

WOLFGANG RÜFNER

EL PROBLEMA DEL ESTABLECIMIENTO DE EMISORAS PRIVADAS DE RADIO Y TELEVISIÓN EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IGLESIA

Desde el coloquio de 1978 han cambiado en Radio y Televisión en la República Federal de Alemania las circunstancias fácticas y jurídicas. Ya entonces se entreveía que la escasez de bandas en la que se basaba el monopolio de la reglamentación jurídica por la vía de un ente autónomo, podría ser técnicamente superada. Ahora, tanto los satélites de noticias como la transmisión por cable abren nuevas posibilidades de modo que no se justifica el monopolio de unos cuantos entes autónomos de carácter público. Ciertamente es que la técnica no está todavía tan desarrollada como para esperar la formación de una equilibrada opinión pública por la simple concurrencia de muchos participantes. Es todavía incierto que podamos llegar a conseguirlo.

La legislación ha reaccionado ya a los problemas del período de transición. Después de limitados proyectos experimentales en algunos Länder sobre la base de leyes especiales², a partir de 1984 se han promul-

¹ W. RÜFNER, *El derecho, por parte de las Iglesias, al uso de los medios públicos de difusión en el ámbito de la radio y televisión alemana*, en *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Salamanca 1978, p. 167 y 177ss.

² Cf. W. RUDOLF, *Die rechtliche Stellung und die Lage der Kirchen im Rundfunk- und Fernsehsystem in der Bundesrepublik Deutschland*, en J. LISTL-J. SCHLIK (ed.), *Die Neuen Medien und die Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich*. Deutsch-Frankzösische Kolloquien, Kirche-Staat-Gesellschaft (Strassburger Kolloquien), t. 5, Kehl am Rhein 1983, p. 45 y 55ss.

gado en la mayor parte de los Länder leyes sobre los medios de comunicación, que permiten expresamente la creación de emisoras privadas de radio. Antes de esa fecha solamente la ley del Sarre sobre emisoras de radio de 1968 previó la creación de emisoras privadas; las correspondientes normas no fueron nunca aplicadas y en 1981 fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Federal³.

Como requisito para la autorización de emisoras privadas de radio el Tribunal Constitucional Federal exige la existencia de una normativa legal con determinados requisitos mínimos, a fin de garantizar la pluralidad informativa. Tales exigencias, en opinión del Tribunal están básicamente cumplidas por la nueva legislación, en contra de lo establecido en la ley del Sarre de 1968 sobre emisoras de radio, como lo prueba su reciente decisión de 4-11-1986⁴ respecto de la nueva Ley de radio de la Baja Sajonia de 1984⁵.

Aunque exista o pueda existir un número suficiente de emisoras de radio en concurrencia, los responsables de las emisoras privadas están obligados a mantener un pluralismo interno (Binnenpluralismus) en sus programas. Este equilibrio no tiene que ser garantizado por una organización con consejos formados pluralmente dentro del ente. El Tribunal Constitucional Federal se ha conformado para el caso de la Baja Sajonia con una construcción que es la prevista en la mayor parte de las leyes autonómicas: Las distintas cadenas privadas están obligadas por determinadas reglas programáticas. Una comisión especial, que recibe nombres diversos, de composición plural y formada, según el modelo de los consejos de las emisoras públicas, en la que se le reservan también puestos a las Iglesias, vigila para que dichas líneas programáticas sean cumplidas.

Si hay muchas emisoras concurrendo puede prescindirse de este pluralismo interno. Las emisoras privadas no están entonces obligadas a mantener un equilibrio en sus correspondientes programas, más bien la pluralidad informativa está garantizada por la diversidad de emisoras (Pluralismo externo).

Es la ley quien debe esclarecer, bajo qué condiciones, por ejemplo, bajo qué número de emisoras concurrentes se alcanza el pluralismo externo.

³ BVerfGE, vol. 57, p. 295.

⁴ BVerfGE 4.11.1986: Deutsches Verwaltungsblatt (1987) 30.

⁵ *Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz* de 23 mayo 1984: Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (1984), núm. 18, p. 147ss.

Reglas especiales deben impedir que tanto el pluralismo como el equilibrio en los programas de radio sean esquivados mediante una red de cables emitidos en territorios que no sea el suyo.

El Tribunal Constitucional Federal, que aceptó tales construcciones, tenía clara la idea de que una reglamentación estricta de las emisoras, encaminada a conseguir un equilibrio en los programas; llevaría a una reglamentación ordenancista y a ahogar la iniciativa privada⁶. Por eso acepta que se tengan que soportar pequeñas distorsiones. Parte del presupuesto, y éste pertenece a los requisitos de la autorización de las emisoras privadas sometidas a normas menos estrictas, que la información básica de la generalidad de la población está garantizada a través de los programas equilibrados de las emisoras públicas. Por tanto, la estructura y misión de las emisoras públicas quedan intactas; éstas se organizan, según un pluralismo interno. Este viene garantizado en las emisoras públicas a través de leyes promulgadas por los Länder⁷, según casos y cuestiones concretas, modificadas y mejoradas en los últimos años, de modo que estén libres de la influencia del Estado y no estén tampoco en manos de un solo grupo social. En los consejos de emisora, que eligen y controlan a los directores y adoptan decisiones en cuestiones fundamentales, incluso sobre la programación, están, al lado de los miembros elegidos para ello por los respectivos parlamentos autonómicos, representantes de otros muchos grupos sociales, entre ellos también los de la Iglesia.

⁶ Además de la *Niedersächsischen Landesrundfunkgesetz*, véase la *Rundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein de 27 de noviembre de 1984*: Gesetz und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1984, núm. 19, p. 214ss.; *Rundfunkgesetz für das Saarland de 28 de noviembre de 1984*: Amtsblatt des Saarlandes (1984) núm. 52, p. 1249ss.; *Hamburgisches Mediengesetz de 3 de diciembre de 1985*: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (1985) núm. 56, p. 315ss.; *Landesmediengesetz Baden-Württemberg de 16 de diciembre de 1985*: Gesetzblatt Baden-Württemberg (1985) núm. 25, p. 539ss.; *Landesrundfunkgesetz für Rheinland-Pfalz de 24 de junio de 1986*: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz (1986) núm. 14, p. 159ss.;

⁷ Cf. en especial el nuevo acuerdo de los Länder Hamburgo, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein de 20 de agosto de 1980, sobre la Norddeutsche Rundfunk: *Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt* (1980) 482, en vigor desde el 1 de enero de 1981; el 19 de marzo de 1985 se publicó una nueva ley sobre la Westdeutsche Rundfunk (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 1985, p. 237). Sobre la situación jurídica anterior, que era insatisfactoria, cf. RÜFNER, o.c. (nota 1), p. 174ss. Las modificaciones introducidas no dejan de estar determinadas por la sentencia del Oberverwaltungsgericht de Lüneburg de 29 de agosto de 1978: *Die öffentliche Verwaltung* (1979) 170, con anotaciones de KEWENIG, *Entscheidungen in Kirchensachen*, vol. 17, 29.

Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen de 19 de enero de 1987: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (1987) núm. 4, p. 22ss.

En las leyes de radio y televisión, promulgadas a partir de 1984 por los distintos Länder, están autorizadas a ser titulares de emisoras de radio en el caso normal personas físicas y jurídicas. De modo alguno puede existir una radio estatal. Las Iglesias, no obstante ser personas de Derecho público, están expresamente autorizadas a ser titulares, puesto que en tanto que personas de Derecho público tienen un *status* especial y en absoluto pueden ser consideradas como formando parte de la Administración del Estado. Las Iglesias, en consecuencia, tienen la posibilidad de erigir emisoras propias de radio y televisión en la mayor parte de los Länder. Gozan, pues, de la opción de establecer emisoras regionales especiales o crearla en un Land e introducir sus emisiones en la red de cables para transmitir sus programas a los demás Länder. Esto último presupone que el sistema de cable esté suficientemente desarrollado. Un poco distinta es la reglamentación en Baviera⁸ donde está prevista la constitución de sociedades locales propietarias de cables, bajo la supervisión de una central a nivel regional (del Land), con participación de los municipios; estas instalaciones ofrecerían programas a los particulares mediante el pago de un canon. También en Baviera no está excluido que un ofertante, en teoría, por tanto, también una institución eclesiástica, pueda emitir previo acuerdo con esa sociedad propietaria del sistema de cable, un programa durante las veinticuatro horas del día.

Las Iglesias están por el momento tratando de orientarse ante las nuevas posibilidades. Puede darse por seguro que ocuparán los puestos que les corresponden en las comisiones de vigilancia, de composición plural, en aplicación de la legislación autonómica, respecto de las emisoras de radio privadas. Ni pueden ni quieren renunciar a esa posibilidad de ejercer influencia. Ya la misma participación en sí no es problemática: Las emisoras privadas y sus programas no pueden financiarse mediante el sistema de cuotas y, por tanto, dependen más de la propaganda comercial y de las prestaciones voluntarias que las emisoras públicas. Las Iglesias comprensiblemente perciben el riesgo de tomar parte, aunque sólo sea en las comisiones de vigilancia, en empresas que, en modo alguno, armonizan con sus posiciones. No se piensa en participar en un futuro previsible en emisoras de televisión privada; hasta ahora se conforman con lo que le es ofrecido dentro de las emisoras públicas⁹. Las especulaciones se encaminan por el momento hacia la

⁸ Cf. *Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern*, de 22 de noviembre de 1984: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, núm. 25, p. 445ss.

⁹ Cf. sobre los derechos de las Iglesias a espacios radiofónicos, RÜFNER, o.c.

radio, pero aún aquí no está prevista la creación de una radio propia. En contra de ello se pueden aducir muchas razones. Las Iglesias no desean quedar relegadas en materia de radio en una posición marginal, que prefieren hacer valer sus posiciones, preferentemente en cooperación con otros. Plantearía notables dificultades un programa de carácter religioso para llenar toda la jornada y que fuere aceptado por los oyentes. Su financiación sería muy difícil teniendo presente que las Iglesias no podrían contar con grandes ingresos, puesto que ellas mismas se han pronunciado siempre en favor de una contención en la propaganda comercial en la radio.

La renuncia a emisoras de radio propias no significa completo rechazo por las Iglesias de los «nuevos medios». Ellas toman parte, más bien en formas jurídicas diferentes en las sociedades privadas ya existentes. Existen compromisos que permiten a las Iglesias realizar emisiones propias, es poco frecuente la participación de ellas en el capital social de las emisoras privadas. Los esfuerzos de las Iglesias se concentran en emisiones locales. Todo esto está todavía en proceso de constitución, hay muy pocas emisoras privadas que estén funcionando, y es todavía incierto el número de las que van a perdurar.

La colaboración de las Iglesias con los titulares de emisoras privadas es perfectamente posible, pero, si ha de ser duradera, deberá responder tanto a los intereses de aquéllos como a los de éstas. El primer requisito es que las emisiones sean aceptadas por los oyentes; si no lo fueren, desde el punto de vista del propietario, son espacios perdidos. El interés de las Iglesias no puede quedar reducido a emitir algunos programas; deben reflexionar sobre la dimensión que han de darle. Dicho en otros términos: Las Iglesias no pueden menos de tomar en cuenta el nivel general de la programación de la emisora. Una colaboración eclesial, tanto si es en forma de una cooperación como si lo es en la de participación institucionalizada, es solamente posible cuando la emisora tiene en general una posición básica aceptable para la Iglesia y un nivel mínimo. Prácticamente esto significa que no se puede excluir a las Iglesias de una participación en la programación general.

(nota 1), p. 175ss.; tales derechos no quedan afectados por la participación de la Iglesia en emisoras privadas; cf. CH. LINK-A. PAHLKE, *Kirchen und privater Rundfunk*, München 1985, p. 64ss.; de otra opinión, aunque errónea, D. DEHNEN, *Zur Verfassungsmässigkeit des sogenannten Drittsendungsrechtes der Kirchen im öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rundfunk*: Deutsches Verwaltungsblatt (1986) 17ss.

Previsiblemente se otorgará escasa importancia a los derechos especiales que le han sido reservados a las Iglesias en distintos medios, incluso en emisoras privadas ¹⁰.

(Tradujo J. PUENTE EGIDO)

BIBLIOGRAFIA

Ante la imposibilidad de citar toda la bibliografía sobre los nuevos medios, mencionaremos solamente algunas publicaciones importantes; particularmente aquellas que se ocupan de los problemas de las Iglesias. Esta bibliografía está superada en su mayor parte por la decisión del Tribunal Constitucional Federal de 4 de noviembre de 1986, publicada en *Deutsches Verwaltungsblatt* 1987, p. 30.

- P. LERCHE, *Die Kirchen und die neuen Entwicklungen im Rundfunkbereichverfassungsrechtlich gesehen*, en *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*, vol. 13 (1978), p. 89ss.
- U. SCHEUNER, *Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit*, Berlín 1982, en especial p. 66ss.
- J. LISTL-J. SCHLIK (ed.), *Die Neuen Medien und die Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich* (Deutsch-Französische Kolloquien — Kirche-Staat-Gesellschaft, Strassburger Kolloquien, vol. 5), Kehl, Strassburg 1983, con estudios sobre el Derecho alemán de W. RUDOLF, W. SCHÄTZLER y H. E. J. KALINNA.
- H. GLÄSSGEN, *Katholische Kirche und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1962*, Berlín 1983.
- M. BULLINGER, *Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen*: *Archiv des öffentlichen Rechts* 108 (1983) 161ss.
- C. STARCK, *Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern*: *Juristenzeitung* (1983) 405ss.
- W. HOFFMANN-RIEM, *Medienfreiheit und der aussenplurale Rundfunk*: *Archiv des öffentlichen Rechts* 109 (1984) 304ss.
- M. STOCK, *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, München 1985, especialmente p. 378ss.
- CH. LINK-A. PAHLKE, *Kirchen und privater Rundfunk*, München 1985.
- M. BULLINGER-CH. GÖDEL, *Landesmediengesetz, Baden-Württemberg, Kommentar*, Baden-Baden 1986.

¹⁰ Entre las nuevas leyes citadas en las notas 5 y 6, que otorgan a las Iglesias un derecho a emitir mediante el pago de los costes, las siguientes: Baja Sajonia, párrafo 21.2; Renania del Norte-Westfalia, párrafo 19.4; El Sarre, párrafo 9.3; Hamburgo, párrafo 25.2; en Schleswig-Holstein, párrafo 21.2, la compensación no se limita a los solos gastos de emisión.