

# LA GARANTÍA DEL PLURALISMO INFORMATIVO EN FRANCIA. EL *CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL* (\*)

ARTEMI RALLO LOMBARTE

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN. EL ATRACTIVO DEL MODELO FRANCÉS.—II. PASADO Y PRESENTE DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN EN FRANCIA.—III. EL PLURALISMO INFORMATIVO COMO OBJETIVO DE VALOR CONSTITUCIONAL.—IV. EL PLURALISMO EXTERNO: LAS REGLAS ANTICONCENTRACIÓN MEDIÁTICA.—V. EL ÓRGANO DE GARANTÍA DEL PLURALISMO: EL CONSEJO SUPERIOR DE LO AUDIOVISUAL: A) *Antecedentes: la Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual y la Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades.* B) *Naturaleza: ¿Autoridad administrativa independiente u órgano constitucional?* C) *Composición y designación. Estatuto de sus miembros.* D) *Competencias.*—V.—LA GARANTÍA DEL PLURALISMO INFORMATIVO INTERNO: A) *El derecho de réplica a las comunicaciones del gobierno.* B) *Derecho de acceso y tiempos de emisión de los grupos políticos con representación parlamentaria.* C) *Los tiempos de palabra de las personalidades políticas: la regla de los tres tercios.* D) *Las campañas electorales: pluralismo, equilibrio e igualdad.*

## I. INTRODUCCIÓN. EL ATRACTIVO DEL MODELO FRANCÉS

Aunque escasos, el Derecho Comparado sigue ofreciéndonos ejemplos de países en los que la *desregulación mediática* (la ausencia de marco normativo e instituciones independientes que garanticen el pluralismo informativo inter-

---

(\*) El presente trabajo es deudor de la valiosa información y documentación obtenida en la estancia de investigación que el autor desarrolló en el Centre de Recherche de Droit Constitutionnel de la Universidad Paris I-Panthéon-Sorbonne, durante el último trimestre del 1996, merced a la ayuda económica facilitada por la Consellería de Cultura, Educación i Ciència de la Generalitat Valenciana. De inestimable valor, y motivo de agradecimiento sincero, resultaron las orientaciones recibidas por los profesores Jean Gicquel, Catedrático de Derecho Constitucional y miembro del Grupo Ministerial de Expertos que informó la Ley de creación del Consejo Superior de lo Audiovisual, y Jean Marie Cotteret, Catedrático de Ciencia Política y miembro de dicho organismo responsable del pluralismo informativo. Algunos contenidos del presente trabajo ya han sido

no y eviten las concentraciones mediáticas), pretendidamente maximizadora de la efectividad del derecho a comunicar y recibir información —«la mejor ley de prensa es la que no existe»—, encubre un falaz (1) ejercicio de la libertad de información y una fatal amenaza a una institución política fundamental cual es una *opinión pública libre* forjada al calor del *pluralismo político*.

Frente a aquellas realidades informativas, ciertamente escasas, que todavía no han articulado mecanismos de garantía del pluralismo informativo, los poderes públicos franceses, amparados por la audaz construcción jurisprudencial del Consejo Constitucional, han configurado un esquema normativo e institucional de garantía de la libertad de información, en general, y, en particular, de la libertad de comunicación audiovisual, que merece ser estudiado y analizado. A modo de sugerente avance, reseñamos algunos de los mecanismos que definen el modelo francés de garantía del pluralismo informativo interno y externo en las siguientes líneas.

«El Consejo Superior de lo Audiovisual (en adelante, CSA) comunicará, cada mes, a los Presidentes de cada Asamblea y a los responsables de los diferentes partidos políticos representados en el Parlamento, los *tiempos de intervención* de las personalidades políticas en las radios y televisiones públicas y privadas». «La *regla de los tres tercios* exige un reparto igual del *tiempo de palabra* entre el *Gobierno*, la *mayoría parlamentaria* y la *oposición parlamentaria*. «El Gobierno ostenta el derecho a programar y difundir por las radios y televisiones públicas cuantas comunicaciones juzgue necesarias pero, paralelamente, se reconoce un *derecho de réplica frente a las comunicaciones gubernamentales* a las formaciones políticas de la oposición parlamentaria por un tiempo de emisión equivalente, atribuido proporcionalmente a su representación y en condiciones de programación similares a las de la declaración gubernamental». «La libertad de prensa no se define exclusivamente por la ausencia de impedimento sino que exige una *acción positiva*. El *pluralismo informativo* en la prensa escrita, como *objetivo de valor constitucional*, se realiza si los lectores, que son los destinatarios esenciales de la libertad de información, están en condiciones de ejercer su *libre elección* sin que *ni* los intereses privados *ni* los poderes públicos puedan sustituir sus propias decisiones ni que puedan ser objeto del mercado». «Queda impedida, en el nivel regional y local, la *presencia de un mismo grupo mediático* en más de dos de los siguientes ámbitos: televisión hertziana, televisión por cable, radio o prensa escrita. Y, en el nivel na-

---

avanzados, recientemente, en A. RALLO LOMBARTE: *Pluralismo informativo y Constitución* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2000).

(1) Altamente recomendable resulta la lectura del ensayo de B. LIBOIS: *Éthique de l'information. Essai sur la déontologie journalistique*, ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994.

cional, si bien se permite la presencia de un mismo grupo empresarial en cualquier ámbito mediático, no se admite que éste rebase más de dos de los siguientes límites: una cobertura de 4 millones de habitantes por televisión hertziana, de 6 millones mediante televisión por cable, de 30 millones por radio o una edición de más del 20 por 100 de la difusión total de diarios de información política y general». «EL juez electoral podrá *anular parcialmente una votación* si entiende que, dada la escasa diferencia de votos entre los candidatos, la vulneración de las reglas sobre tratamiento informativo de las elecciones por parte de uno o varios medios de comunicación pudiera haber tenido una *influencia suficiente para alterar la sinceridad del sufragio*».

## II. PASADO Y PRESENTE DE LA LIBERTAD DE INFORMACION EN FRANCIA

No puede dejar de resultar paradójico que el modelo francés de garantía del pluralismo informativo, uno de los más avanzados y novedosos del Derecho comparado, encuentre su anclaje normativo en uno de los primeros textos de la historia constitucional europea.

Como es sabido, constituye una relevante particularidad de la vigente Constitución francesa de 1958 la omisión de un expreso catálogo constitucional de derechos y libertades limitándose dicho texto fundamental a proclamar la solemne adhesión del pueblo francés a los Derechos del Hombre tal como fueron definidos en la Declaración de 1789 y completados por el Preámbulo de la Constitución de 1946. En consecuencia, el actual reconocimiento y garantía constitucional de la libertad de información se otorgará al amparo de lo dispuesto en el artículo 11 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 28 de agosto de 1789: «La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano podrá hablar, escribir, imprimir libremente, sin perjuicio de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley».

La venerable antigüedad del texto transcrito no ha impedido que, a su amparo, los poderes públicos franceses hayan adecuado las exigencias informativas/formativas de la opinión pública en una sociedad democrática moderna. Si bien es cierto que «la prensa, la radio y la televisión constituyen, en las democracias liberales, correas de transmisión irremplazables entre el gobierno, el Parlamento, las instituciones administrativas y los ciudadanos» (2), la influencia en la formación de una opinión pública libre —como elemento inexcusable

(2) Cf. LECLERCQ: *Libertés publiques*, Litec, Paris, 1996, pág. 290.

de la libre manifestación de la voluntad popular— de la acción informativa de los medios de comunicación no se proyecta de igual manera según proceda de la prensa, radio o televisión y, por ello, su tratamiento normativo difiere notablemente al diseñar los límites y controles a los que se ajustan. En cualquier caso, como analizaremos a continuación, independientemente del medio de comunicación de que se trate y en mayor o menor grado, el legislador francés se ha cuidado de garantizar lo que hoy constituye una exigencia inexcusable de la acción informativa en las democracias contemporáneas: *el pluralismo*.

La garantía del pluralismo en los medios de información ha conocido un claro proceso evolutivo parejo al diferente significado adquirido por los medios y su diferente influencia histórica en la formación de la opinión pública. Sin lugar a dudas, los revolucionarios franceses de finales del siglo XVIII únicamente pudieron imaginar un instrumento a través del cual realizar la «libre comunicación de pensamientos y de opiniones»: *la prensa escrita*. Para el constitucionalismo liberal del siglo XIX, lejos de presentir las exigencias actuales de pluralismo, la mejor garantía de este «precioso derecho del hombre» se obtendría a través de la consagración de unos derechos de imprenta y edición absolutamente libres, sin censuras previas y básicamente limitados por las sanciones penales (3). A mediados del siglo XX, sin embargo, la *libertad de los*

---

(3) Las exigencias de protección de la libertad de prensa frente al Estado se plasmarán a finales del siglo XIX al afirmarse en la Ley de 29 de julio de 1881 que «la imprenta y la edición son libres» (art. 1) y que «todo diario o publicación periódica pueden ser publicados sin autorización previa y sin depósito de fianza» (art. 5). Salvando los paréntesis históricos en que dicho principio ha sufrido alteraciones, con anterioridad y posterioridad a la aprobación de la norma mencionada —por ejemplo, durante las dos guerras mundiales—, la libertad de prensa se ha traducido en un proteccionista estatuto del periodista, amparado por la cláusula de conciencia y por las reglas de deontología profesional y únicamente limitado por las siguientes causas: a) el *derecho de rectificación gratuita reconocido a los funcionarios o autoridades públicas respecto a los actos de su competencia que hayan sido objeto de informaciones inexactas e idéntico derecho de respuesta* atribuido a toda persona inculpada (arts. 12 y 13 de la Ley de 29 de julio de 1881); b) la potestad atribuida al Ministerio del Interior para prohibir la difusión de publicaciones de origen extranjero para salvaguardar intereses diplomáticos y bajo control judicial (Decreto-Ley de 6 de mayo de 1939); c) posibilidad de secuestrar, destruir o limitar la difusión entre los jóvenes de publicaciones de carácter violento o pornográfico (Ley de 16 de julio de 1949, modificada por la Ley de 4 de enero de 1967); d) los secuestros judiciales o administrativos de las publicaciones por exigencias del orden público o de los procesos judiciales; e) la tipificación penal de los delitos de injurias, difamación, provocación de crímenes o delitos de derecho común o contra la seguridad del Estado, la provocación de los militares a la desobediencia, el ultraje a las nuevas costumbres, los atentados contra la moralidad, la publicación de noticias falsas o de informaciones secretas (defensa nacional, trabajos de comisiones parlamentarias de investigación, secretos de instrucción o de deliberación), la publicación de declaraciones racistas, antisemitas, xenóforas o revisionistas o las ofensas al Jefe del Estado y a otras autoridades públicas (Leyes de 29 de julio de 1881, de 1 de julio de 1972, de 13 de julio de 1990 y de 22 de julio de 1992).

*informadores*, consecuencia de esta visión extremadamente liberal de la libertad de prensa, dará paso a la *libertad de los lectores* y, a tal fin, se iniciará un proceso tendente a garantizar la transparencia y el pluralismo externo de los medios de comunicación escritos que culminará, durante la década de los ochenta, básicamente, con la adopción de medidas legislativas tendentes a evitar la concentración mediática (4).

La irrupción de los medios de comunicación audiovisuales, y, muy especialmente, de la televisión, durante el siglo xx otorgará una nueva dimensión al tratamiento constitucional de la libertad de información. A diferencia de la evolución protagonizada por los medios informativos escritos, los medios audiovisuales nacerán monopolizados por el Estado e irán conquistando una matizada libertad cuyos perfiles siguen resultado difusos en la actualidad. Durante la segunda mitad del siglo xx, la influencia de la televisión en la información/formación de la opinión pública evoluciona hacia cotas insospechadas en el pasado lo que obligará, para evitar el control informativo que sobre los ciudadanos puedan ejercer los poderes públicos, a la abolición del monopolio público audiovisual y a la proclamación de la libertad de comunicación audiovisual (5). Lo que no impedirá, sin embargo, ante los temores de que la «libre comunicación de pensamientos y opiniones» pueda verse amenazada por los poderes privados titulares de dichos medios de comunicación, que se introduzcan medidas dirigidas a garantizar el *pluralismo externo*, evitando la concentración, y el *pluralismo interno*, preservando el pluralismo de las corrientes de pensamiento en la información. La década de los ochenta resultará un paradigmático reflejo de las tensiones y confusión a la que somete la dialéctica confrontada entre la privatización de los medios de comunicación audiovisuales (6), como garantía de la negación del control político de los mis-

---

(4) La Ordenanza de 26 de agosto de 1944 introdujo tímidas medidas, con escaso éxito, dirigidas a garantizar la transparencia de las empresas periodísticas —por ejemplo, negando la posibilidad de que la misma persona pudiese ser director de más de un diario, prohibiendo la recepción de fondos del extranjero, regulando la publicidad, publicando los balances económicos, etc.— pero, he hecho, no impidió procesos de concentración de medios que serían combatidos, como veremos, mediante las Leyes de 23 de octubre de 1984 y de 1 de agosto de 1986, y de 27 de noviembre de 1986.

(5) Ciertamente, como ha señalado F. LUCHAIRE, una facultad de emisión sometida a autorización nominativa difícilmente puede ser considerada como una libertad en el sentido de la Declaración de 1789 (*La protection constitutionnelle des droits et libertés*, Economica, Paris, pág. 134). Sin embargo, no es menos cierto que aunque pudiera parecer que la libertad de comunicación audiovisual es una «libertad de segundo rango», no se halla menos protegida constitucionalmente (T. S. RENOUX y M. VILLIERS: *Code Constitutionnel*, Litec, Paris, 1994, pág. 93).

(6) Sobre el proceso de liberalización del mercado audiovisual francés, véase S. REGOURD: «Le statut des télévisions privées en France et en Grande-Bretagne: sur deux conceptions oppo-

mos, y la exigencia de pluralismo informativo externo e interno, como garantía de la libertad de información frente a la concentración, manipulación o utilización mediática de sus destinatarios últimos: *los ciudadanos* (7).

### III. EL PLURALISMO INFORMATIVO COMO OBJETIVO DE VALOR CONSTITUCIONAL

El análisis de la evolución y del presente de la libertad de información en Francia proyectada a cualesquiera medios de comunicación, pero, muy singularmente, en la televisión, no puede entenderse sin recurrir a la decisiva doctrina dictada por el Consejo Constitucional al enjuiciar buena parte de las Leyes

---

sées du "libéralisme audiovisuel"», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1997, págs. 1615-1635.

(7) Las diferentes mayorías parlamentarias que se sucederán en Francia durante la década de los ochenta van a tener un singularísimo reflejo en el tratamiento legislativo de la radiotelevisión. Con el acceso de la izquierda al poder, el tradicional monopolio estatal de las emisiones radiotelevisivas sería extinguido por la Ley núm. 82-652, de 29 de julio de 1982 —«La comunicación audiovisual es libre» (art. 1)—, dando paso a la concesión estatal de autorizaciones televisivas de programación bien por el Gobierno bien por la Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual. Una nueva mayoría parlamentaria conservadora aprobaría la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, la cual privatizó la Sociedad Nacional Televisión Francesa I, introdujo un nuevo régimen de autorizaciones del servicio público radiotelevisivo ejercido por la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades y proclamó la libertad de establecimiento y utilización de instalaciones de telecomunicación y de explotación y utilización de los servicios de telecomunicación sin más límites que, respetando la igualdad de trato, los derivados de «las necesidades de la Defensa nacional, las exigencias del servicio público, la salvaguarda del orden público, de la libertad y de la propiedad de los demás y de la expresión pluralista de las corrientes de opinión» (art. 1). Una nueva mayoría parlamentaria de izquierdas alumbraría la reforma de la anterior norma operada por la Ley núm. 89-25, de 17 de enero de 1989, por la que se creó el Consejo Superior de lo Audiovisual. Buen reflejo de la particular tensión a que se ha visto sometida durante los últimos años la regulación de los medios de comunicación audiovisuales franceses lo constituye el elenco de normas que complementan y reforman las anteriormente referidas: Ley núm. 86-1210, de 27 de noviembre de 1986, Ordenanza núm. 86-1243, de 1 de diciembre de 1986, Ley núm. 87-588, de 30 de julio de 1987, Ley núm. 88-227, de 11 de marzo de 1988, Ley núm. 89-532, de 2 de agosto de 1989, Ley núm. 89-935, de 29 de diciembre de 1989, Ley núm. 90-55, de 15 de enero de 1990, Ley núm. 90-615, de 13 de julio de 1990, Ley núm. 90-1170, de 29 de diciembre de 1990, Ley núm. 91-645, de 10 de julio de 1991, Ley núm. 92-61, de 18 de enero de 1992, Ley núm. 92-546, de 20 de junio de 1992, Ley núm. 92-597, de 1 de julio de 1992, Ley núm. 92-653, de 13 de julio de 1992, Ley núm. 92-1336, de 16 de diciembre de 1992, Ley núm. 93-1, de 4 de enero de 1993, Ley núm. 94-88, de 1 de febrero de 1994, Ley núm. 94-665, de 4 de agosto de 1994, y Ley núm. 96-659, de 26 de julio de 1996.

reguladoras de la libertad de prensa o de comunicación audiovisual por cuanto dicha jurisprudencia ha venido en garantizar plenamente la libertad de información pero matizada por la exigencia de determinados *objetivos de valor constitucional* como «la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión socio-culturales».

1.<sup>a</sup> La Decisión núm. 82-141 (8), de 27 de julio de 1982, del Consejo Constitucional, recaída sobre la *Ley núm. 82-652, de 29 de julio de 1982, sobre la comunicación audiovisual* (9), ostenta el mérito de constituir la primera ocasión en que este órgano proclamó la exigencia de conciliar la libertad constitucional de información con determinados objetivos de valor constitucional como, en particular, «la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión socioculturales» (10).

Para el Consejo Constitucional, los artículos 11 de la DDHC y 34 CF —«la ley fijará las normas referentes a los derechos cívicos y las garantías fundamentales atribuidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas»— habilitan al legislador francés para «conciliar, en el estado actual de las técnicas y de su dominio, el ejercicio de la libertad de comunicación..., con, de una parte, las obligaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación audiovisual, y, de otra parte, los objetivos de valor constitucional como son la salvaguarda del orden público, el respeto de la libertad de los demás y la *preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión socioculturales contra el cual estos medios de comunicación, por su influencia considerable, son susceptibles de atentar*».

El Consejo Constitucional negó, frente a las pretensiones expuestas en su recurso por el grupo de diputados de centroderecha, que la *derogación del régimen de monopolio* redujera las restricciones posibles de la libertad de comunicación de pensamientos y opiniones, como en materia de prensa escrita, a las justificadas por razones de policía y que, por exceder el objeto normal de éstas, resultarían contrarios a la Constitución el sometimiento obligatorio de los servicios de televisión al régimen de concesión del servicio público, la subordinación de las autorizaciones al respecto de las cláusulas de los pliegos de condiciones y la

(8) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1982, págs. 48-51.

(9) *Journal Officiel* de 30 de julio de 1982.

(10) Sin lugar a dudas, la utilización por el Consejo Constitucional del término «objetivo de valor constitucional» puede generar equívocos. No en vano, P. AVRIL y G. GICQUEL, en su crónica constitucional de 1985, señalaban que «el término mismo *objetivo* subraya el carácter "programático"» («Chronique constitutionnelle française», *Pouvoirs*, núm. 33, 1985, pág. 163). No obstante, como bien matizaría R. ETIEN, a pesar de la ambigüedad del vocablo, ha resultado directamente invocable por futuros recurrentes («Le pluralisme; objectif de valeur constitutionnelle», *La Revue Administrative*, 1986, pág. 567).

necesidad de autorización para el establecimiento de infraestructuras e instalaciones de comunicación audiovisual de propiedad privada.

A estos efectos, la Ley de 29 de julio de 1982 había creado la *Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual* y, en su Decisión núm. 84-173 (11), de 26 de julio de 1984, el Consejo Constitucional reconoció que la creación de una autoridad administrativa independiente del Gobierno para autorizar la explotación del servicio de radiotelevisión «constituye una garantía fundamental para el ejercicio de una libertad pública que pertenece a la competencia exclusiva del legislador».

2.<sup>a</sup> La Decisión núm. 84-181 (12), de 10 y 11 de octubre de 1984, del Consejo Constitucional, recaída sobre la *Ley núm. 84-937, de 23 de octubre de 1984, dirigida a limitar la concentración y a asegurar la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas periodísticas* (13), consagró «la concepción intervencionista del legislador, por la que la libertad de prensa no se define exclusivamente por la ausencia de impedimento sino que exige una acción positiva» (14).

La mencionada Ley de 23 de octubre de 1984 reforzó las obligaciones de información a los lectores sobre dichas empresas, *prohibió la titularidad conjunta de más del 15 por 100 de los diarios nacionales, regionales y locales o de más del 10 por 100 de cada uno de ellos y, por último, creó una Comisión para la transparencia y el pluralismo de la prensa* que sería disuelta en 1986 y que, a modo de Administración independiente, debía controlar la aplicación de esta norma.

La Decisión del Consejo Constitucional de 10 y 11 de octubre de 1984 únicamente declaró no conformes a la Constitución aquellos preceptos que permitían a la referida Comisión adoptar decisiones ejecutivas acompañadas de sanciones automáticas graves. Por contra, avaló una concepción de la libertad de prensa que privilegiaba los derechos de los lectores frente a los derechos de los «editores, autores o impresores»; esto es, en definitiva, de las empresas periodísticas. La concepción originaria de la libertad de prensa —anclada en el liberalismo de 1789—, basada en el derecho a informar, dará paso a una consideración limitativa de tal libertad, que abocará en el derecho de los lectores, del público, de la opinión pública, a ser informados. En definitiva, tal consideración del derecho a la información requerirá de ciertas limitaciones del derecho

---

(11) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1984, págs. 63-65.

(12) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1984, págs. 78-93.

(13) *Journal Officiel* de 24 de octubre de 1984.

(14) P. AVRIL y J. GICQUEL: «Chronique constitutionnelle française», *Pouvoirs*, núm. 33, 1985, pág. 163.



a la propiedad o de la libertad de empresa y, en última instancia, de la exigencia de una acción positiva en su favor (15).

El Consejo Constitucional proclamó la constitucionalidad de las acciones dirigidas a buscar, mantener y desarrollar el pluralismo de la prensa nacional, departamental y local. A tal fin, afirmó que, siendo la libertad de información «una libertad fundamental, tanto más preciosa en cuanto su existencia es una de las garantías esenciales del respeto de otros derechos y libertades y de la soberanía nacional, la ley no puede reglamentar su ejercicio sino dotándola de mayor efectividad o conciliándola con otras reglas o principios de valor constitucional». A estos efectos, «el pluralismo de los diarios de información política y general... es en sí mismo un objetivo de valor constitucional;... la libre comunicación de pensamientos y 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 van dirigidos estos diarios no tuviese a su disposición un número suficiente de publicaciones de tendencias y de caracteres diferentes». En definitiva, el Consejo Constitucional concluye que *el pluralismo informativo en la prensa escrita, como objetivo de valor constitucional, se realiza si los lectores, que son los destinatarios esenciales de la libertad de información, están en condiciones de «ejercer su libre elección sin que ni los intereses privados ni los poderes públicos puedan sustituir sus propias decisiones ni que puedan ser objeto del mercado».*

3.<sup>a</sup> La Decisión núm. 86-210 (16), de 29 de julio de 1986, del Consejo Constitucional, recaída sobre la *Ley núm. 86-897, de 1 de agosto de 1986, de reforma del régimen jurídico de la prensa* (17), reiteró la doctrina expuesta en su Decisión de 10 y 11 de octubre de 1984, esto es, la constitucionalidad de las disposiciones legales destinadas a *limitar la concentración y, en consecuencia, a salvaguardar el pluralismo en los periódicos de información política y general* en tanto objetivo de valor constitucional.

La Decisión de 29 de julio de 1986 del Consejo Constitucional declaró la inconstitucionalidad de determinado precepto de la *Ley núm. 86-897, de 1 de agosto de 1986* —que se limitaba a prohibir la adquisición de una publicación periódica de información política y general, o de la mayoría de su capital social o votos, si dicha compra tuviese como efecto el control del 30 por 100 de la difusión total en el conjunto del territorio nacional de los diarios de información política y general —por entender que, lejos de prever modalidades de protec-

(15) L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1995, págs. 584-585.

(16) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1986, págs. 110-115.

(17) *Journal Officiel* de 2 de agosto de 1986.

ción del pluralismo de la prensa, no permitía otorgarle un carácter efectivo sino que, combinando dichas disposiciones con la derogación de la anterior Ley de 23 de octubre de 1984, privaba de protección legal un principio de valor constitucional: el pluralismo de la prensa escrita de información política y general.

4.<sup>a</sup> La Decisión núm. 86-217 (18), de 18 de septiembre de 1986, emitida sobre la *Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación* (19), constituye un muy significativo pronunciamiento del Consejo Constitucional en la medida en que declaró la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones que no evitaban suficientemente la concentración mediática y, por ende, no garantizaban el pluralismo externo de la información.

El recurso de la izquierda parlamentaria a la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, cuestionaba la constitucionalidad del régimen de autorización administrativa previsto para la utilización de frecuencias televisivas por entender que, afectando el desarrollo de la televisión al ejercicio de las libertades públicas, debía ser considerado un ámbito de dominio público y regirse exclusivamente por las reglas propias del servicio público —lo que negó el CC al estimar competente al legislador para efectuar dicho desarrollo legislativo—. No obstante, el objeto básico del recurso se centraba en la consideración de que las disposiciones de esta Ley destinadas a garantizar el pluralismo de la comunicación audiovisual resultaban imprecisas, insuficientes e inoperantes. En particular, contravendría este objetivo de valor constitucional la ausencia de reglas limitativas de la concentración multimedia —por cuanto la norma se limita a proscribir que un particular ostentara una participación superior al 25 por 100 del capital social en una misma sociedad titular de una autorización de emisión pero no impedía a un mismo operador crear o adquirir cadenas de televisión en zonas diferentes disponiendo de hecho de una cobertura nacional— y la transferencia al sector privado de la televisión pública TF1.

De entrada, la Decisión del Consejo Constitucional de 18 de septiembre de 1986 proclamó que un buen número de disposiciones de esta Ley contribuía a garantizar el *pluralismo interno* en tanto objetivo de valor constitucional tanto en el sector público audiovisual como en la radio y televisión privada. Sin embargo, el Consejo Constitucional, en su Decisión de 18 de septiembre de 1986, entendió *contrarias a la Constitución las previsiones legislativas destinadas a garantizar el pluralismo externo*, esto es, a proscribir las concentraciones mediáticas, por cuanto no impedían que en una misma zona geográfica se genera-

---

(18) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1986, págs. 141-161.

(19) *Journal Officiel* de 1 de octubre de 1986.

sen concentraciones en el ámbito audiovisual y en el conjunto de los medios de comunicación. El Consejo Constitucional entendió que, por sí solas, no satisfacían la exigencia constitucional de preservación del pluralismo, ni en el sector de la comunicación audiovisual ni en el de la comunicación en general, las disposiciones normativas que impedían que una misma persona, directa o indirectamente, adquiriese una participación superior al 25 por 100 del capital de una televisión privada de alcance nacional y aquellas otras que proscribían la posibilidad de obtener nuevas licencias de radiodifusión si, en su conjunto, permitían un alcance superior a una población de 15 millones o de televisión, siendo ya titular de una licencia del mismo alcance.

5.<sup>a</sup> Las Decisiones núms. 88-248 (20), de 17 de enero de 1989 y 89-259 (21), de 26 de julio de 1989 —recaídas, respectivamente, sobre la *Ley núm. 89-25, de 17 de enero de 1989 (22), de reforma de la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación* y sobre la *Ley núm. 89-532, de 2 de agosto de 1989 (23), de reforma de la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación*— culminarán, en gran medida, la construcción jurisprudencial del Consejo Constitucional en torno al estatuto constitucional de la libertad de información, en general, y, muy en particular, de la libertad de comunicación audiovisual (24).

Ambas normas obedecían al interés de la reciente mayoría gubernamental de izquierdas por alterar la composición de la autoridad administrativa independiente encargada de regular diversos aspectos del ámbito de la información (25). La primera de ellas (*Ley núm. 89-25*) tenía por objeto básico sustituir la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades por un *Consejo Superior de lo Audiovisual* —que vería reforzadas las garantías de su independencia— y la segunda (*Ley núm. 89-532*) la inmediata designación, revocando el mandato de los anteriores, de un Presidente único de las sociedades nacionales Antenne 2 y FR3.

La Decisión núm. 88-248, de 17 de enero de 1989 —frente a la pretensión de la derecha que recurría la constitucionalidad de diversas potestades otorga-

(20) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1989, págs. 18-29.

(21) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1989, págs. 66-68.

(22) *Journal Officiel* de 18 de enero de 1989.

(23) *Journal Officiel* de 4 de agosto de 1989.

(24) Sobre la relevancia constitucional de la libertad de comunicación audiovisual, véase CH. DEBBASCH: «Le principe constitutionnel de la liberté de la communication audiovisuelle», *La Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, Económica, Paris, 1988, págs. 11-19. En particular, mercede consultarse CH. DEBBASCH: *Droit de l'Audiovisuel*, Dalloz, Paris, 1995.

(25) L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel...*, págs. 710 y sigs.

das al novedoso CSA— confirmó, sustancialmente su constitucionalidad por entender que corresponde al legislador conciliar, en el estado actual de las técnicas, el ejercicio de la libertad de comunicación con, de una parte, las limitaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación audiovisual y, de otra, el objetivo de valor constitucional que constituye la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión sociocultural contra las cuales estos modos de comunicación, por su influencia considerable, son susceptibles de atentar. A tal fin, dirá el Consejo Constitucional, «le está permitido al legislador someter las diferentes categorías de servicios de comunicación audiovisual a un régimen de autorización administrativa; le es disponible igualmente encargar a una autoridad administrativa independiente la vigilancia del respeto de los principios constitucionales en materia de comunicación audiovisual; y que la ley puede, incluso, sin que atente al principio de separación de poderes, dotar a la autoridad independiente encargada de garantizar el ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual de poderes de sanción en el límite necesario para el cumplimiento de su misión».

En definitiva, esta Decisión culmina la evolución sufrida por el estatuto constitucional de la comunicación audiovisual configurando a ésta como una *libertad de recepción, sometida a autorización y que necesita ser garantizada por una autoridad administrativa independiente* (26): a) libertad de recepción por cuanto su disfrute (al igual que la libertad de prensa es un derecho fundamental de los lectores) corresponde más a los «receptores» (oyentes y telespectadores) que a los «emisores»; b) *sometida a autorización puesto que, a diferencia de la prensa, el ejercicio de esta libertad exige, tras la desaparición del monopolio estatal sobre la radio y la televisión, un régimen de autorización previa*; c) y garantizada por una autoridad administrativa independiente (27).

6.<sup>a</sup> Las Decisiones del Consejo Constitucional núms. 91-304 (28), de 15

---

(26) L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel...*, págs. 711-716.

(27) L. FAVOREU y L. PHILIP se han planteado la cuestión de si para el Consejo Constitucional la intervención de una autoridad administrativa independiente es una necesidad o simplemente una posibilidad y han llegado a la conclusión de que en la Decisión comentada (en contraste con la relativa ambigüedad de anteriores pronunciamientos) el Consejo parece afirmar que la intervención de tal instancia no constituye una garantía indispensable. Lo que, por lo demás, permite a estos autores cuestionar, con argumentos igualmente dudosos, la intención del Presidente de la República de la época, François Mitterrand, de constitucionalizar la instancia reguladora en materia de comunicación audiovisual: «si la creación de ésta no es una obligación para el legislador ordinario, resulta difícil ver que pueda aparecer como una “exigencia constitucional”» (*Les grandes décisions du Conseil constitutionnel...*, págs. 715-716).

(28) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1992, págs. 18-21.

de enero de 1992, y 93-333 (29), de 21 de enero de 1994, recaídas, respectivamente, sobre la *Ley núm. 92-61, de 18 de enero de 1992* (30), *de reforma de los artículos 27, 28, 31 y 70 de la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación*, y sobre la *Ley núm. 94-88, de 1 de febrero de 1994* (31), *de reforma de la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación*, no introducirán novedades significativas en la doctrina constitucional sobre la libertad de comunicación. Ambas normas serán consideradas por el Consejo como conformes a la Constitución. La segunda de ellas (Ley núm. 94-88) fue recurrida por la izquierda parlamentaria por entender que agravaba el riesgo de concentración mediática y de abuso de posición dominante, que restringía las garantías del pluralismo de los medios de comunicación y que atentaba contra la igualdad de trato, por introducir nuevas condiciones para la renovación de autorizaciones que atribúan al CSA la facultad de apreciar libremente el comportamiento de los concesionarios y, en consecuencia, de proceder a su renovación sin necesidad de nueva convocatoria. El Consejo Constitucional, sin embargo, afirmará su constitucionalidad basándose en que en dicho procedimiento el CSA debía gozar de los medios necesarios para asegurar el respeto del pluralismo, tanto en el plano nacional como en el regional o local, y debía atender al comportamiento pasado del titular de la autorización inicial para asegurar el respeto a las obligaciones relativas a la expresión libre y pluralista de las ideas y de las corrientes de opinión.

#### IV. EL PLURALISMO EXTERNO: LAS REGLAS ANTICONCENTRACION MEDIATICA

La década de los ochenta, como estamos comprobando, ha conocido en Francia una ferviente actividad del legislador destinada a garantizar el pluralismo informativo tanto en el plano externo como interno, tanto en los medios audiovisuales como en la *prensa escrita*. En este ámbito específico, cabe constatar que «la “izquierda” y la “derecha” quisieron tener “su” ley sobre la prensa escrita; se trataba, para los partidos políticos, de evitar una concentración demasiado grande de las empresas de prensa, editoras de periódicos» (32).

Los procesos de concentración de medios de comunicación escritos serán

(29) *Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1994, págs. 32-39.

(30) *Journal Officiel* de 21 de enero de 1992.

(31) *Journal Officiel* de 2 de febrero de 1994.

(32) CL. LECLERCQ: *Libertés publiques...*, pág. 291.

específicamente combatidos mediante la Ley de 23 de octubre de 1984, dirigida a limitar la concentración y a asegurar la transparencia y el pluralismo de las empresas periodísticas —también conocida como *Ley anti-Hersant* (grupo periodístico titular de numerosas publicaciones y diarios de ámbito nacional y regional)—, y la Ley de 1 de agosto de 1986, de reforma del régimen jurídico de la prensa. La primera de estas normas reforzó las obligaciones de información a los lectores sobre dichas empresas, prohibió la titularidad conjunta de más del 15 por 100 de los diarios nacionales, regionales y locales o de más del 10 por 100 de cada uno de ellos (33) y, por último, creó una *Comisión para la transparencia y el pluralismo de la prensa* (compuesta por seis miembros nombrados por las más altas autoridades políticas y jurisdiccionales) que, a modo de Administración independiente, debía controlar la aplicación de esta ley. Por lo demás, la Ley de 1 de agosto de 1986 profundizó en las medidas dirigidas a garantizar la transparencia, independencia y pluralismo de las empresas periodísticas.

Ante esta evolución legislativa, «cada vez, el Consejo Constitucional, guardián de la Constitución y de las libertades públicas, ha frenado los arrebatos de una “izquierda” y de una “derecha” poco habituada a la alternancia en la historia de la República francesa y, por lo tanto, poco acostumbrada al Estado de Derecho» (34). En su Decisión núm. 84-181, de 10 y 11 de octubre de 1984, afirmó «que la libertad de prensa no se define exclusivamente por la ausencia de impedimento sino que exige una acción positiva» y, aunque declaró no conformes a la Constitución aquellos preceptos que permitían a la referida Comisión adoptar decisiones ejecutivas acompañadas de sanciones automáticas graves, proclamó la constitucionalidad de las acciones dirigidas a buscar, mantener y desarrollar el pluralismo de la prensa nacional, departamental y local: «el pluralismo de los diarios de información política y general... es en sí mismo un objetivo de valor constitucional;... la libre comunicación de pensamientos y opiniones... no sería efectiva si el público al que van dirigidos estos diarios no tuviese a su disposición un número suficiente de publicaciones de

---

(33) T. S. RENOUX y M. VILLIERS advierten, sin embargo, que «la determinación de límites a la posesión o al control de diarios nacionales de información es conforme a la Constitución con la reserva de limitar su aplicación a supuestos, anteriormente definidos por el legislador, en los que no son cuestionados ni la libertad de creación y de desarrollo natural de los diarios ni la libre elección de los lectores. Asimismo, el legislador puede exigir, a los efectos de asegurar los objetivos de transparencia y pluralismo, que cada publicación diaria de información política y general posea una “autonomía de concepción” (y particularmente que el equipo de redacción esté compuesto por personas que ejerzan realmente las funciones que les son atribuidas)» (*Code Constitutionnel...*, pág. 91).

(34) CL. LECLERCQ: *Libertés publiques...*, pág. 291.

tendencias y de caracteres diferentes... sin que ni los intereses privados ni los poderes públicos puedan sustituir sus propias decisiones ni que puedan ser objeto del mercado». Y en la Decisión núm. 86-210, de 29 de julio de 1986, el Consejo Constitucional reiteró esta «audaz» (35) doctrina y declaró la inconstitucionalidad del precepto de la Ley de 1 de agosto de 1986 que se limitaba a prohibir la adquisición de una publicación periódica de información política y general, o de la mayoría de su capital social o votos, si dicha compra tuviese como efecto el control del 30 por 100 de la difusión total en el conjunto del territorio nacional de los diarios de información política y general —al considerar que no permitía otorgarle un carácter efectivo y privaba de suficiente protección legal al pluralismo de la prensa escrita de información política y general como principio de valor constitucional. En definitiva, gracias a estos pronunciamientos del Consejo Constitucional, la concepción fundamental de la libertad de expresión, de opinión y de información sin injerencias del Estado «ha sido respetada frente a aquéllos que intentan restringir la libertad y el pluralismo de la prensa» (36).

Obviamente, no se demoraría la aparición de medidas anticoncentración en el ámbito de la *radio y televisión* ya que, introducida la competencia en el seno de este tradicional monopolio, no hubiese dejado de «resultar paradójico que la privatización acabase en una concentración capitalista fatal para el pluralismo» (37). Así, la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación (*Ley Léotard*), introduciría, por primera vez, este tipo de medidas anticoncentración al impedir que una misma persona, directa o indirectamente, adquiriese una participación superior al 25 por 100 del capital de una televisión privada de alcance nacional y proscribir la posibilidad de obtener nuevas licencias de radiodifusión si, en su conjunto, permitían un alcance superior a una población de 15 millones o de televisión, siendo ya titular de una licencia del mismo alcance. Sin embargo, como hemos visto, la Decisión núm. 86-217, de 18 de septiembre de 1986 declaró la inconstitucionalidad de estas disposiciones por no evitar suficientemente la concentración mediática ni excluir la posibilidad de que en una misma zona geográfica se generasen concentraciones en el ámbito audiovisual y en el conjunto de los medios de comunicación (38).

Finalmente, las limitaciones frente a la *concentración multimediática*

(35) J. MORANGE: *Les Libertés Publiques*, PUF, Paris, 1995, pág. 78.

(36) CL. LECLERCQ: *Libertés publiques...*, pág. 296.

(37) D. TURPIN: *Les libertés publiques*, Dunod, Paris, 1995, pág. 103.

(38) Al respecto, H. RONY: «La réglementation des concentrations multimédias», *La Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, Económica, Paris, 1988, págs. 73-84.

(prensa, radio y televisión) serán introducidas por la Ley de 27 de noviembre de 1986, con posteriores modificaciones puntuales —que derogó y completó las medidas anticoncentración previstas en las Leyes de 1984 y 1986 anteriormente reseñadas—, conforme a las siguientes reglas expuestas en sus artículos 39 a 41:

a) *Limitación de la participación máxima de un sujeto en la titularidad de una misma sociedad* al 49 por 100 del capital de una televisión nacional (con anterioridad a su reforma por la Ley 94-88, de 1 de enero de 1994 (39), el techo se fijaba en el 25 por 100), al 50 por 100 de una televisión regional (si su alcance se halla entre 200.000 y 6 millones de habitantes) y al 50 por 100 de una televisión por satélite. No es posible obtener autorizaciones de radiodifusión que superen un alcance de 150 millones de habitantes. No existe límite de participación en la titularidad de la prensa escrita y es el derecho común de la competencia el que analizará los supuestos de abuso de posición dominante (como para cualquier otro sector económico).

b) *Restricción de la participación de un sujeto en un mismo sector de la comunicación* a la titularidad de una autorización de televisión nacional o a participaciones en dos —una de ellas no superior al 15 por 100— o en tres —una de ellas no superior al 5 por 100—; prohibición de acumulación de licencias de televisión nacional y regional; en la televisión regional, prohibición de acumulación de licencias con un alcance superior a 6 millones de habitantes; el 50 por 100 de una televisión por satélite o participación en dos cadenas —no superior al 33 por 100 en una de ellas— o en tres —no superior al 5 por 100 en una de ellas—; prohibición de acumulación de televisiones por cable con un alcance superior a 8 millones.

c) *Límites a la concentración multimediática*. Esta Ley impide, a nivel regional y local, la presencia de un mismo grupo en más de dos de los siguientes ámbitos: televisión hertziana, televisión por cable, radio o prensa escrita. Y, en el nivel nacional, si bien permite la presencia de un mismo grupo empresarial en cualquier ámbito mediático, impide que éste rebase más de dos de los siguientes límites: 4 millones de habitantes comunicados por televisión hertziana, 6 millones por televisión por cable, 30 millones por radio o ser editor de más del 20 por 100 de la difusión total de diarios de información política y general.

En definitiva, puede constatarse, tras esta exposición, que los poderes públicos franceses han sido particularmente sensibles a las amenazas que se cier-

---

(39) Sobre el alcance e implicaciones en el pluralismo externo de esta norma, véase J. MORANGE: «La réforme de la communication audiovisuelle», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 10 (6), 1994, págs. 1170-1178.



nen sobre la libertad de comunicación a causa de la inevitable concentración mediática que define el escenario de la comunicación en nuestro tiempo. Sin duda, nos hallamos ante una de las más decididas intervenciones en el contexto europeo destinada a garantizar el pluralismo informativo externo que podemos sintetizar en las siguientes notas.

En primer lugar, el Consejo Constitucional ha tenido el acierto de afirmar que cada medio de comunicación es parte integrante de un conjunto y así lo ha señalado expresamente respecto de la televisión en su Decisión núm. 86-210, de 29 de julio de 1986. El *pluralismo informativo global* no se alcanzaría si el legislador se limitase a adoptar medidas específicas en cada sector (prensa, radio o televisión), considerándolo un compartimento estanco. En consecuencia, adquieren notable interés, a pesar de su extraordinaria complejidad (40), las reglas destinadas a combatir la acumulación multimediática (41).

En segundo lugar, resulta una inexcusable exigencia para la realización efectiva del pluralismo informativo externo la garantía de la *transparencia*. La legislación vigente persigue proscribir prácticas de interposición en la titularidad o control de las sociedades titulares de los medios de comunicación. Por ejemplo, queda prohibido «prestar el nombre, de cualquier forma, a toda persona que sea candidata a la obtención de autorización para un servicio de comunicación audiovisual o que posea o controle... una sociedad titular de tal autorización» (art. 35); «las acciones representativas del capital de una sociedad titular de una autorización relativa a un servicio de comunica-

---

(40) No podemos dejar pasar la severa crítica de que este sistema es objeto por J-P. CHAMOUX: «La legislación anti-concentración es, es efecto, al mismo tiempo farragosa, compleja y excepcionaladora del derecho común de la competencia... el legislador ha organizado un "pluralismo" voluntarista de las empresas audiovisuales. El dispositivo resultante es tan complejo que escapa al sentido común: aparece al mismo tiempo como una fuente inagotable de contenciosos y como el pretexto para numerosas excepciones en el caso concreto» (*Droit de la Communication*, PUF, Paris, 1994, págs. 73-74). Otra expresiva manifestación crítica frente a dicha complejidad son las siguientes palabras de J. MORANGE: «No parece prohibido, en tanto que jurista, inquietarse por el carácter más y más incomprensible de numerosas leyes votadas por el Parlamento. Tenemos aquí un ejemplo tristemente remarcable. Las leyes anteriores no brillaban por su claridad. La Ley de 17 de enero de 1989 es totalmente ilegible por un no especialista. Remite a una Ley de 30 de septiembre de 1986, modificada el 27 de noviembre de 1986. Sin duda los competentes servicios del Diario Oficial y de los editores privados realizarán el trabajo delicado y habitual de ordenar... ¡Es inadmisibile que, dos siglos después de la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano, en un país donde a nadie está permitido ignorar la ley, se les presente a los administrados una suerte de puzzle a recomponer a su criterio» («Le Conseil Supérieur de l'audiovisuel», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 5 (2), 1989, pág. 250).

(41) L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel...*, pág. 713.

ción audiovisual deben ser nominativas» (art. 36); toda empresa titular de tal autorización debe poner a disposición del público el nombre de las personas físicas propietarias (no persona jurídica), su denominación, razón, sede social y nombre del representante legal y de sus tres socios principales (persona jurídica), el nombre del director y del responsable de redacción de la publicación, y la lista de publicaciones u otros servicios de la empresa (art. 37); toda persona que ostente una fracción igual o superior al 20 por 100 del capital en la asamblea general de una sociedad titular de autorización de un servicio de comunicación audiovisual deberá informar al CSA (art. 38); para el cómputo de los límites previstos legalmente para acceder a estas autorizaciones deberá tenerse en cuenta si la persona física o jurídica «actúa sola o en concierto, directa o indirectamente», y se tomará como referencia no sólo la titularidad del capital sino, también, los derechos de voto en la sociedad (arts. 39 y sigs.).

En tercer y último lugar, «el carácter pluralista de la expresión de las corrientes de pensamiento y de opinión, como objetivo de valor constitucional, requiere la existencia de un dispositivo anti-concentraciones» (42). Y, éste, en la normativa vigente, es el *Consejo Superior de lo Audiovisual*. Correspondiéndole favorecer la libre competencia (art. 1), dirige recomendaciones al Gobierno para el desarrollo de la competencia en las actividades de comunicación audiovisual y puede recurrir a las autoridades administrativas o judiciales competentes para conocer de las prácticas restrictivas de la competencia y de las concentraciones económicas (art. 17). Le corresponde autorizar el uso de las frecuencias de radiodifusión y televisión (arts. 21 y sigs.) y puede requerir a los concesionarios a que cumplan las obligaciones legales y, en caso contrario, puede sancionarlos: suspendiendo, total o parcialmente, o reduciendo la duración de la autorización; multándoles; o retirando la autorización (arts. 42 y sigs.). Así las cosas, se «justifica, igualmente, el papel desempeñado por una autoridad administrativa independiente, cuyo nombre y composición han cambiado... pero cuya función —asegurar la regulación de la comunicación audiovisual— aparece como la clave de bóveda del sistema que se intenta implantar» (43).

---

(42) J. MORANGE: *Les Libertés Publiques...*, pág. 81.

(43) J. MORANGE: *Les Libertés Publiques...*, pág. 81.

V. EL ORGANISMO DE GARANTIA DEL PLURALISMO:  
EL CONSEJO SUPERIOR DE LO AUDIOVISUAL (44)

A) *Antecedentes: La «Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual» y la «Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades»*

La Ley núm. 89-25, de 17 de enero de 1989 —de reforma de la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación— creó el órgano que en la actualidad garantiza el pluralismo informativo en Francia: el *Consejo Superior de lo Audiovisual*. Sin embargo, con anterioridad a profundizar en su análisis, resulta de justicia recordar que su existencia no constituye una creación *ex novo*, sobre el vacío, sino que, más bien al contrario, es heredero de instituciones similares creadas por el legislador durante la década de los ochenta.

La alternancia política iniciada en la historia de la V República por el acceso a la Presidencia de François Mitterrand en 1981 tendría un reflejo muy especial en el ámbito de la comunicación. Sin ir más lejos, al año siguiente, la Ley núm. 82-652, de 29 de julio de 1982, sobre la comunicación audiovisual derogó el régimen de monopolio radiotelevisivo y creó la *Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual* (AACA) (45), autoridad administrativa independiente del Gobierno, para autorizar la explotación del servicio de radiotelevisión.

La AACA estaba compuesta por nueve miembros de los cuales tres eran

---

(44) Diversos estudios monográficos sobre esta institución pueden encontrarse en O. SCHRAMMECK y X. DELCROS: «Le CSA, nouvelle institution constitutionnelle», *Actualité Juridique*, 1988, pág. 467 y sigs.; J. MORANGE: «Le Conseil Supérieur de l'audiovisuel...», págs. 235-250; B. GENEVOIS: «Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 5 (2), 1989, págs. 215-228; J. CHEVALLIER: «De la CNCL au CSA. Premiers commentaires de la loi du 17 janvier 1989», *Actualité Juridique (Droit Administratif)*, 1989, págs. 59-76; E. DERIEUX: «Réforme du statut de la communication audiovisuelle en France. La Loi du 17 janvier 1989 relative au Conseil supérieur de l'audiovisuel», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1989, págs. 133-151; F. NEVOLTRY y B. DELCROS: *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Victoires Editions, Paris, 1989. Entre nosotros puede encontrarse J.-L. AUTIN: «Medios de comunicación y autoridades administrativas independientes. El ejemplo francés del Consejo Superior del Audiovisual», *Autonomías*, núm. 16, 1993, págs. 158-174.

(45) Para profundizar en su análisis, véase J. MORANGE: «La Haute Autorité de la communication audiovisuelle», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1983, págs. 1509-1525; S. HESSEL: «La Haute Autorité de la communication audiovisuelle», *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, Paris, 1988, págs. 165-170.

designados por el Presidente de la República quien designaba a su Presidente, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. No eran reelegibles tras concluir su mandato de nueve años, debían ser renovados por tercios cada tres años y esta función resultaba incompatible con todo mandato electivo, función pública o actividad profesional permanente remunerada. No podían ejercer funciones ni poseer participación en empresas vinculadas al sector audiovisual, editorial, publicitario o periodístico y les estaba prohibido tomar posición pública sobre cuestiones que hubieran sido o fueran susceptibles de ser objeto de actos, decisiones, recomendaciones o consulta por este órgano.

La AACA tenía como misión: garantizar la libertad de comunicación audiovisual y la independencia del servicio público radiotelevisivo; velar por el respeto a las funciones del servicio público y, en su seno, por el *respeto del pluralismo* y del equilibrio en la programación, por el respeto a la persona humana, a la dignidad, igualdad entre hombres y mujeres, por la protección a la infancia y a la adolescencia, por la defensa de la lengua francesa y por la promoción de lenguas y culturas regionales; fijar el derecho de réplica frente a las comunicaciones del Gobierno, la producción, programación y difusión de las emisiones de *campana electoral, la expresión de creencias y pensamientos, de los partidos, grupos parlamentarios y asambleas parlamentarias*; determinar las modalidades del derecho de respuesta; informar sobre los pliegos de condiciones. A los efectos de alcanzar tales fines, la Ley dotaba la AACA de los siguientes poderes y facultades: fijación de las reglas relativas a las emisiones de las campañas electorales; nombrar a los administradores de las sociedades nacionales de programación; nombrar a los miembros de los consejos de administración de los organismos públicos; autorizar las radios locales privadas y radio-televisión por cable; velar por el respeto a los principios de la publicidad por las sociedades nacionales de programación; establecer normas, mediante «recomendaciones».

Poco tiempo después, una nueva mayoría parlamentaria, esta vez de centroderecha, alumbraría la *Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación* por la que se transferiría al sector privado la televisión pública TF1 y crearía —sustituyendo a la AACA— *Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades* (CNCL) (46) que, definida por

---

(46) Puede ampliarse su estudio en J. MORANGE: «La CNCL et le droit de la communication audiovisuel», *Revue Française de Droit Administratif*, 1987, págs. 372-385; J. CHEVALLIER: «Le nouveau statut de la liberté de communication», *Actualité Juridique (Droit Administratif)*, 1987, págs. 59-79; CH. DEBBASCH (dir.): *La Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, Economica, Paris, 1988; P. F. RACINE: «La CNCL, autorité administrative indépendante», *La*

la Ley como «autoridad administrativa independiente», estaba compuesta por trece miembros de los cuales dos eran designados por el Presidente de la República, dos por el Presidente de la Asamblea Nacional, dos por el Presidente del Senado, un miembro del Consejo de Estado, un magistrado de la Corte de Casación, un magistrado de la Corte de Cuentas, un miembro de la Academia francesa, una personalidad cualificada en el ámbito de la creación audiovisual, otra en el sector de las telecomunicaciones y otra en el de la prensa escrita (47). Su mandato, ni renovable ni revocable, era de nueve años y resultaba incompatible con todo mandato electivo, empleo público, actividad profesional o ejercicio de funciones, recepción de honorarios o participación en empresa vinculada al sector audiovisual, editorial, publicitario o de la prensa o las telecomunicaciones. Su Presidente era elegido, en su seno, por la Comisión.

A la CNCL le correspondía: velar por el respeto a la libertad de comunicación audiovisual, por la protección de la infancia y la adolescencia, y por la defensa de la lengua francesa; garantizar el acceso a una comunicación libre; informar sobre los pliegos de condiciones; y controlar la publicidad. A tal fin, la norma le habilitaba para: formular observaciones públicas (en caso de incumplimiento grave de los pliegos de condiciones); autorizar servicios privados de radiotelevisión; nombrar a los cuatro administradores de las sociedades nacionales de programación; nombrar a los miembros de los consejos de administración de organismos públicos; requerir de los titulares de autorizaciones el cumplimiento de sus obligaciones; recurrir ante el Presidente de la sección contenciosa del Consejo de Estado, ante el Procurador de la República y ante autoridades administrativas y judiciales las prácticas restrictivas de la competencia y sobre concentración; controlar el objeto, contenido y modalidades de la emisiones publicitarias; y formular recomendaciones al Gobierno sobre el desarrollo de la libre competencia.

Además, buen número de disposiciones de esta Ley atribuían a la CNCL facultades para garantizar el *pluralismo interno* en el sector público audiovisual: 1) favorecer la expresión pluralista de las corrientes de opinión en los programas de las cadenas públicas y, en particular, en las emisiones de información política emitiendo recomendaciones con carácter obligatorio que pue-

---

*Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, Económica, París, 1988, págs. 24-31; J. AUTIN: «La Commission nationale de la communication et des libertés», *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, París, 1988, págs. 170-173; O. SCHRAMECK y X. DELCROS: «La CNCL», *Actualité Juridique (Droit Administratif)*, 1988, págs. 209 y sigs.

(47) En particular, sobre la garantía de su estatuto personal, puede consultarse A. DECOQ: «La protection des membres de la CNCL», *La Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, Económica, París, 1988, págs. 36-43.

den ser recurridas ante los jueces; 2) garantía a los grupos políticos de libre acceso a la radio y televisión públicas durante las campañas electorales; 3) reconocimiento de derecho de réplica ante las declaraciones o comunicaciones que en cualquier momento el Gobierno queda autorizado a difundir por cualquier cadena pública si lo estima necesario; 4) atribución a las Mesas de las Cámaras parlamentarias del control sobre la retransmisión en las emisoras públicas de los debates parlamentarios; 5) otorgamiento de un tiempo de emisión en las cadenas públicas en favor de las formaciones políticas con grupo parlamentario, de las organizaciones sindicales y profesionales representativas a escala nacional y a los principales cultos religiosos practicados en Francia; 6) exigencia de neutralidad y de respeto al principio de igualdad que son principios fundamentales predicables de cualquier servicio público como el que cumplen las emisoras públicas. Por lo que respecta a la garantía del *pluralismo interno* en la *radio y televisión privada*, la Ley reconocía a la CNCL facultades diversas: 1) dirigir recomendaciones de obligado cumplimiento durante las campañas electorales; 2) definir obligaciones específicas sobre honestidad y pluralismo de la información y de los programas; 3) e, incluso, si en una determinada zona únicamente existiera una frecuencia o aún existiendo varias pero resultando insuficientes para garantizar el pluralismo, imponer al beneficiario de la autorización obligaciones destinadas a asegurar la expresión libre y pluralista de las ideas.

B) *Naturaleza: ¿Autoridad administrativa independiente u órgano constitucional?*

La Ley 89-25, de 17 de enero de 1989, define al CSA como una «autoridad independiente» mientras que la CNCL recibió el tratamiento de «autoridad administrativa independiente». Pueden percibirse, en consecuencia, ligeros matices diferenciadores en la conformación de la naturaleza jurídica de ambas instituciones derivados, a buen seguro, del debate existente entre afirmar la naturaleza administrativa de dicho organismo u otorgarle, por el contrario, rango constitucional.

Al margen de las definiciones normativas, el Consejo Constitucional ya calificó como autoridad administrativa independiente, aunque la Ley de 29 de julio de 1982 no hiciera mención expresa, a la AACA y consideró que la designación de una autoridad administrativa independiente del Gobierno para el ejercicio de una atribución tan importante en relación con la libertad de comunicación como la de autorizar la explotación del servicio de radiotelevisión constituye una garantía fundamental para el ejercicio de una libertad pública que queda reservada a la competencia exclusiva del legislador (Decisión 84-

173, de 26 de julio de 1984). Profundizando en la definición de su naturaleza, el Consejo Constitucional señalaría, en relación con la CNCL, que, como corresponde a toda autoridad administrativa, en el ejercicio de sus competencias estará sometida a un control de legalidad que podrá activarse tanto por el Gobierno, que es responsable ante el Parlamento de las actividades de las administraciones del Estado, como por cualquier persona que ostente interés (Decisión 86-217, de 19 de septiembre de 1986). Puede observarse, por lo tanto, que el Consejo Constitucional rechazó configurar estas administraciones independientes al margen de los poderes clásicos y desvinculadas del legislativo o el ejecutivo; más bien al contrario, están articuladas a través de las administraciones del Estado de las cuales el Gobierno es responsable ante el Parlamento. Se ha dicho, en consecuencia, no sin razón, que esta conformación implica un cierto control del Gobierno sobre las autoridades administrativas independientes como, entre otras cosas, lo pone de manifiesto la subordinación de su poder reglamentario al poder reglamentario general del Gobierno (48). Lo que resulta incuestionable, en cualquier caso, es la ausencia de independencia respecto del legislador quien, como se ha puesto de manifiesto, puede en cualquier momento revocar el mandato de sus miembros cambiando sus reglas de composición y designación. Y en su Decisión 88-248, de 17 de enero de 1989 el Consejo Constitucional completará, en su pronunciamiento sobre la ley de creación del CSA, los perfiles doctrinales de las autoridades administrativas independientes, especialmente, al analizar sus facultades. En relación con el poder reglamentario, dirá el Consejo que la Constitución no excluye el poder reglamentario de las administraciones independientes a condición de que esta habilitación no comporte sino medidas de alcance limitado en su campo de aplicación y en su contenido de tal forma que al Primer Ministro corresponde fijar las reglas principales de desarrollo de la Ley y al CSA precisarlas pero sin cuestionarlas. En consecuencia, como apuntábamos su poder reglamentario está subordinado al poder reglamentario general. En relación al poder de sanción, concluyó que la atribución de tal poder a una administración independiente no atenta contra el principio de separación de poderes si tenemos en cuenta la existencia de un régimen de autorización administrativa derivado de exigencias técnicas y de objetivos de valor constitucional y si se respetan los principios constitucionales aplicables a las sanciones penales.

Así las cosas, no queda margen a la duda que el legislador francés ha configurado a las distintas instancias de regulación de la comunicación que se han

---

(48) L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel...*, págs. 717-718.

sucedido (AACA, CNCL y CSA) como administraciones tenuamente vinculadas al poder ejecutivo, con un considerable haz de facultades y una notable autonomía orgánica y funcional, pero, como no lo resistiría el edificio constitucional democrático, sin responder en sentido estricto a la nota de independencia. Y la mejor constatación de este hecho radica en las continuas alteraciones legislativas que han alterado su estatuto desde 1986 a 1989. Precisamente, para evitar futuras reformas que cuestionaran el régimen de la autoridad reguladora del audiovisual, se formuló la voluntarista (49) propuesta de constitucionalizar (50) el CSA, esto es, incorporar a la Constitución un nuevo precepto en el que se estableciera que para preservar la libertad y el pluralismo de la comunicación se creaba «un organismo independiente cuya composición y funciones serán fijadas por una ley orgánica».

La paternidad del intento de constitucionalizar el CSA debe otorgársele sin lugar a dudas a François Mitterrand quien, en su *Carta a todos los franceses* presentada con motivo de su candidatura a la reelección como Presidente de la República en 1988, propugnaba introducir en la Constitución, «del mismo modo que el Consejo Superior de la Magistratura y que el Consejo Constitucional, y con el mismo rango que los otros poderes, el organismo del cual nuestra democracia tiene gran necesidad para asegurar el pluralismo, la transparencia y la cohesión de nuestro sistema audiovisual... se debe pensar en perennizar la institución integrándola en la Constitución. Bien entendido que resulta necesario un amplio consenso de las familias políticas sobre la estructura y sobre las competencias de este CSA... lo importante es que la composición de este Consejo escape a las influencias políticas directas o indirectas: que sus miembros, en número restringido de siete o nueve, sean, en su mayoría, profesionales pertenecientes a las diferentes disciplinas del audiovisual. Todos se convertirán en magistrados celosos de sus prerrogativas y atentos a preservar su autoridad moral. Montesquieu, en la distancia, podrá regocijarse de que un cuarto poder se encuentre con los otros tres y de que se le ofrezca a su teoría de la separación de poderes el último homenaje de nuestro siglo» (51). Clarividente resultaba, sin duda, no sólo la propuesta sino, en particular, su fundamentación al reconocer que, en nuestros días, el principio democrático que sirve como basamento a los tres poderes clásicos exige, asimismo, de un presupuesto cualificado cual

---

(49) Escéptico ante dicha posibilidad se manifiesta J.-L. AUTIN: «Medios de comunicación y autoridades administrativas independientes. El ejemplo francés del Consejo Superior del Audiovisual»..., pág. 162.

(50) Opinión crítica a dicha constitucionalización puede encontrarse en L. FAVOREU y L. PHILIP: *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel...*, pág. 716.

(51) F. MITTERRAND: *Lettre à tous les Français*, abril, 1988, pág. 6.



es la existencia de una opinión pública libre garantizada, a su vez, por un órgano constitucional. No resulta baladí, en consecuencia, calificar como *un cuarto poder* a este organismo ni constitucionalizarlo a los efectos de legitimar democráticamente su existencia y dotarlo de estabilidad sustrayéndolo de las tensiones partidistas (52).

Lo cierto es que, finalmente, el gobierno socialista renunció al tan ambicioso objetivo de constitucionalizar el CSA y se limitó —alimentando la sospecha de que su única pretensión radicaba en reemplazar a sus miembros (53)— a sustituir la CNCL creada en 1986 por el CSA mediante la Ley de 17 de enero de 1989. No es menos cierto, sin embargo, que, a pesar del escepticismo de ciertos sectores (54), el estatuto otorgado por esta norma al CSA le ha permitido una larga vida, relativamente pacífica, durante una década hasta nuestros días. Sin adquirir la naturaleza de órgano constitucional, el CSA ha logrado, como propugnaba Mitterrand, estabilidad, legitimidad, consenso y autoridad (55).

---

(52) Más cuestionable resulta admitir que el CSA, como señala H. BOURGES, sea una «incardinación del Estado imparcial» («L'expérience des autorités de régulation européennes. Les coopérations avec les instances africaines», *Conférence des instances de régulation de la communication d'Afrique*, Libreville, Gabon, 2-5 juin 1998). Sobre el debate doctrinal francés en torno la problemática constitucional que plantean las Administraciones Independientes, véase (E. PISIER: «Vous avez dit indépendantes? Reflexions sur les AAI», *Pouvoirs*, núm. 46, 1988, págs. 71-83; C.-A. COLLIARD y G. TMSIT (dir.): *Les autorités administratives indépendantes*, PUF, Paris, 1998; C. TEITGEN-COLLY: «Les instances de régulation et la Constitution», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1990, págs. 153-261).

(53) J. MORANGE: «Le Conseil supérieur de l'audiovisuel»..., pág. 239.

(54) Buen ejemplo de las opiniones escépticas con el éxito de esta institución son las siguientes manifestaciones de J. MORANGE: «¿Cual será el futuro de la Ley de 17 de enero de 1989?... Querida por un solo partido, minoritario en el Parlamento, el CSA no dispone de nada que pueda valerle respeto. Hay que esperar que sus miembros, por su sabiduría y su competencia, sabrán merecérselo» («Le Conseil supérieur de l'audiovisuel»..., págs. 249-250). Sin embargo, pocos años después este mismo autor reconocería que «la institución ha jugado siempre una función capital, a menudo útil, incluso no siendo siempre apoyada por los poderes públicos. Hoy aparece casi irremplazable y el gobierno del Sr. Balladur ha tenido el gran mérito, no sólo de no proponer su modificación, sino igualmente de prever cierto incremento de sus funciones» (J. MORANGE: «La réforme de la communication audiovisuelle», *Revue Française de Droit Administratif*, 10 (6), 1994, pág. 1175).

(55) Como afirmara el Presidente del CSA, Hervé Bourges en su intervención ante la Conferencia de Instancias de regulación de la comunicación de Africa (Libreville, Gabón, 2-5 junio 1998): «Una autoridad como el CSA se ha convertido poco a poco, para el conjunto de los profesionales cuyas actividades está encargada de regular, en el símbolo y la garantía de la independencia de los medios audiovisuales» ([www.CSA.fr](http://www.CSA.fr)).

C) *Composición y designación. Estatuto de sus miembros*

El CSA está compuesto por nueve miembros de los cuales tres son designados por el Presidente de la República —que designa, también, al Presidente—, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado (56).

La reducida composición del CSA —recuperando las previsiones de la AACA y restringiendo la composición de la CNCL— persigue garantizar la *funcionalidad* del órgano y, como veremos posteriormente, permite una distribución de funciones racional entre sus miembros. El procedimiento de designación preserva el necesario *pluralismo* y la obligada *legitimidad democrática* de esta institución. Todos los miembros del CSA gozan de legitimidad democrática indirecta en la medida en que todos los sujetos que los designan han obtenido el referendo popular directo lo que constituye una exigencia inexcusable para atribuirle facultades públicas al órgano. Aunque en sí misma la Ley de creación del CSA no contiene previsiones que amparen directamente una composición ideológicamente plural lo cierto es que —a la vista de la diferente duración del mandato de los sujetos que los nombran, de su distinta extracción, de su renovación parcial y del deseable criterio institucional que debe presidir dicha designación— no resulta imaginable que la composición del CSA resultante responda a sectarismos partidistas sino, más bien al contrario, al pluralismo que debe presidir un órgano de tal naturaleza.

La adquisición de la condición de miembro del CSA no conoce otro impedimento —no excesivamente justificado— que no haber rebasado la edad de sesenta y cinco años (pero alcanzarla no interrumpe su mandato). No se exige, en consecuencia, *cualidad personal o cualificación* profesional específica. Lo que implica obviar la propuesta de Mitterrand de que sus miembros fueran mayoritariamente «profesionales pertenecientes a las diferentes disciplinas de lo audiovisual», huir de la corporativista composición prevista para la CNCL

---

(56) La composición y procedimiento de designación del CSA reproduce el previsto para el Consejo Constitucional lo que ha sido cuestionado por J. MORANGE: «Si el Consejo Constitucional se ha hecho merecedor de respeto es por el modo en que ha cumplido durante un largo periodo su función jurisdiccional y no precisamente por el nombramiento de sus miembros... Autoridad política, el CSA debería comprender miembros nombrados por autoridades políticas. Autoridad imparcial, que deberá resolver en derecho, debería haber comprendido altos magistrados, cuya presencia habría, por lo demás, evitado que se contasen los votos en términos de relación mayoría-oposición» («Le Conseil supérieur de l'audiovisuel»..., pág. 241). Crítico con el procedimiento de designación del CSA, por no garantizar suficientemente la independencia, se manifiesta E. DERIEUX: «Réforme du statut de la communication audiovisuelle en France. La Loi du 17 janvier 1989 relative au Conseil supérieur de l'audiovisuel»..., pág.135.

(mayoritariamente, magistrados, académicos, personalidades de los mass media) y desconocer la composición del Grupo de siete Expertos, elegidos «por su competencia profesional y su vinculación con las libertades públicas» (57), que informaron el proyecto de ley de creación del CSA. No obstante, no resulta reprochable esta previsión legislativa por cuanto otorga una mayor flexibilidad a quienes ostentan la responsabilidad de la designación máxime cuando la experiencia demuestra que la selección de los miembros del CSA atiende estrechamente a un curriculum personal y profesional cualificado (58).

La pretendida *independencia* del CSA («autoridad independiente» lo califica la Ley) es, en gran medida, la independencia de sus miembros y ésta se alcanza, básicamente, desvinculando la duración de su mandato de la del sujeto que los designa —el mandato de los miembros del CSA es de seis años, prescribiendo su revocación o su renovación—, estableciendo la renovación parcial del órgano —por tercios cada dos años— y prescribiendo un rígido régimen de *incompatibilidades* —sus funciones son incompatibles con todo mandato electivo, empleo público o actividad profesional y no pueden, directa o indirectamente, ejercer funciones recibir honorarios, salvo por servicios prestados con anterioridad a acceder al cargo, ni ostentar intereses en empresas televisivas, editoriales, cinematográficas, periodísticas, publicitarias o de telecomunicaciones; hasta un año después de cesar en sus funciones deberán abstenerse de adoptar posiciones públicas sobre cuestiones relacionadas con el CSA—. Tal es el celo garantizador de la independencia de este órgano manifestado por el legislador que somete, también, al personal a su servicio a terminadas prohibiciones como la de ser miembros de consejos de administración de establecimientos públicos audiovisuales o la de beneficiarse de una autoriza-

---

(57) Françoise Giroud (periodista y ex-Ministra), Danielle Delorme (artista y productora), Pierre Desgraupes (expresidente-director general de Antenne 2), Claude Santelli (expresidente de SACO), Pierre Avril, Jean Gicquel y Jean Rivero (Catedráticos de las Facultades de Derecho). Como afirma E. DÉRIEUX, «dichas autoridades han ejercido su poder de nombramiento con suma prudencia. Sin duda, algunas de las designaciones llevadas a cabo no están exentas de significación política, pero, en conjunto, los nombramientos efectuados no han suscitado polémicas porque se ha considerado que reflejaban una voluntad de equilibrio y ponderación... una configuración que, por encima de una neutralidad imposible, ofrece garantías de seriedad y equilibrio» («Réforme du statut de la communication audiovisuelle en France. La Loi du 17 janvier 1989 relative au Conseil supérieur de l'audiovisuel»..., pág. 172).

(58) En 1997 formaban parte del CSA: Hervé Bourges (periodista y exdirector general de diversas sociedades de comunicación televisivas), Monique Augé-Lafon (profesora universitaria), François Bonnemain (periodista), Jean-Marie Cotteret (Catedrático de Ciencia Política), Monique Dagnaud (sociólogo), Roland Faure (periodista), Geneviève Guicheny (periodista), Philippe Labarde (periodista) y Philippe-Olivier Rousseau (experto en telecomunicaciones).

ción relativa a un servicio de comunicación audiovisual, ni ejercer funciones u ostentar intereses en una sociedad titular de tal autorización. Contribuye, igualmente, a garantizar una cierta independencia del CSA el otorgarle una cierta autonomía financiera y de control del gasto —el CSA propone, durante la elaboración del proyecto de ley de presupuestos, los créditos necesarios para el ejercicio de sus funciones y somete sus cuentas al control del Tribunal de Cuentas—.

#### D) *Competencias*

El estatuto competencial del CSA llama la atención por su carácter omnicomprensivo pues supone una traslación, casi sin precedentes en el Derecho comparado, de facultades referidas al ámbito de la comunicación tradicionalmente ubicadas en el Gobierno hacia esta autoridad independiente. El ámbito de ejercicio de las facultades del CSA se extiende no sólo al sector público audiovisual (por ejemplo, con la nada desdeñable capacidad de nombramiento de los Presidentes de las cadenas públicas) sino, también, al sector privado (por ejemplo, reglando y autorizando las emisiones). Además, no se limita el CSA a controlar externamente el sector audiovisual sino que penetra en su programación y ejerce facultades de reglamentación y sanción que, como veremos, permiten garantizar la libertad de comunicación audiovisual.

1. En el *sector público radiotelevisivo*, al CSA corresponde el *nombramiento* de cuatro miembros —y, de entre ellos, al Presidente— de los consejos de administración de las radios y televisiones públicas por mandatos de tres años (59). A saber, en Radio France, Radio France Internationale (RFI) —cuyo Presidente es elegido por el CSA de entre los administradores designados por el Gobierno—, Radio télévision française d'outre-mer (RFO), France 2 y France 3 —el CSA nombra un Presidente común a ambas sociedades reagrupadas en France Télévision—. El CSA designa igualmente cuatro miembros del con-

---

(59) Sobre las expectativas creadas en el otorgamiento de esta facultad al CSA, J.-L. AUSTIN afirmará que, «desde el punto de vista simbólico, lo más espectacular es el nombramiento de los responsables de las sociedades de programas (radios y televisiones) del sector público. En efecto, es en este campo donde debía efectuarse, del modo más claro posible, la ruptura del “cordón umbilical” con el poder político, donde la intervención de la instancia de regulación del audiovisual era más esperada. Y los primeros nombramientos realizados por el CSA han respondido en gran medida a la expectativa general y han suscitado pocas controversias» («Medios de comunicación y autoridades administrativas independientes. El ejemplo francés del Consejo Superior del Audiovisual»..., págs. 164-165).

sejo de administración del Instituto Nacional del Audiovisual aunque su Presidente es designado por el Gobierno. Igualmente, corresponde al CSA *attribuir frequencias* de emisión a las radios y televisiones públicas.

2. En el *sector privado radiotelevisivo*, el CSA otorga las *autorizaciones de emisión* de radios FM y televisiones privadas nacionales, regionales o locales (inclusive las difundidas por satélite o por cable). El CSA concede dichas autorizaciones, tras el correspondiente concurso público, a las radios FM (durante un máximo de cinco años) y a las televisiones (durante un período de diez). Estas autorizaciones pueden prorrogarse directamente, sin necesidad de nuevo concurso, durante dos períodos más de cinco años cada uno. La autorización de las emisiones por cable tiene una duración de treinta años y las emisiones por satélite están sometidas a un régimen de convenio con el CSA.

3. El *poder de control de la programación* de todas las radios y televisiones (60), públicas o privadas, constituye uno de los ejes básicos de la acción del CSA en ámbitos como el pluralismo y la honestidad informativa, el régimen de difusión y desarrollo de la producción de obras cinematográficas y audiovisuales, la protección de la infancia y la adolescencia, la publicidad y la defensa de la lengua francesa. Control que se extiende al respeto de principios fundamentales como la dignidad de la persona y el orden público o a la garantía de las reglas relativas a la competencia y concentración en el sector de la comunicación audiovisual. A los efectos de garantizar la calidad y la ética en la programación, el CSA goza de un amplio poder reglamentario (61).

4. Para garantizar el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento le atribuye, el CSA está dotado de un *poder de sanción* sobre las cadenas públicas y privadas. Esto es, puede dirigirles requerimientos y dispone de un poder de sanción administrativa frente a los incumplimientos de las obligaciones de los difusores que puede traducirse en la suspensión de la autorización, en la reducción de su duración o en su rescisión, en la imposición de una multa o en la obligación de difundir un comunicado por antena. La adopción de sanciones administrativas está sometida a un procedimiento contradictorio que permite ejercer los derechos de defensa y a los efectos de dilucidar responsabilidades penales el CSA puede recurrir al Procurador de la República.

5. El CSA ejerce un *poder consultivo* mediante la *emisión de los infor-*

---

(60) Lo que exige, cada año, del CSA un análisis exhaustivo de unas 50.000 horas de programación de las televisiones nacionales y, mediante sondeo, del control de 735.000 horas de programación de las televisiones regionales y locales, de emisiones por cable, y de las radios públicas y privadas.

(61) Sobre el tema, véase B. GENEVOIS: «Le Conseil constitutionnel et la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel»..., págs. 216-218.

mes que le requieren los Presidentes de la Asamblea Nacional o del Senado, las Comisiones competentes de ambas Cámaras, el Consejo de la Competencia, sobre prácticas restrictivas de la competencia y concentraciones económicas, y, muy en particular, el Gobierno. Este último le solicitará informes sobre: 1) la definición de bandas de frecuencias cuya atribución o asignación son confiadas al CSA y sobre aquellas otras atribuidas a las administraciones del Estado; 2) la fijación de reglas aplicables a las radios y televisión por cable; 3) la publicidad en Radio France y en la televisión, la difusión de películas y de obras audiovisuales, la contribución de las televisiones a la producción; 4) la modificación de los pliegos de condiciones de las radios y televisiones públicas o del instituto Nacional del Audiovisual. Todos estos Informes deben ser motivados y publicados en el Journal Officiel. Cada año, de oficio, el CSA elabora y publica un *Informe anual* sobre las sociedades nacionales de programación (Radio France, RFI, France Télévision, La Cinquième, RFO), la cadena codificada Canal +, los servicios privados de difusión nacional (TF1 y M6) y el Instituto Nacional del Audiovisual.

6. El CSA ostenta *poder de decisión en la gestión y atribución de frecuencias*. Le corresponde autorizar el uso de frecuencias de transmisión indispensables para el funcionamiento de radios y televisiones, participa en los procesos de coordinación internacionales para asegurar la gestión de las frecuencias y le corresponde aportar soluciones a los problemas de recepción radiotelevisiva que afectan a telespectadores y oyentes.

## VI. LA GARANTIA DEL PLURALISMO INFORMATIVO INTERNO

El artículo 1 de la Ley de creación del CSA proclama solemnemente que la comunicación audiovisual es libre y que al Consejo Superior del Audiovisual corresponde garantizar su ejercicio que sólo podrá ser limitado en la medida necesaria para garantizar, entre otros, «el respeto al carácter pluralista de la expresión de las corrientes de pensamiento y de opinión». A tal fin, le corresponde, igualmente, garantizar la igualdad de trato y «la independencia e imparcialidad del sector público de la radiodifusión sonora y de la televisión».

En la actualidad, tras la quiebra de los monopolios televisivos durante las últimas décadas, es lugar común en las democracias contemporáneas considerar que el pluralismo informativo en los medios de comunicación (particularmente, en radio y televisión) queda garantizado mediante la quiebra de dicho monopolio y la emergencia de múltiples centros emisores de información y mediante la imposición de una exigencia particular de imparcialidad y pluralismo en el sector mediático público (en particular, durante las campañas electo-

rales). Se entiende, por lo tanto, que en un sistema democrático las exigencias mínimas de presencia en los medios de información de la pluralidad ideológica se verifican a través del pluralismo externo —por ejemplo, prohibiendo los monopolios, garantizando la existencia de diversidad de medios o impidiendo las concentraciones mediáticas— y del sometimiento particular del sector mediático público a los ineludibles compromisos derivados de su consideración como servicio público del conjunto de la sociedad (asegurando el acceso a la opinión pública de las candidaturas durante la campaña electoral, retransmitiendo determinados eventos informativos de interés general o velando por una hipotética imparcialidad en su acción informativa).

Y así ocurre en Francia donde en 1982 se quebró el monopolio televisivo emergiendo buen número de televisiones privadas. Las radios y televisiones públicas tienen el mandato legislativo de garantizar la propaganda política durante la campaña electoral, y éstas están obligadas a transmitir las comunicaciones gubernamentales. Además, las formaciones políticas con representación parlamentaria (también los sindicatos, organizaciones empresariales y confesiones religiosas) deben ver garantizado un tiempo de emisión mínimo. Sin embargo, el sistema francés, como veremos a continuación, goza de particularidades notables que nos lo hacen especialmente atractivo a los efectos de garantizar auténticamente el pluralismo informativo. Entre ellas, cabe destacar el reconocimiento legal del derecho de réplica frente a las comunicaciones del Gobierno o la medición e imposición de límites a los tiempos de palabra de las personalidades públicas en las radios y televisiones públicas y privadas.

#### A) *El derecho de réplica a las comunicaciones del gobierno*

El legislador francés ha atribuido al Gobierno el derecho a programar y difundir por las *radios y televisiones públicas* (France 2, France 3, RFO, Radio France y RFI) todas las declaraciones o comunicaciones que juzgue necesarias; las cuales deberán ser anunciadas como procedentes del Gobierno (art. 54) —lo que, obviamente, las distingue de las simples declaraciones o intervenciones de los miembros del Gobierno (62)—. En sí misma esta facultad gubernamental resulta comúnmente atribuida al Ejecutivo por la mayoría de los ordenamientos contemporáneos como un exigencia lógica de la condición de estos medios de comunicación como *servicio público* que deben dar satisfacción al

---

(62) A. MADELLA y A. BOYER: «La réglementation des programmes», *La Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, Económica, Paris, 1988, pág. 108.

*interés general* que, en su caso, puede comportar la necesidad del Gobierno de dirigirse a la opinión pública. En cualquier caso, la *novedad* de este precepto radica en el reconocimiento paralelo de un derecho de réplica, ante la comunicación gubernamental, mediante las modalidades fijadas por el CSA, que impide un ejercicio abusivo del derecho gubernamental conferido.

A pesar de que la Ley establece que este derecho de réplica será ejercido «según las modalidades fijadas por el CSA», lo cierto es que éste no ha regulado ni las causas ni los sujetos legitimados ni el procedimiento para su ejercicio sino que ha sido en el caso concreto, previa denuncia del sujeto supuestamente legitimado para requerir la réplica, cuando el CSA ha ido configurando unas mínimas *reglas* que amparan el ejercicio de este derecho: 1) el derecho de réplica no conoce excepción ni restricción aunque el CSA no haya recibido comunicación del Gobierno anunciando el ejercicio de su derecho a emitir comunicado en las cadenas públicas; 2) el CSA ha estimado que la comunicación gubernamental otorga un derecho de réplica «a las formaciones políticas que no pertenezcan a la mayoría y que estén representadas por un grupo en la Asamblea Nacional, si lo desean, por un tiempo de emisión equivalente, atribuido proporcionalmente a su representación en la Asamblea Nacional» —criterio tradicionalmente seguido en el ejercicio del derecho de réplica—; 3) el CSA se ha dirigido a los Presidentes de las televisiones y radios públicas solicitándoles una reserva de tiempo de emisión por una duración determinada, en un día concreto y «en condiciones de programación globalmente equivalentes a las de la declaración gubernamental (63).

---

(63) Un ejemplo del ejercicio de este derecho de réplica lo encontramos en el Informe de Actividad del CSA de 1995. El 5 de diciembre del mismo año, a las 20,30 h., el Primer Ministro Alain Juppé, se dirigía simultáneamente desde Matignon, por TF1, France 2 y Radio France, durante 12 minutos abordando los conflictos sociales existentes. Al día siguiente, Laurent Fabius, Presidente del Grupo Socialista en la Asamblea Nacional, recurrió al CSA requiriéndole medidas urgentes que le aseguraran el respeto del derecho de réplica. El 8 de diciembre el CSA —tras constatar que, contrariamente a precedentes anteriores, el Gobierno no le había remitido comunicación anunciando dicha emisión radiotelevisiva— requirió a las radios y televisiones públicas (France 2, France 3 y Radio France) para que reservaran a las formaciones políticas no pertenecientes a la mayoría y representadas por un grupo en la Asamblea Nacional, si lo deseaban, un tiempo de emisión equivalente, repartido proporcionalmente a su representación en la Asamblea Nacional. En concreto, 8 minutos 30 segundos para el partido Socialista y 3 minutos 30 segundos para el Partido Comunista. Estos espacios debían serles ofrecidos para la tarde-noche de ese mismo día en las condiciones de programación globalmente equivalentes a las de la declaración del Primer Ministro. Finalmente, France 2 ha otorgado 8 minutos a Laurent Fabius en el diario de las 20 h. de ese mismo día mientras que el Partido Comunista ha renunciado a su tiempo de emisión en esa cadena. El mismo día, Radio France difundió a las 21 h en France Inter una intervención de Fabius de 8 minutos 30 segundos, seguida de una intervención de Gisèle Mo-



B) *Derecho de acceso y tiempos de emisión de los grupos políticos con representación parlamentaria*

El sector público radiotelevisivo cumple igualmente con las exigencias derivadas de su condición de servicio público a través de una *adecuada información parlamentaria*. Es lugar común en las democracias contemporáneas, la apreciación de que existe un notorio desconocimiento por parte de la opinión pública de la actividad de los poderes públicos y, en particular, del Parlamento. No debe extrañar, por lo tanto, que la Ley francesa sobre libertad de comunicación prevea en su artículo 45-1 que cada Asamblea parlamentaria puede, bajo el control de su Mesa, producir y hacer difundir por vía hertziana o distribuir por cable un programa de presentación y de informe de sus trabajos que podrá versar, igualmente, sobre el *funcionamiento de las instituciones parlamentarias* y ofrecer un espacio al debate público con respeto a la representatividad de los grupos y formaciones existentes en cada Asamblea. Contribuye decisivamente, también, a aproximar la institución parlamentaria al ciudadano la previsión legislativa contenida en su artículo 55 de que las radios y televisiones públicas *retransmitan los debates* de las Asambleas parlamentarias bajo el control de las Mesas de cada Asamblea. Puede y debe llamar la atención el recelo del legislador manifestado en estos preceptos respecto a la información parlamentaria transmitida por las radios y televisiones públicas. No en vano la Ley somete esta modalidad de información electoral, por un lado, al *control* de las Mesas de cada Asamblea y, por otro, al respeto a la *representatividad* de los grupos y formaciones existentes en cada Asamblea. Dichas cautelas persiguen, sin lugar a dudas, abundar en la garantía del pluralismo informativo de los medios de comunicación públicos.

No es menos cierto, sin embargo, que idéntico reproche de distanciamiento se formula de los partidos políticos. La formación de una opinión pública libre, se dice, exige una expresión pluralista de las corrientes de opinión y pensamiento a través, precisamente, de los medios de comunicación de masas en tanto instrumentos básicos de interlocución de los partidos políticos con el ciudadano. Por ello, con buen criterio, el artículo 55 de la Ley relativa a la libertad de comunicación prevé el otorgamiento de un tiempo de emisión en favor de las formaciones políticas representadas por un grupo en una u otra Asamblea del Parlamento así como de las organizaciones sindicales y profesionales re-

---

reau, del Partido Comunista, de 3 minutos 30 segundos. Posteriormente, extractos de estas intervenciones fueron difundidos en France Info (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *VII Rapport d'activité 1995*, pág. 84 y Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *VII Rapport d'activité 1995. Annexes*, págs. 92-94).

presentativas a escala nacional, según las modalidades definidas por el Consejo Superior del Audiovisual (64).

En el ejercicio de dichas atribuciones, el CSA ha regulado de forma harto minuciosa, detallista —seguramente, en exceso (65)— e intervencionista la modalidad de programación de los tiempos de emisión otorgados a las formaciones políticas representadas por un grupo en una u otra Asamblea del Parlamento— tras la resolución del Consejo de Estado de 2 de junio de 1994, deben considerarse como tales «las formaciones políticas cuyos electos han constituido efectivamente un grupo parlamentario» (en 1995, Partido Comunista, Partido Socialista, Reagrupamiento por la República y Unión por la Democracia Francesa)—. La regulación efectuada por el CSA define: qué radios y televisiones públicas deben realizar las emisiones; la duración de los formatos de emisión; la fijación del día de la semana de la emisión, de la hora aproximada e, incluso, antes o después de qué programa deben emitirse (66); la atribución global y concreta de los tiempos de emisión; que la responsabilidad de la concepción y realización de la emisión corresponde a las formaciones políticas; que éstas pueden optar por la emisión en una sociedad distinta a la prevista si se respetan las normas técnicas definidas; y que la programación de dichas emisiones queda suspendida durante los períodos electorales (67).

---

(64) También la pluralidad religiosa recibe similar tratamiento por el artículo 56 de dicha Ley al prever que una cadena pública programa «el domingo por la mañana las emisiones de carácter religioso consagradas a los principales cultos practicados en Francia. Estas emisiones son realizadas bajo la responsabilidad de los representantes de estos cultos y se presentan bajo la forma de retransmisiones de ceremonias culturales o de comentarios religiosos. Los gastos de realización son asumidos por la sociedad con el límite de un techo fijado por las disposiciones anuales del pliego de condiciones».

(65) De hecho, la Decisión 95-9, de 10 de enero de 1995 —que posteriormente comentaremos— por la que se definían las *modalidades de programación del tiempo de emisión atribuido a las formaciones políticas representadas por un grupo en una u otra Asamblea del Parlamento, así como a las organizaciones sindicales y profesionales representativas a escala nacional, para el año 1995*, exigió de sendas reformas a lo largo de 1995 en las que el CSA se limitaba a cambiar el día de la semana de emisión de estos espacios televisivos. Véanse, las Decisiones núm. 95-165, de 3 de mayo de 1995 (*Journal Officiel de la République Française*, de 24 de mayo de 1995, pág. 8556), y núm. 95-347, de 5 de septiembre de 1995 (*Journal Officiel de la République Française*, de 9 de septiembre de 1995, pág. 13388), por las que se modifica la Decisión núm. 95-9, de 10 de enero de 1995.

(66) En 1994, lo que fue secundado en 1995 con el acuerdo de la mayoría de los beneficiarios de las emisiones, se adoptaron nuevas modalidades de programación de las emisiones televisivas, dirigidas a asegurarles una audiencia más amplia (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *La Lettre*, septiembre 1996, pág. 14).

(67) Por ejemplo, el CSA dictaba el 10 de enero de 1995 su Decisión núm. 95-9 por la que se definían las *modalidades de programación del tiempo de emisión atribuido a las formaciones*

C) *Los tiempos de palabra de las personalidades políticas:  
la regla de los tres tercios*

Desde 1986 la Ley relativa a la libertad de comunicación atribuye al Consejo Superior del Audiovisual la función de asegurar el respeto a la expresión pluralista de las corrientes de pensamiento y de opinión en los programas de las sociedades nacionales de programación y, especialmente, en las emisiones de *información política* (art. 13). De esta forma, el legislador persigue garantizar el pluralismo político en un nuevo ámbito de la comunicación audiovisual (al igual que, como hemos visto, lo ha hecho con la información parlamentaria o las comunicaciones gubernamentales y que, como veremos, lo hace con la información electoral) consistente en la permanente información política emitida por las cadenas públicas. Como resulta tradicional el recelo frente a la parcialidad de la información política de los medios públicos —históricamente sometidos a las directrices gubernamentales o a pretender su complacencia—, es en éste sector donde resulta plenamente apoderado legislativamente el CSA para garantizar el pluralismo en la *información política*. Curiosamente, como observaremos a continuación, esta regla, no ajena a otros ordenamientos (en los que

---

*políticas representadas por un grupo en una u otra Asamblea del Parlamento, así como a las organizaciones sindicales y profesionales representativas a escala nacional, para el año 1995. En esta Decisión, el CSA preceptuaba: que las televisiones públicas France 2 y France 3 debían reservar un tiempo global de 2 horas 40 minutos a estas formaciones políticas y de 7 horas 40 minutos a las organizaciones sindicales y empresariales; que estas emisiones televisivas tendría una duración corta de 2 minutos o una larga de 8 minutos; que, tratándose de las emisiones de duración corta, éstas se programarían, en France 2, los jueves hacia las 22,30 h. y, en France 3, los sábados hacia las 18,20h.; que, tratándose de las emisiones de duración larga, se programarían, en France 2, el sábado hacia las 11 h. y, en France 3, los domingos hacia las 10,50 h.; que la radio pública Radio France (Radio Inter) debía reservar un tiempo global de 40 minutos a las formaciones políticas y de 55 minutos a las organizaciones sindicales y empresariales; que las emisiones en radio serían de una duración de 5 minutos y serían programadas los sábados hacia las 19,50 h. antes del boletín informativo de las 20 h. En total, los tiempos de emisiones otorgados a los partidos políticos serían de 20 minutos televisivos y 5 de radio (tanto para el Partido Comunista como para el Partido Socialista) y de 60 minutos televisivos y 15 de radio (tanto para Reagrupamiento por la República como para Unión por la Democracia Francesa). Serán organizaciones empresariales y sindicales representativas a escala nacional a los efectos de obtención de los espacios de emisión: Confederación francesa democrática del trabajo (CFDT), Confederación francesa de trabajadores cristianos (CFTC), Confederación general de pequeñas y medianas empresas (CGPME), Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación general del trabajo Fuerza obrera (CGT-FO), Federación nacional de Sindicatos de empresarios agrícolas (FNSEA), Federación Sindical Unitaria (FSU), Unión nacional de asociaciones de profesiones liberales (UNAPL), Unión nacional de sindicatos autónomos (UNSA) y Unión profesional artesana (UPA) (*Journal Officiel de la République Française*, 31 de enero de 1995, págs. 1659-1660).*

se impone una exigencia especial de pluralidad en la información política de los medios de comunicación públicos), ha encontrado en Francia un singular desarrollo que la hace digna de atención y estudio.

En 1994, el legislador francés (Ley núm. 94-88, de 1 de enero de 1994) dio un salto cualitativo al incorporar al precepto anterior un nuevo párrafo mediante el cual se facultaba al CSA para «comunicar, cada mes, a los Presidentes de cada Asamblea y a los responsables de los diferentes partidos políticos representados en el Parlamento, el extracto de los *tiempos de intervención* de las personalidades políticas en los diarios y boletines informativos, en los magazines y en los restantes programas». Desde el punto de vista formal, esta innovación legislativa implicaba, en primer lugar, la introducción de un mecanismo concreto de control de la información política. En segundo lugar, suponía una delimitación, sino plenamente satisfactoria sí, al menos, clarificadora del genérico concepto *información electoral* al circunscribirlo a las intervenciones de las personalidades políticas pero al extenderlo al conjunto de la programación radiotelevisiva. En tercer lugar, admitía tácitamente la extensión de dicho control a los medios audiovisuales privados. Y, en definitiva, implicaba una cualitativa ampliación de las facultades de garantía del pluralismo informativo interno reconocidas al CSA. «Difícilmente podría imaginarse ofrecer un homenaje más bello a la autoridad responsable de la comunicación audiovisual» (68). Sin embargo, no podemos por menos que resaltar que, en sí mismo, el que el CSA tenga la capacidad de minutar las intervenciones de las personalidades políticas en los medios de comunicación y, mensualmente, dar traslado de los resultados a los Presidentes del Senado y de la Asamblea Nacional y a los responsables de los partidos políticos con representación parlamentaria constituye un mecanismo de control pero no de garantía del pluralismo en la información indirecta. Salvo que, indirectamente, se entienda que la publicidad de dicha medición de tiempos puede llevar a disuadir las tentaciones abusivas en la acción informativa de los medios de comunicación.

Sin embargo, lo cierto es que, desde el punto de vista material, estos reproches han sido superados en la práctica merced a la acción de los poderes públicos franceses. Ya desde 1969 rige en Francia, con mayor o menor intensidad y alcance, la *regla de los tres tercios* que, en síntesis, supone el reparto del tiempo de palabra de forma igual, por tercios, entre el *Gobierno, la mayoría parlamentaria y la oposición parlamentaria*. O, en otras palabras, la prohibición de que cualquiera de estos sujetos rebase dicho techo en los medios audiovisuales.

---

(68) J. MORANGE: «La réforme de la communication audiovisuelle»..., pág. 1177.

La regla *consuetudinaria* (69) de los tres tercios tiene un origen *pretoriano* (70) que se remonta a 1969 cuando el Consejo de Administración de ORTF dirigió una directriz a los responsables de la radio pública para que distribuyeran el tiempo de intervención de las personalidades políticas por tercios entre el Gobierno, la mayoría parlamentaria y la oposición parlamentaria. Desde entonces, tras superar las lógicas controversias que una decisión de tal calado podía generar, a partir de 1981 la regla de los tres tercios ha conocido una progresiva expansión, gozando de un carácter básicamente *pacífico* (71) en el paisaje informativo audiovisual francés, implicando que los programas de radio y de televisión, tanto públicas como privadas, deben otorgar un tercio de los mensajes de contenido político al Gobierno, un tercio a la mayoría y un tercio a la oposición parlamentaria.

En la actualidad, el CSA minuta la presencia en toda la programación (distinguiendo entre telediarios, magazines de información y otras emisiones) de las televisiones públicas (France 2 y France 3) y privadas (TF1, Canal + y M6) de la totalidad de las personalidades y de los mensajes políticos (72) —si bien para la aplicación de la regla de los tres tercios únicamente se atiende a las manifestaciones que se entienden comprendidas en los conceptos Gobierno, mayoría y oposición parlamentaria— lo que, posteriormente, es remitido a los Presidentes de las Cámaras y a los partidos políticos con representación parlamentaria y, además, es recogido en el Informe anual del CSA.

Frente a la vulneración de la regla de los tres tercios, el CSA podrá instruir al medio de comunicación trasgresor para que, habida cuenta del carácter mensual de la minutación, corrija durante el mes siguiente, al alza o a la baja, los excesos cometidos durante la mensualidad anterior. E, incluso, el CSA podrá,

(69) A. MADELLA y A. BOYER: «La réglementation des programmes», *La Commission Nationale de la Communication et des Libertés*, Económica, Paris, 1988, pág. 109.

(70) X. DELCROS: «L'audiovisuel à l'heure des présidentielles», *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 20 avril 1988, pág. 274.

(71) Así lo ponen de relieve los más recientes Informes anuales de actividad del CSA de 1996 y 1997 (*Lettre du CSA*, núm. 97, octubre 1997 y *Lettre du CSA*, núm. 105, juin 1998) o los informes relativos a su aplicación en procesos electorales regionales (*Lettre du CSA*, núm. 103, 1998). En la presentación del Informe Anual de 1997, el 16 de junio de 1998, Hervé BOURGES, presidente del CSA, recordaba que la regla de los tres tercios, como instrumento de garantía del pluralismo informativo, «es aceptada por todas las sensibilidades políticas hasta hoy» ([www.csa.fr](http://www.csa.fr)).

(72) El Informe de actividades del CSA de 1995 nos revela la amplitud del cómputo: Presidencia de la República, Gobierno, RPR, UDF, CNI, Frente Nacional, PS, MRG, PCF, Extrema Izquierda, Generación Ecológica, Los Verdes, Movimiento Independiente Ecológico y Movimientos Regionalistas (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *VII Rapport d'activité 1995. Annexes*, págs. 95-102).

al amparo de la normativa legal que lo regula, iniciar un expediente sancionador por vulneración de los mandatos previstos en la ley y en los pliegos de condiciones que obligan al respeto del pluralismo informativo; e, igualmente, podrá dirigir observaciones públicas conminatorias a los correspondientes consejos de administración. Por ejemplo, durante el primer semestre de 1994 el CSA inició un expediente sancionador a TF1, France 2 y France 3 —curiosamente, tanto televisiones privadas como públicas— por protagonizar desequilibrios suficientemente graves en los tiempos de palabra de las personalidades políticas, favoreciendo al Gobierno, en detrimento de la mayoría y de la oposición parlamentarias.

La regla de los tres tercios merece, como puede fácilmente percibirse, notables *elogios* por cuanto: 1) ha significado el sometimiento, también, a la lógica del pluralismo interno de los medios audiovisuales privados —no siendo, en consecuencia, únicamente los públicos los que deben respetar estas reglas por su condición de servicio público neutral e imparcial—; 2) ha supuesto el reconocimiento de un relevante estatuto para el CSA; 3) y ha permitido concretar la genérica exigencia de pluralismo informativo a través de un mecanismo que, más o menos satisfactorio, resulta objetivo y permite trasladar, en términos de información/formación de la opinión pública, a proporciones razonables (2 tercios frente a 1) las diferencias Mayoría/Minoría.

Por contra, esta regla evidencia algunas *deficiencias* (73) derivadas precisamente del carácter objetivo de dicho mecanismo: 1) las intervenciones del Presidente de la República —al que extrañamente parece que se le supone al margen de la contienda política— quedan excluidas de cómputo lo que resulta harto cuestionable por cuanto, en definitiva, cuando coincide la procedencia ideológica del Presidente de la República con la del Gobierno, sus intervenciones se sumarán a los dos tercios de la Mayoría mientras que en los períodos de *cohabitación* se incrementará el tercio de la oposición parlamentaria; 2) la regla de los tres tercios deja fuera las intervenciones mediáticas de las formaciones políticas sin representación parlamentaria; 3) tampoco se tienen en cuenta el sentido efectivo de las intervenciones de las personalidades políticas, presumiéndose que las que procedan de la mayoría serán de respaldo al Gobierno y las que no de oposición —cuando no resulta extraño en el mapa político/parlamentario francés que las mayorías no sean excesivamente homogéneas y que parlamentarios de la mayoría puedan a menudo criticar al Gobierno—; 4) no atendiendo la regla al contenido de las intervenciones de dichas personalidades

---

(73) Las limitaciones de la medición de los tiempos de palabra han sido expresivamente expuestas por N. COPIN: «Presse: au-delà de l'impartialité», *Pouvoirs*, núm. 63, 1992, págs. 71-80.

puede llegarse al absurdo de ocurrir que el mes del fallecimiento de François Mitterrand la medición de tiempo televisivo de las personalidades del Partido Socialista rebasara los límites impuestos y que éste resultara sancionado cuando estas apariciones no contenían mensajes políticos.

Las limitaciones de este método de objetivación del pluralismo resultan claras y revelan la necesidad de completar esta objetivación meramente cuantitativa con considerandos de carácter cualitativo. A saber, si la lógica de la regla de los tres tercios, en tanto mecanismo de garantía del pluralismo en la información política, reside en una bipolarización de los mensajes políticos confrontando Mayoría/Minoría —privilegiando a la primera (Gobierno + Mayoría parlamentaria) respecto de la segunda (Oposición parlamentaria)— se impone una revisión en la que los mensajes computados al Gobierno lo sean porque, independientemente de quien sea el sujeto que los formule (parlamentario o no, personalidad política o no), le sean favorables o beneficiosos objetivamente. Otro tanto cabe afirmar de la imputación de tiempos de palabra en favor de la minoría u oposición parlamentaria. A tal efecto, se impone un análisis de las intervenciones mediáticas no sólo temporalizado o cuantitativo sino, también, cualitativo o basado en el análisis de los contenidos de los mensajes políticos emitidos (74). Así lo entendió el CSA que en el Informe de 1995 proponía iniciar un reflexión sobre la regla de los tres tercios a fin de apreciar la oportunidad de introducir nuevos métodos de evaluación del pluralismo (75).

---

(74) Buen ejemplo de este modelo de control cualitativo lo constituye la medición del tiempo de palabra efectuado por el CSA en el período previo a las elecciones presidenciales de 1995. Desde el mes de enero de ese año, el CSA puso en funcionamiento un observatorio de cadenas de televisión compuesto por quince analistas de programas y cinco analistas políticos que se encargaron de visionar 30 telediarios y 40 magazines semanales difundidos por TF1, France 2, France 3, Canal + y M6. El control de los tiempos de palabra se efectuó día a día y, junto a este control cuantitativo, se realizó un control cualitativo de acuerdo con el cual el CSA formuló observaciones a los difusores si resultaba que un candidato, independientemente del tiempo de palabra que se le hubiese atribuido, había sido objeto de trato discriminatorio (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *Élection du Président de la République. Rapport sur la campagne électorale à la radio et à la télévision (20 septembre 1994 - 7 mai 1995)*, septembre 1995, págs. 18-19).

(75) Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *VII Rapport d'activité 1995*, pág. 85. En la presentación del Informe Anual de 1997, el 16 de junio de 1998, HERVÉ BOURGES, presidente del CSA, reconocía los límites de la regla de los tres tercios y anunciaba una reflexión a los efectos de su revisión» ([www.csa.fr](http://www.csa.fr)).

D) *Las campañas electorales: pluralismo, equilibrio e igualdad*

El período electoral constituye un momento político especialmente sensible para los partidos políticos en tanto agentes electorales básicos. Es por ello que tradicionalmente la legislación electoral regula exhaustivamente cuanto hace referencia a la propaganda y publicidad electoral y, ya en fecha más reciente, a la información electoral. La actividad informativa de los medios de comunicación durante el proceso electoral está sometida a férreos controles que persiguen garantizar el pluralismo y la igualdad de oportunidades. Francia constituye un buen modelo.

La legislación francesa apenas regula esta actividad mediática pero, por contra, apodera ampliamente al CSA para que intervenga intensamente en la normación del pluralismo informativo durante las elecciones. Así, la Ley relativa a la libertad de comunicación establece, en su artículo 13, que las emisiones publicitarias de carácter político están prohibidas y, en su artículo 16, que el CSA fijará las reglas relativas a la producción, de programación y de difusión de las emisiones relativas a las campañas electorales en las sociedades nacionales de programación y que, durante las campañas electorales, el Consejo podrá dirigir recomendaciones a los concesionarios de servicios de comunicación audiovisual. En consecuencia, tras la prohibición general de inserción de publicidad política, se establecen las habituales obligaciones que afectan a los medios de comunicación públicos de transmisión de propaganda electoral y, como elemento más novedoso, se habilita a la autoridad independiente para ordenar la actividad informativa de los medios privados durante el período electoral.

Así las cosas, el pluralismo en las emisiones de la campaña electoral oficial se manifiesta, en primer lugar, en la atribución en las radios y televisiones públicas a cada partido político de un tiempo de antena definido según las peculiaridades de cada convocatoria electoral (elecciones presidenciales, generales, europeas, etc.). En segundo lugar, el CSA, al acercarse cada elección, dirige a las cadenas públicas y privadas de radio y televisión una *recomendación* en la que les recuerda y define sus obligaciones. Esta potestad constituye una manifestación inequívoca del poder reglamentario (76) del CSA y se suma a sus facultades de vigilancia y control.

1. En la generalidad de los procesos electorales, esta *recomendación* del CSA, dirigida a radios y televisiones, públicas y privadas, distingue entre la

---

(76) P. BON: «Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 13, 1993, pág. 72.



*cobertura informativa de la actualidad no vinculada* a la elección de la que sí lo está. En el primera caso, las sociedades públicas y privadas de radio y televisión deben aplicar la ya comentada *regla de los tres tercios* mientras que, tratándose de *cobertura informativa vinculada a la elección* estas sociedades deberán respetar, cuidando una presentación y acceso a antena equitativo, un *equilibrio informativo* entre los candidatos y partidos políticos en liza (77).

2. En particular, en las *elecciones presidenciales* únicamente la *campaña oficial* esta sometida a reglas precisas fijadas en el Decreto de 14 de marzo de 1964 el cual exige una *estricta igualdad de trato* de los candidatos en los programas de radios y televisiones tanto públicas como privadas (78). Sin embargo, en las diferentes elecciones presidenciales, las instancias de regulación han subrayado la dificultad existente para aplicar el principio de igualdad por cuanto las cadenas de radio y televisión están tentadas de otorgar una posición privilegiada en el tratamiento de la actualidad de aquellos candidatos realmente «presidenciables» en detrimento de los restantes. Así, en sus Informes de 1981 y 1998, la Comisión Nacional de Control constataba la desigualdad entre los tiempos de palabra otorgados a los diferentes candidatos y apuntaba que ello se debía a la dificultad de los directores de informativos para conciliar los derechos de los periodistas a comentar la actualidad con total independencia con los deberes que les imponía la participación en el servicio público y a la consideración como presidenciables o no de unos u otros candidatos. Por ello, en 1988, la Comisión Nacional de la Comunicación y las Libertades sugirió, para la primera vuelta electoral, aplicar el principio de igualdad siguiendo la doctrina del Consejo Constitucional, esto es, entendiendo que este principio «no se opone a que a situaciones diferentes puedan ser aplicadas reglas diferentes».

---

(77) Por ejemplo, para las elecciones regionales y cantonales previstas para el 15 y 22 de marzo de 1997, el CSA dirigió una Recomendación a la totalidad de radios y televisiones en la que, entre otras, establecía las siguientes reglas: A) Actualidad no vinculada a las elecciones: a) En la cobertura de la actualidad nacional, debía aplicarse la regla de los tres tercios; b) en la cobertura de la actualidad local o regional, debía tenerse en cuenta los equilibrios políticos locales o regionales; c) en cualquier caso, debía garantizarse el acceso a antena de las formaciones políticas no representadas en el Parlamento. B) Actualidad no vinculada a las elecciones: a) Garantía de acceso equitativo a antena; b) los contenidos informativos a los que dieran lugar las elecciones debían ser expuestos con constante equilibrio y honestidad; c) los difusores nacionales debían evitar otorgar una cobertura periodística desproporcionada a ciertas circunscripciones (*Lettre du CSA*, núm. 100, 1997).

(78) Sobre la problemática de la aplicación estricta del principio de igualdad en campañas electorales presidenciales, F. RAMÍREZ y C. ROLOT: «Le rite égalitaire dans une campagne présidentielle à la télévision», *Pouvoirs*, núm. 43, 1987, págs. 151-172, y CH. DEBBASCH: «Le principe d'égalité dans les médias audiovisuels et la campagne présidentielle», *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière*, Economica, Paris, 1989, págs. 73-82.

Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 1995, el principio de igualdad fue aplicado con extremo rigor y vigilancia por el CSA. Por todo ello, el Informe del CSA de 1995 proponía restringir la aplicación del principio de igualdad a los tiempos de palabra de los candidatos y de sus apoyos mientras que al tiempo de antena le sería de aplicación el principio de equilibrio y equidad sometido al estricto control del CSA (79).

Por el contrario, no existe ninguna regla legal que regule los meses precedentes a la apertura de la campaña oficial aunque se trate de un período clave en la cronología electoral y resulte evidente que varios meses antes de la campaña los candidatos empiezan a exponer sus programas y a debatir con sus adversarios. Por ello, el CSA adopta recomendaciones en las que proclama durante ese período de tiempo (que, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1995 (80), celebrándose éstas en segunda vuelta el 7 de mayo, se prolongó desde el 20 de septiembre al 31 de diciembre de 1994) la vigencia de los principios generales del pluralismo y advierte que éstos serán verificados más ri-

---

(79) Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *Élection du Président de la République. Rapport sur la campagne électorale à la radio et à la télévision (20 septembre 1994-7 mai 1995)*, septembre 1995, pág. 55.

(80) En las elecciones presidenciales de 1988 ya se inició este modelo de control de la información vinculada a la elección por, en aquel momento, la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades. A estos efectos, pueden consultarse el *Informe de la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades sobre la campaña en la radio y la televisión (22 febrero-8 mayo 1988)*, la *Carta de 20 de enero de 1988 de la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades a todas las cadenas de televisión, RFO, RFI y Radio France, relativa al período precedente a la campaña oficial*, la *Recomendación núm. 88-1 de 3 de febrero de 1988 de la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades a las sociedades nacional de programación a la vista de la elección presidencial (22 febrero 1988 hasta la fecha de la apertura de la campaña oficial)*, la *Recomendación núm. 88-2 de 22 de febrero de 1988 de la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades a las sociedades nacionales de programación y a los servicios de comunicación audiovisual autorizados o concedidos*, la *Decisión núm. 88-73 de 10 de marzo de 1988 de la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades fijando las reglas de producción, programación y difusión de las emisiones oficiales relativas a la campaña para la elección del Presidente de la República (24 abril y 8 de mayo 1988)*. Todos estos documentos pueden encontrarse en VVAA: *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière*, Economica, Paris, 1989, págs. 122-141. Sobre la garantía del pluralismo informativo durante las elecciones presidenciales de 1988, puede consultarse X. DELCROS: «L'audiovisuel à l'heure des présidentielles»..., págs. 273-278; CH. DEBBASCH: «Le principe d'égalité dans les médias audiovisuels et la campagne présidentielle»..., págs. 73-82; P. F. RACINE: «Les aspects juridiques des deux Recomandations de la CNCL aux chaînes de télévision sur la campagne et présidentielle et de la Décision sur la campagne présidentielle», *Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière*, Economica, Paris, 1989, págs. 83-92; J. GERSTLÉ, O. DUHAMEL y D. K. DAVIS: «La couverture télévisée des campagnes présidentielles. L'élection de 1988 aux Etats-Unis et en France», *Pouvoirs*, núm. 63, 1992, págs. 53-69.

*gurosamente* que en los períodos normales. Dicho rigor se traduce en una vigilancia de la *regla de los tres tercios* mensualmente, edición por edición, a fin de percibir el contexto informativo que pueda resultar más o menos favorable en términos de audiencia, y en la inclusión en el sistema de medición y de equilibrio de los tiempos de palabra de las personalidades políticas pertenecientes a formaciones no representadas en el Parlamento pero que pueden apoyar a algún candidato.

Por último, durante los meses inmediatamente anteriores al inicio de la campaña electoral oficial (la denominada *precampaña*) — en las elecciones de 1995, desde el 1 de enero al 6 de abril de 1995—, el CSA requiere de los medios de comunicación que las intervenciones televisadas o radiofónicas de los candidatos, y las intervenciones de apoyo a sus candidaturas, sean objeto de una atención particular sometiéndolas a la *regla del equilibrio*. Durante este período, para las otras intervenciones políticas, la regla de los tres tercios se completa mediante la cuantificación de los tiempos de palabra de las formaciones políticas no representadas en el Parlamento. Por lo tanto, no pudiendo el CSA definir los tiempos de palabra que corresponden a los candidatos por no haberse iniciado la campaña, éste impone la noción de equilibrio en el *acceso a antena* y en la presentación de los candidatos y de sus apoyos. El equilibrio debe aplicarse en los telediarios, mes a mes, edición a edición, en el conjunto de los magazines de información y en la programación restante.

Siendo el medio tradicional para apreciar el pluralismo en los medios audiovisuales el cómputo del *tiempo de palabra* de los candidatos o de sus apoyos, el CSA ha completado esta técnica controlando el *tiempo de antena*. Las recomendaciones del CSA requieren el equilibrio en la presentación en antena, esto es, del trato otorgado a las actividades públicas del candidato, de los balances, comentarios y presentaciones a los que da lugar la elección. Las informaciones electorales deben velar por que los candidatos sean filmados, entrevistados y presentados de forma equilibrada. De esta forma, el tiempo de antena constituye el único elemento cuantitativo que permite apreciar el respeto a esas exigencias más que el mero tiempo de palabra. En el *tiempo de antena* se entiende comprendido, por ejemplo, un reportaje dedicado a un candidato en un diario televisado o los comentarios que acompañan al reportaje sobre un candidato. Por el contrario, no se incluyen los comentarios que no conciernen a un candidato en particular (editoriales políticas sobre la actualidad de la campaña), editoriales críticas respecto de algunos candidatos o los análisis comparativos. Obviamente, a nadie escapa que resulta imposible, aunque puedan tener una influencia en la opinión de los electores, cuantificar estas intervenciones. En fin, para calcular el tiempo global de antena se añaden a los tiempos anteriores los consumidos como tiempo de palabra. El *tiempo de pala-*

bra permitirá medir la expresión efectiva de un candidato y el tiempo de antena afectará al conjunto del trato editorial sobre un candidato.

La aplicación de la *regla del equilibrio* plantea, sin embargo, sendas dificultades interpretativas. Por un lado, respecto de la *noción de candidatos*, ningún texto normativo delimita tal concepto hasta la fecha de publicación de la lista de candidatos por el Consejo Constitucional —por ello, el CSA, en su Informe sobre las presidenciales de 1995, postulaba avanzar la fecha de dicha publicación—. El CSA considera que deben ser considerados como tales las personas que han manifestado su voluntad de participar en la elección, aunque dicha decisión esté sometida a condiciones o a acuerdos entre partidos. Además, respecto de las intervenciones de los candidatos investidos de funciones oficiales (alcalde de París, Primer Ministro, etc.), el CSA, respetando el principio de «desdoblamiento funcional», ha fijado una línea de separación consistente en considerar como comunicaciones de carácter electoral las intervenciones de estos candidatos, exceptuando las declaraciones hechas en función de su cargo oficial, salvo que éstas estén dedicadas a exponer elementos de su programa o a efectuar un balance de gestión. Por otro lado, respecto de la *noción de equilibrio*, el CSA no pretende definir cuotas en los tiempos de palabra sino definir un marco general favorable al pluralismo garantizando a los candidatos un acceso a antena pero sin imponer a los medios audiovisuales una cobertura igual a todos los candidatos, dada su diferente notoriedad y representatividad. A estos efectos, las redacciones informativas, para evaluar el tratamiento informativo de los candidatos, deben tener en cuenta: la antigüedad del candidato en la vida política francesa y la importancia de las funciones que ha ejercido con anterioridad; la representatividad, a nivel nacional, de la formación política que le apoya; el número y calidad de sus apoyos; la posición que adopta en la actualidad de la campaña; y los resultados de las encuestas y sondeos (81).

En definitiva, el pluralismo informativo, en el marco de unas elecciones presidenciales, se realiza mediante la materialización de tres reglas (*tres tercios, equilibrio e igualdad*) que se suceden cronológicamente, desde el remoto anuncio de la confrontación electoral hasta la celebración de los comicios, y que proyectan mayor rigor y severidad a medida que avanza y se aproxima la fecha de la elección.

Un último y novedoso ámbito en el que la intervención del CSA durante la campaña electoral se ha revelado decisiva para garantizar el pluralismo informativo es la organización de *debates electorales televisivos*. Con motivo de las

---

(81) Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *Élection du Président de la République. Rapport sur la campagne électorale à la radio et à la télévision (20 septembre 1994-7 mai 1995)*, septembre 1995, págs. 14-16.

elecciones presidenciales de 1995, el CSA asumió la organización del debate televisivo Chirac-Jospin celebrado, durante la segunda vuelta electoral, el 2 de mayo de 1995. Con anterioridad, los debates televisivos entre los dos candidatos en liza durante la segunda vuelta constituía una tradición inaugurada en 1974 por Giscard d'Estaing-Mitterrand que, a diferencia de las emisiones de la campaña oficial, adolecía de una completa ausencia de reglamentación y cuyas reglas procedían de la costumbre. Así, ante la inexistencia de una Autoridad reguladora de lo Audiovisual, los debates televisivos presidenciales de 1981 (en las cadenas públicas TF1, Antenne 2 y FR3) y 1988 (en la cadena pública Antenne 2 y en la privada TF1) fueron reglados, en mayor o menor medida, previo acuerdo con los candidatos, por la Comisión Nacional de Control Electoral. Sin embargo, en 1995 el CSA, a instancia de las televisiones interesadas (TF1 y France 2) en la programación del debate entre los candidatos presidenciales de la segunda vuelta, asumió, con el acuerdo previo de los candidatos, la organización del debate ejerciendo como mediador entre las televisiones y los candidatos. Los resultados satisfactorios de esta experiencia, en cuanto afecta al respeto del principio de igualdad de trato de los contendientes, llevó incluso al CSA a concluir la conveniencia de que tal género de debates electorales se enmarcaran en el concepto de *campaña oficial* de tal forma que se oficializara la función asumida por esta Autoridad en la organización de tales eventos electorales (82).

3. A diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos —lo que constituye un mérito indiscutible del francés—, la *vulneración* de estas reglas sobre tratamiento informativo de las elecciones acarrea extraordinarias y relevantes *consecuencias*. No en vano, el Consejo Constitucional, en tanto juez electoral (83), ha procedido a la *anulación parcial de una votación*, por entender que, dada la escasa diferencia de votos entre los candidatos, pudiera haber supuesto una *alteración del resultado de la elección* o, al menos, haber tenido una influencia suficiente para alterar la sinceridad del sufragio, por ejemplo, el que France-Inter y tres canales de televisión hayan difundido, la víspera de la segunda vuelta electoral, las críticas vertidas durante una reunión electoral hacia un candidato que no ha podido responder a su debido tiempo por un medio de difusión de idéntica audiencia (Decisión del Consejo Constitucional núm. 81-

(82) Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, *Élection du Président de la République. Rapport sur la campagne électorale à la radio et à la télévision (20 septembre 1994-7 mai 1995)*, septembre 1995, págs. 46-48.

(83) Sobre la consideración del Consejo Constitucional como juez electoral, véase, por ejemplo, B. GENEVOIS: «Le Conseil Constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1989, págs. 19-44.

955, 3 de diciembre de 1981). En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo Constitucional ante el hecho de que una radio local vinculada al Ayuntamiento haya apoyado diaria y sistemáticamente a la lista electoral vencedora (Consejo de Estado, 25 de enero de 1984). O, por último, el que una cadena de televisión nacional haya difundido, tres días antes de la primera vuelta de las elecciones locales, un reportaje criticando a un miembro del Ayuntamiento saliente, sin que éste haya podido responder a su debido tiempo (Consejo de Estado, 9 de julio de 1990). Por contra, el Consejo Constitucional entiende que no altera el resultado de la elección el que, tres cuartos de hora antes del cierre de las Mesas electorales y con una diferencia importante de votos entre los candidatos, el Primer Ministro haya criticado en televisión a una formación política (Decisión del Consejo Constitucional núm. 89-1138, 6 de marzo de 1990). Tampoco, el que una radio local haya difundido un mensaje invitando a los oyentes a no votar por un candidato determinado a causa de su actitud hacia dicha emisora por cuanto dicha acción no pudo alterar los resultados a tenor del carácter de esa emisión y del número de votos obtenidos por el candidato electo (Consejo de Estado, 6 de mayo de 1983) (84).

En consecuencia, los pronunciamientos han permitido conformar unos *principios básicos* deducidos de la jurisprudencia del Consejo Constitucional que deben ser escrupulosamente respetados y, a tal fin, el CSA los recuerda en las Recomendaciones que dirige a las radios y televisiones con anterioridad a la celebración de cada elección: «a) La difusión de declaraciones difamatorias, falsas, injuriosas o que aporten elementos nuevos a la polémica electoral en fecha o en condiciones que hagan imposible o inoperante una respuesta puede falsear la sinceridad del sufragio y comportar su anulación. b) Respecto a las radios de opinión, se recordará que el apoyo masivo y exclusivo a una lista o a un candidato, que pudiera considerarse como la puesta a disposición de un tiempo de antena con fines de propaganda electoral, podría falsear la sinceridad del sufragio y comportar su anulación. c) E incluso, los gastos correspondientes a la realización de las emisiones podrían ser considerados como gastos electorales y, a tal título, integrados en la cuenta de campaña del candidato» (85).

---

(84) P. BON: «Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France»..., págs. 74-75. Otros pronunciamientos similares pueden encontrarse en las Decisiones del Consejo Constitucional núm. 93-1182, de 21 de octubre de 1993 y núm. 95-12 I de 14 de septiembre de 1995.

(85) Recomendación del CSA difundida con motivo de las elecciones regionales y cantonales previstas para el 15 y 22 de marzo de 1997 (*Lettre du CSA*, núm. 100, 1997).