

LA COMISION PARLAMENTARIA ITALIANA PARA LA DIRECCION Y LA VIGILANCIA DE LOS SERVICIOS RADIOTELEVISIVOS

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ

1. ORIGEN Y RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO

La actual Comisión parlamentaria para la dirección general y la vigilancia de los servicios radiotelevisivos en Italia encuentra su precedente y modelo más inmediato en la que el D. L. del Capo provvisorio dello Stato, n. 428, de abril de 1947 instituyera. Esta norma (1) representaba el intento de organizar los servicios radiotele-

(1) Publicada en la «Gazzetta Ufficiale» del 12-6-47, núm. 131 y ratificada por Ley de 17 de abril de 1949, núm. 56. El D.L. consta de 18 artículos divididos en cuatro Títulos: en el primero, el más extenso, se confirman las amplias facultades del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones sobre la radiotelevisión; en el segundo, y dependiente de dicho Ministerio, se establece el Comité a que se ha hecho referencia en el texto, su composición y sus imprecisas facultades auxiliares respecto del Ministro; en el cuarto se establecen las posibles sanciones a la concesionaria que también competen al Ministerio sólo que, de ser graves o reincidentes los incumplimientos de la concesionaria, hasta el punto de plantearse la revocación de la concesión, interviene el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio competente oído el Comité si los incumplimientos afectan al aspecto cultural o artístico de las transmisiones, o la Comisión Parlamentaria que expresa su parecer cuando dichos incumplimientos afectan el aspecto político de las transmisiones. Es en el título tercero donde se instituye la Comisión Parlamentaria a la que corresponderá «la alta vigilancia para asegurar la independencia política y la objetividad informativa de las radiodifusiones» (artículo 11). Sólo recordar aquí que la Ley núm. 681, de 23 de agosto, de 1949 modificó los artículos 12 y 14 del Decreto en cuestión adaptándolos a la nueva realidad parlamentaria nacida con la aprobación del texto fundamental y la constitución de las dos Cámaras. Así, el artículo 12 habría de disponer, tras la modificación, que la Comisión se componía de «treinta miembros paritariamente designados

visivos y someterlos a la vigilancia y control de dos organismos de nueva creación: el Comité para el establecimiento de directivas culturales, artísticas y educativas, adscrito al Ministerio de Correos y Telecomunicaciones, y la Comisión Parlamentaria de alta vigilancia que, compuesta al inicio (y, como puede verse por la fecha de su norma de establecimiento, aún en plena fase constituyente) por 17 miembros, todos ellos diputados, quedaría bien pronto (en virtud de la Ley núm. 681 de 23 de agosto de 1949), integrada por 30 parlamentarios con igual representación para cada una de las dos Cámaras.

Con el establecimiento de la Comisión de alta vigilancia en 1947 se inicia una nueva etapa en la organización de la radiotelevisión italiana que, por vez primera, habrá de contar con la presencia de un órgano de composición exclusivamente parlamentaria. El Decreto tenía un alcance más amplio, como se desprende de su mismo contenido pero, por lo que ahora nos interesa, y aunque no era excesivamente generoso en cuanto a las funciones de la Comisión ni preciso (2) en la delimitación de competencias de los diversos órganos que habrían de intervenir en los servicios radiotelevisivos, baste decir que merece una mención especial en tanto que resulta precursor de la polémica inquietud política y social que cuaja en los años 70 y, consecuentemente, de la posición doctrinal que, en la base de aquélla, reivindica para la información su consideración de valor constitucional referible a la entera comunidad y cuyo mejor exponente va a ser la propia Corte Costituzionale adelantándose al Parlamento y aún señalándole las decisiones a adoptar. Con todo, obviamente, la norma no rompió con el sistema anterior (3) y, así,

por los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento entre los representantes de todos los grupos parlamentarios» y el 14 que «pueden dictarse normas internas para el funcionamiento de la Comisión parlamentaria mediante acuerdo de los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento, oídas las mesas respectivas».

(2) S. TOSI, *La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Lineamenti e spunti ricostruttivi*, en «El Servizio pubblico radiotelevisivo». Jovene Napoli, 1983, pág. 94.

(3) C. BOTTARI («*I poteri dei Ministeri delle Poste e Telecomunicazioni e delle partecipazioni statali*» in *Il servizio pubblico radiotelevisivo*), desde la perspectiva que el propio título sugiere, cree que en realidad no hay cambio en este campo hasta 1975 con la aprobación de la ley 103.

lejos de una posible relación directa con la Concesionaria, la Comisión debía deliberar a los efectos de garantizar la independencia política y la objetividad informativa, pero sólo podía dirigir los resultados de sus deliberaciones a la Presidencia del Consejo de Ministros que, de este modo, canalizaba la alta vigilancia de la Comisión hasta la sociedad concesionaria del servicio.

La letra del Decreto suscitó comentarios muy optimistas respecto de la Comisión y sus funciones hasta el punto de haberse visto en ellas, también «el primer ejemplo de reconocimiento de potestad decisoria de dirección política atribuida a una comisión parlamentaria un cuarto de siglo antes de que tal potestad se concediera a todas las comisiones parlamentarias, permanentes y especiales, por los nuevos Reglamentos de las Cámaras (4)», de suerte que con tal innovación se estaba introduciendo un elemento típico del sistema asambleario por cuanto las directivas de la Comisión podían imponerse por sí mismas al gobierno más allá de la relación de confianza y sin posibilidad técnica de que éste las desatendiera ni pudiera exigir la intervención de las Cámaras en pleno (5). Sin embargo, el paso del tiempo demostraría que poco había cambiado en la realidad y que, también en este aspecto, el sistema televisivo necesitaba una reforma profunda. El recurso a las protestas doctrinales sería interminable por lo que bastará aquí recordar la posición al respecto de la Corte Costituzionale tomada ya en 1960 con la setencia número 59 de 13 de julio.

Es esta la primera ocasión en que el Tribunal italiano afronta el problema del monopolio televisivo y lo declara conforme a la Constitución dadas las limitaciones que la TV ofrece como instrumento para el ejercicio de la libertad de manifestación del pensamiento, pues siendo las ondas magnéticas limitadas y los costes de instalación y mantenimiento muy elevados, la gestión de dicho medio «se caracteriza, sin duda, por ser una actividad predestinada, en régimen de libre iniciativa, cuanto menos al oligopolio...». Es cierto que la Constitución reconoce a todos en su artículo 21.1 la posibilidad de difundir el pensamiento «por cualquier medio». Ahora

(4) S. TOSI, *Diritto parlamentare*. Milano, 1974, pág. 184.

(5) S. TOSI, *La Commissione Parlamentare...*, en «El servizio...», ya cit., págs. 94-95.

bien, no contrasta con este precepto constitucional el deferir al Estado «aquellos medios de difusión del pensamiento que, en régimen de libre iniciativa, hayan dado lugar, o estén naturalmente destinados a dar lugar, a situaciones de monopolio o —lo que es lo mismo— de oligopolio. Y la demostración es «in re ipsa» si se tiene en cuenta que, respecto de cualquier otro sujeto monopolista, el Estado monopolista se encuentra institucionalmente en las condiciones de objetividad e imparcialidad más favorables para conseguir la superación de las dificultades impuestas por la natural limitación del medio a la realización del precepto constitucional que pretende asegurar a los particulares la posibilidad de difundir el pensamiento con cualquier medio».

Sin embargo, el Estado no está exento de obligaciones y responsabilidades, dada la importancia que hoy adquiere la información «no solo —dice la misma sentencia— para los diversos componentes del cuerpo social, sino también para éste en su unidad». Por ello el Tribunal, aún reconociendo la constitucionalidad del monopolio, se apresura a subrayar que «en cuanto precede está implícito que al *Estado monopolista de un servicio destinado a la difusión del pensamiento incumbe la obligación de asegurar, en condiciones de imparcialidad y objetividad, la posibilidad potencial de gozar de él* —naturalmente con los límites que en esta libertad como en las demás se imponen y en las formas requeridas por las exigencias técnicas y funcionales— *a quien esté interesado en valerse de dicho medio para la difusión del pensamiento en sus diversas formas de manifestación*. De ahí, la necesidad de leyes que disciplinen dicha posibilidad potencial...».

Ni el Parlamento ni el Gobierno se hicieron mucho eco en esta ocasión del Consejo del Tribunal, aunque debe decirse que sí se instituyó en la RAI la Tribuna o sección política.

No es el momento de buscar las razones de la ineficacia de la Comisión; baste decir con ZACCARIA que no estaba suficientemente potenciada (como, de otra parte, no lo estaba ninguna de las comisiones parlamentarias hasta la reforma de los Reglamentos de las Cámaras, llevada a cabo en 1971) ni, según se ha visto ya, tenía relación directa con la concesionaria. Pero sí interesa resaltar con el autor que se cita que, al relevarse éste como uno de los aspectos

más necesitados de reforma, la intensa polémica despertada traduce la exigencia formal de conceder mayor importancia al momento legislativo, pero no sólo por lo que en sí misma representa, sino también como adecuada interpretación del artículo 21 de la Constitución italiana (6), pues «la importancia de la información exige poner un medio tan decisivo como la radiotelevisión en estrecho contacto con la representación de toda la comunidad nacional. Como en la propia discusión de la ley se diría, el pueblo no puede ser sólo destinatario pasivo, sino que, a través de sus representantes, debe participar en la gestión en vía directa e inmediata» (7).

El famoso y amplio debate que en los años 60 se mantiene dentro y fuera del Parlamento sobre la reforma, intensificado en los primeros años 70 por la decidida intervención en el mismo de las Regiones (8), y por que en 1972 finalizaba la concesión concedida

(6) El artículo 21 de la Constitución italiana dispone: «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.» Los restantes párrafos no afectan directamente a nuestro problema ya que esta Constitución, a diferencia de la española, no menciona expresamente sino la prensa. Efectivamente en la Asamblea constituyente apenas se prestó atención al problema de la RTV, centrándose los trabajos de aquélla fundamentalmente en la prensa; una enmienda conteniendo referencias a la información en general y dirigida a negar el monopolio, fue absorbida por la discusión del párrafo 5 en el que se lee: «La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.» Tampoco prosperó otro intento de mencionar la radiodifusión. Un resumen de las discusiones puede encontrarse, entre otras publicaciones del mismo género, en V. CARULLO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Bologna, 1950, pág. 62 y sigs. F. PINTO, *La radiotelevisione tra monopolio e pluralismo*, Ed. del Ateneo, 1982, págs. 9-10 trata de dar una explicación a esta situación recordándonos que la TV (introducida en Italia en 1954) no había nacido aún en los tiempos de la Asamblea constituyente.

(7) R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1977, página 252. Vid también sobre el carácter instrumental de la intervención parlamentaria en la información televisiva, S. TOSI, *últ. op. cit.*, pág. 97.

(8) Baste decir ahora que las propuestas originadas a nivel regional, como las de izquierda, giraban en torno a tres directrices: parlamentarización, descentralización y acceso. En cambio, los que en los primeros años 70 proceden del Gobierno siguen otros derroteros con funestas consecuencias para él mismo. La bibliografía sobre el proceso de reforma es vastísima, piénsese en los múltiples congresos que sobre la misma se celebraron; por ejemplo, *El problema de la radiotelevisión en Italia*. Tevere, Roma, 1974 o *Regioni e riforma RAI-TV*. Napoli, 1972.

por 20 años en 1952, proporcionará no pocas propuestas de solución teniendo todas ellas como punto de partida el trasfondo jurídico-constitucional apuntado y, consecuentemente, la necesidad de sustraer el poder extraordinario que la TV representa, de las manos del Gobierno (9). Una vez más será el Tribunal Constitucional quien ponga fin a la polémica o, mejor, la encauce institucionalmente, e impulse su conclusión, ofreciendo una interpretación constitucional del tema e incitando al Parlamento a legislar adoptándola con todas sus consecuencias.

Así, la Sentencia 225/1974, aunque ratifica los argumentos de la anterior citada, insiste en que el monopolio debe servir para asegurar el máximo de acceso, si no a los ciudadanos particulares, al menos a todas las formaciones más relevantes en que se expresa el pluralismo social y, más aún, se reafirma en que se deben tener presentes los «fines de utilidad general» en función de los cuales el artículo 43 de la Constitución legitima la reserva pública; el monopolio, en definitiva, debe ser entendido y configurado como necesario instrumento de ampliación del área de efectiva manifestación de la pluralidad de voces presentes en nuestra sociedad... *El mantenimiento del monopolio sólo se legitima si se asegura que su ejercicio persigue dos objetivos fundamentales:* en primer lugar, la realización de transmisiones que respondan a la exigencia de ofrecer al público una gama de servicios caracterizada por la información objetiva y completa, por la amplia apertura a todas las corrientes culturales y por la imparcial representación de las ideas que se expresan en la sociedad; y, en segundo lugar, a favorecer, hacer efectivo y garantizar el derecho de acceso en la máxima medida que los medios técnicos permitan.

Mientras falte una disciplina legislativa que imponga estas dos

(9) «La RAI está sujeta a un estrechísimo control y dirección por parte del gobierno que goza del derecho de vida y muerte sobre la sociedad.» (L. TREVES, *Radiotelevisione e manifestazione del pensiero*, en «Il Politico», 1958, pág. 490). P. A. CAPOSTI, *Aspetti e tendenze della funzione di indirizzo e vigilanza sulla radiotelevisione* en «Il servizio» (libro colect. ya cit.), pág. 159, en este mismo sentido, y al resumir el debate de referencia, dirá que todas las propuestas de reforma tenían un punto de encuentro: el propósito de cortar la especie de «cordón umbilical» que parecía atar los vértices del servicio radiotelevisivo al Gobierno.

líneas directivas y establezca los instrumentos adecuados a su fin, el medio radiotelevisivo corre el riesgo de ser un poderoso instrumento al servicio de parte y no, desde luego, por el bien de la colectividad. En otras palabras (dice textualmente la sentencia), el monopolio público, una vez libre de toda regla que concreta y eficientemente discipline su ejercicio, podría tender a fines y llevar a resultados diametralmente opuestos a los queridos por la Constitución. Por ello, y sin pretender juzgar de la gestión efectuada hasta entonces, es necesario que se sienten unas bases mínimas que deberán ser respetadas para que el monopolio se considere constitucional.

Es así que, con todo respeto a la discrecionalidad del legislador, la Corte considera, no obstante, que la Ley deberá prever, cuanto menos, lo siguiente: a) que los órganos directivos del ente gestor (ya sea ente público o concesionario privado con tal que pertenezca al área pública) no se constituyan de modo que sean, directa o indirectamente, la expresión, exclusiva o preponderante, del poder ejecutivo y que su estructura sea apropiada para garantizar la objetividad; b) que se establezcan las directivas idóneas para garantizar que los programas de información se inspiren en criterios de imparcialidad y que los programas culturales, en el respeto de los valores fundamentales de la Constitución, reflejen la riqueza y multiplicidad de las corrientes de pensamiento; c) que para la concretización de tales directivas y para el correlativo control se reconozcan los correspondientes poderes al Parlamento que institucionalmente representa la entera colectividad nacional..., etcétera, etcétera (considerando número 8).

Esta sentencia, como la número 226 del mismo año y dictada en términos similares, ven la luz en julio, cuando ya en mayo el gobierno Rumor había presentado el proyecto de Ley al Parlamento que, obviamente, hubo de ser revisado y concordado con las explícitas sugerencias del Tribunal.

2. LA COMISIÓN PARLAMENTARIA R. A. I. TRAS LA LEY 103/1975

Así nace la actual Comisión R. A. I., con la esperada Ley 103 de 1975 (10) y tras encendidos debates y complicadas vicisitudes aun

(10) Publicada en la «Gazzetta Ufficiale» de 17 de abril de 1975, núm. 102.

de carácter normativo a las que alguna referencia se hará más adelante.

La Comisión parlamentaria diseñada en esta «Ley de reforma» tiene elementos de su precedente como también, evidentemente, las características funcionales y organizativas de las Comisiones parlamentarias italianas y, sin embargo, comporta innovaciones que la separan de aquélla y de éstas y que han llevado a considerarla como órgano parlamentario atípico, de naturaleza jurídica ambigua, etc. Está compuesta por 40 miembros nombrados paritariamente por los Presidentes de la Cámara y del Senado, oídos los respectivos grupos parlamentarios (artículo 1, párrafo 5, de la Ley, que el Reglamento de la misma Comisión ha precisado en su artículo 2, en el sentido de explicitar que se compone exactamente de 20 Diputados y 20 Senadores y que los Presidentes de las Cámaras los nombran «en base a las designaciones efectuadas por todos los grupos parlamentarios y de modo que se asegure la representación proporcional de los mismos»). Se renueva totalmente al comienzo de cada Legislatura y, si procediera la elección de una sola Cámara, se renovarían sólo los componentes de la Comisión provenientes de dicha Cámara (artículo 2, 2 del Reglamento).

A) *Significación.*—La Ley delimita los poderes del Gobierno, y en concreto del Ministerio competente, ya citado, reconduciéndolos en buena medida al ámbito de las cuestiones técnicas y sitúa a la Comisión parlamentaria en el vértice del sistema, pues, sobre concederle las facultades concretas que enseguida veremos, es ella misma quien debe continuar velando por los fines y principios inspiradores de la radiodifusión. Efectivamente, establece el artículo 1 que la radiodifusión constituye un servicio público esencial y con carácter de preeminente interés general (con cuyos términos se está refiriendo al artículo 43 de la Constitución en tanto que justificación del mantenimiento del monopolio (11) en cuanto dirigida a ampliar la participación de los ciudadanos y a concurrir al desarrollo social y cultural del país según los principios constitucionales. Por ello, el servicio se reserva al Estado (artículo 1, párrafo 1).

(11) Aunque no es ahora objeto de estudio, debe advertirse que, poco después de su entrada en vigor, la sentencia 202 de 1976 del Tribunal Constitucional redujo el ámbito del monopolio y modificó, por tanto, este artículo 1 de la ley 103 al excluir de su ámbito la TV por ondas de ámbito local.

La independencia, la objetividad y la apertura a las diversas tendencias políticas, sociales y culturales, en el respeto a las libertades garantizadas por la Constitución, son principios fundamentales de la disciplina del servicio público radiotelevisivo (párrafo 2). Para la realización de los fines a que se refiere el párrafo 1 y de los principios a que se refiere el párrafo 2, la determinación de la política general y el ejercicio de la vigilancia sobre los servicios radiotelevisivos competen a la Comisión prevista en el Decreto legislativo 428 de 3 de abril de 1947 (párrafo 3). Dicha Comisión, dirá el párrafo 4, toma el nombre de Comisión parlamentaria de dirección general y vigilancia de los servicios radiotelevisivos.

Debe advertirse, no obstante, que, pese a esta denominación que la propia Ley le da, y pese a referirse, sin especificar, a los «servicios radiotelevisivos», éstos deben entenderse en el ámbito de la Ley y, por tanto, sólo los de carácter público; de ahí que la Comisión sea conocida normalmente como la Comisión RAI, y que por la doctrina se haya planteado en alguna ocasión la situación de inferioridad o de condicionamientos externos que encuentra la TV pública en comparación con la privada (12).

B) *Competencias*.—Es en el artículo 4, y sin perjuicio de otras referencias y atribuciones de competencias de que la Comisión es objeto a lo largo del articulado de la Ley, donde ésta se ocupa más directamente de las funciones que corresponden a la Comisión y, en cuya virtud, ésta,

1) formula las directrices generales para la actuación de los principios contenidos en el artículo 1, para la planificación de los programas y para su equilibrada distribución en los tiempos disponibles; supervisa si dichas directrices son respetadas, y adopta tempestivamente las decisiones oportunas para su observancia;

2) establece, habida cuenta de las exigencias de la organización y del equilibrio de los programas, las normas para garantizar el acceso al medio radiotelevisivo y resuelve los recursos presentados

(12) Cfr. A. PACE, *Liceità "condizionata" delle emittenti locali e disciplina pubblica dell'impresa radiotelevisiva privata*, en «Il Dir. delle radiod.», 1979, pág. 23 y sigs.

contra las decisiones tomadas por la subcomisión parlamentaria a que se refiere el artículo 6 (13);

3) disciplina directamente las secciones conocidas como «Tribuna política», «Tribuna electoral», «Tribuna sindical» y «Tribuna de prensa»;

4) señala los criterios generales para la formación de los planes anuales y plurianuales de gastos e inversión con referencias expresas a las prescripciones del acto de concesión;

5) aprueba los planes generales de programación anual y pluri-anual y vela por su realización; recibe del Consejo de Administración de la sociedad concesionaria (14) los informes sobre los programas transmitidos y comprueba su adecuación a las directrices generales formuladas;

6) formula las directrices generales con relación a los mensajes publicitarios con el fin de garantizar la tutela del consumidor y la compatibilidad entre las exigencias de las actividades productivas y la finalidad de interés público, así como las responsabilidades del servicio público radiotelevisivo;

7) analiza, aun valiéndose de los servicios de institutos especializados, el contenido de los mensajes radiofónicos y televisivos com-

(13) De entre los órganos en que se organiza y funciona la Comisión destaca la Subcomisión permanente para el acceso. Establecida ya regulada por la propia ley en su artículo 6, ha sido desarrollada por el Rgto. de la Comis. en sus artículos 8 y 9. Su significado y actividades exceden del propósito de este trabajo y merecen, por sí solos, tratamiento aparte; de ellos nos ocuparemos en breve aunque en este trabajo será inevitable hacer referencias al problema, pero, siempre, tan sólo en lo que pueda afectar a la Comisión parlamentaria.

(14) Por cuanto lo que se estudia fundamentalmente es la Comisión actual, nacida de la ley 103, el análisis que ahora se hace se basa en dicha ley sin perjuicio de que más adelante se hará una breve exposición sobre el Decreto-Ley núm. 807, de 6-XII-84 que ha introducido importantes modificaciones a la regulación del Consejo de administración y alguna, también a las competencias de la Comisión en relación con dicho colegio que, hoy, es nombrado en su totalidad por aquélla. Con todo, nos ha parecido preferible mantener el comentario al texto original de la ley por cuanto introduciendo después el breve comentario al citado decreto se comprende mejor el significado de éste y los problemas a que trata de responder.

probando los niveles de audiencia y de aceptación de los programas transmitidos;

8) elige 10 Consejeros de Administración de la sociedad concesionaria;

9) ejerce las demás funciones que por Ley se le atribuyen.

Fue la simple consideración de estas funciones que, con ser importantes, no son las únicas, lo que ha permitido hablar del «gobierno parlamentario del sistema radiotelevisivo» (15) e intentar una clasificación de sus múltiples competencias en la que se observa que estamos ante un órgano polifacético que, lógicamente, plantea serios problemas a la hora de encuadrarlo en el esquema de la clásica división de poderes y aun en las líneas generales que presiden

(15) Entre otros, vid. M. A. SANDULLI, *Sulla sindacabilità degli atti della Commissione parlamentare per la RAI*, en «Giurisprudenza Costituzionale», 1977, pág. 1822 y sigs. P. CARETTI, *Il monopolio dei servizi radiotelevisivi ad un punto critico: la riforma tra iniziativa privata e resistenze interne*, en «Problemi dell'informazione», 1977, pág. 342, ve en la reforma un cambio radical con el sistema anterior ya que la Comisión deja de ser un órgano de genérico y formal control sobre el respeto de directivas también genéricas y formales para ser un órgano de gobierno efectivo del sector respecto de la cual los órganos de vértice de la concesionaria (Presidente, C.º de Admon. y Director General) «tienen, al menos en lo que la ley 103 propone, una función que en conjunto puede definirse como ejecutiva de las directivas generales establecidas por la Comisión». La misma idea puede verse acogida por la Comisión en el segundo informe anual que ésta presentó al Parlamento sobre las actividades desarrolladas entre el 21 de octubre de 1977 y el 26 de octubre de 1978. (El informe se reproduce en la rev. «Il Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni», 1978, pág. 731 y sigs.). Sin embargo, F. PIZZETTI (*Limiti strutturali del potere di vigilanza e controllo della Commis. parlam. nel sistema della L. N. 103 del 1975* en «Il servizio pubblico...», cit., pág. 186) cree aventurada una afirmación de este tipo fundamentalmente porque no hay sanciones concretas que la Comisión pueda imponer al C.º de Administración si éste desoye las indicaciones de aquélla (con independencia de que en 1976 dicho Comité dimitiera acogiendo las indicaciones de aquélla) porque la ley no las establece, quizá, apunta el autor, porque el legislador no podía forzar más de cuanto lo hizo la lógica propia de una concesionaria que, al fin y al cabo, está configurada como sociedad de derecho privado, o quizá, incluso (explicación más maliciosa, pero posiblemente más exacta), pueda encontrarse la razón en el carácter representativo de los partidos que, en definitiva, tiene el mismo Comité de Administración.

el Derecho Parlamentario. Así, por ejemplo, ZACCARÍA (16) distingue:

a) *competencias de carácter normativo*: Aparte la capacidad de darse su propio Reglamento, se ha visto ya que dicta normas para ser aplicadas por la subcomisión para el acceso y, por tanto, con importantes efectos sobre terceros, y que también disciplina las Tribunas. El autor de referencia cree que ello representa un carácter anómalo tratándose de una comisión parlamentaria, anomalía que se manifiesta sobre todo en la competencia relativa a la normativa del acceso, ya que parece que se acomoda al esquema de la delegación y que en la realidad se formalice en un reglamento de ejecución (claramente diferenciado, pues, de los reglamentos parlamentarios) cuya emisión corresponde en otros ordenamientos al Ministro del ramo o al Gobierno;

b) *de carácter «casi jurisdiccional»* por cuanto se ha visto que resuelve los recursos planteados contra las decisiones de la subcomisión;

c) *de «indirizzo» y control*, sobre las que no cabe dudar a la vista de la enumeración hecha, como tampoco de su amplitud, que comprende no sólo (como ocurría con anterioridad a la promulgación de esta Ley) los programas de carácter informativo, sino todos los emitidos y aun la publicidad; como ha subrayado TOSI, difícilmente podían ser más extensas y amplias estas competencias, tanto más que, en la práctica, tienden en lo posible a extenderse a los pocos ámbitos que la Ley ha dejado a la autonomía del Consejo de Administración (por ejemplo, la delicadísima materia del ingreso, traslados y promoción de dirigentes); otra cuestión será la de la accionabilidad de las sanciones o, lo que es lo mismo, la de la capacidad de imponer sus decisiones y de exigir responsabilidades por su incumplimiento que existe sin duda, según VOLPE (17), bien que se deba proceder a una previa clarificación (rechazando la apriorística reconducción que la doctrina suele hacer del poder de emanar directivas en la función general de «indirizzo» y control), dada la variedad de directivas que la Comisión puede emanar y los diversos

(16) *Op. cit.*, pág. 262 y sigs. El esquema es aceptado por TOSI en el estudio aquí ya citado, pág. 105 y sigs.

(17) G. VOLPE, *L'efficacia delle direttive della Commissione parlamentare di vigilanza*, en «El servizio...», ya cit., pág. 219 y sigs.

soportes jurídicos de cada grupo de ellas; así, debe determinarse, ante todo, los términos jurídicos de la relación RAI-poder político y, a juzgar por una serie de artículos de la Convención firmada en 1981 por el Ministerio y la RAI (artículos 1, 2, 3, 4 y 17), las directivas actúan como «cláusulas de actualización» de dicha Convención, por lo que, ya de entrada, tendríamos una fuente jurídica típica y determinada, el acto de concesión, en cuyo ámbito se pueden insertar buen número de directivas que, de este modo, resultarían obligaciones derivadas de aquella y producirían obligaciones a cargo de la sociedad concesionaria con la consecuencia de que, ante su violación, deberían aplicarse los artículos 24 y 25 de la Convención, relativos a las sanciones; el mismo autor encuentra en el artículo 4 de la Ley 103 elementos suficientes para que la Comisión active las sanciones cuando el Consejo de Ministros o el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones permanezcan inactivos; ni hay que olvidar los recursos con que también cuenta la Comisión en el ámbito político, como el hecho de que ésta esté en condiciones de obtener la «normativización» de las propias resoluciones (afirmación esta, de VOLPE, que nos parece discutible) o el más comúnmente aceptado, y de carácter claramente político: la capacidad de imponer sus decisiones y exigir responsabilidades es indiscutible dadas las competencias que la Comisión tiene en el campo de los nombramientos como en el de la revocación;

d) ciertamente, la Comisión, según la Ley 103, elige 10 de los 16 miembros del Consejo de Administración (18), por citar sólo la más destacada de sus competencias en el campo de los *nombramientos* y sin olvidar, además, que dicho Consejo designa al Presidente de la concesionaria y al Director General y que éste y el mismo Consejo pueden ser revocados en virtud del artículo 12 de la Ley cuando

(18) F. PIZZETTI, *Limiti strutturali...*, ya cit., puso de relieve la importancia de esta facultad; puede decirse que los miembros del Comité de Administración, en casi dos tercios son expresión directa e inmediata de la Comisión sólo que, bien mirado, ello significa en realidad que son los partidos representados en el Parlamento quienes designan, o sea, que el poder de nombramiento lo tendrían éstos incluso en el caso de que los miembros procedentes de las regiones, pues, aparte otras razones, la Comisión tiende a inspirarse en una lógica de distribución partidista y podría decirse que estos cuatro miembros representan, no un hecho institucional (las Regiones), sino un hecho político (los partidos a que pertenecen).

se compruebe que en un mismo ejercicio económico los gastos superan a los ingresos en más de un 10 por 100 (19);

e) también se le atribuyen competencias *de carácter consultivo* como la que le reconoce el artículo 3 de la Ley (de emitir un informe preceptivo y previo al acto de concesión del servicio que, sin embargo, es competencia del Gobierno), los artículos 13 y 46.4 (en el sentido de que debe emitir su parecer sobre el estatuto de la sociedad concesionaria y sobre el convenio aprobado en cada acto de concesión) (20), y los artículos 19.b) y 20, último párrafo (debe ser oída también en materia de programación de transmisiones destinadas al extranjero, ya que ésta tampoco es materia propia de la Comisión, sino que, con carácter residual, compete a la Presidencia del Consejo de Ministros);

f) *de naturaleza político-administrativa* en las cuales destaca, junto a la ya mencionada de destitución del Consejo de Administración (artículo 12) y la de fijación del máximo anual de ingresos a obtener con la publicidad (en los términos establecidos por el artículo 21) la más relevante de decidir sobre los problemas planteados por el derecho de acceso, que si bien, en virtud del artículo 6, corresponde en principio a la Subcomisión «ad hoc», no debe olvidarse que ésta es, en definitiva, una articulación interna de aquélla. Este, que fue uno de los aspectos que más se inspiraron en las decisiones del Tribunal Constitucional y del que se esperaba el mayor éxito de la reforma, ha planteado sin embargo múltiples problemas de carácter jurídico que suscitan la cuestión de la naturaleza jurídica de la Comisión y de sus actos y hasta dudas sobre la constitucionalidad de los artículos 4 y 6 de la Ley que se comenta, por cuanto, concediendo facultades de carácter administrativo a un órgano parlamentario cuyos actos no son justiciables, dicha Ley estaría infringiendo principios constitucionales como el de legalidad, tutela efectiva de los Jueces, etc. (21).

(19) Pese a lo expresado en la nota 15, creen en la importancia de estas fuertes sanciones, entre otros, ZACCARIA, *op. cit.*, pág. 281 y CHIOLA (vid., entre otras obras de este autor, *La radiotelevisione*. Jovene, 1984, pág. 87.

(20) Así, puede verse el convenio de 1981 (D. Pres. Rep. núm. 521 de 10 agosto publicado en el Suppl. Ord. alla Gazz. Uff. de 21 septiembre del 81, núm. 259.

(21) M. A. SANDULLI, *op. cit.*, ha expuesto con claridad el problema sobre

Es forzoso añadir a la clasificación de ZACCARIA, aquí sintetizada, otro grupo de facultades, auxiliares si se quiere, pero de gran relieve para la actividad de la Comisión; se trata de los «poderes cognoscitivos» (22): la posibilidad de disponer de los datos que la concesionaria debe facilitar, la realización autónoma de estudios en el campo amplio de la materia que tratamos, la información directa de directivos y funcionarios del ente, exigible, según se ha visto, por la Comisión, sea en la propia sede o en la de la sociedad; la posibilidad de solicitar de aquélla la documentación pertinente, etcétera, son todos ellos aspectos previstos expresamente en la normativa de aplicación y hasta redundantes respecto de la previsión más amplia, legal y reglamentaria de que la Comisión pueda disponer de todos «los datos y las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones», pero que, en todo caso (tales aspectos), subrayan la importancia de estas facultades o poderes para el desenvolvimiento oportuno de la dirección y el control. Y no sólo eso, precisa GRASSI: el hecho de que la misma Ley se remita a los regla-

el que aún persiste la polémica doctrinal: Tras recordar los principios generalmente aceptados en el sistema parlamentario, y aceptando la legitimidad de la alta vigilancia del Parlamento en la información y aun la posibilidad de que aquélla llegara a ser objetiva e imparcial, cree, sin embargo, difícil negar que «no pudiendo la mayoría parlamentaria, por naturaleza y configuración, ser considerada desinteresada en orden al ejercicio de la actividad informativa, la «dirección política» del servicio (o si se prefiere la «dirección administrativa» desarrollada por un órgano de total exproacción política) plantea algunas objeciones fundamentales sobre el respeto de algunos de los principios constitucionales». Como son, los principios de legalidad y consecuente justiciabilidad de la actividad administrativa de que se trate y el de tutela jurisdiccional de las posiciones subjetivas jurídicamente protegidas. La actividad de los órganos políticos se sustrae, por definición, a cualquier control jurisdiccional que no sea el de competencia de la Corte Costituzionale... En definitiva, la solución adoptada por la ley nos lleva a un callejón sin salida en que no cabe, como parte de la doctrina hace, alegar la naturaleza administrativa de la Comisión, ni, por otro lado, excusar la efectiva tutela del derecho de acceso hablando de posiciones subjetivas sólo «políticamente» protegidas.

(22) Vid. R. ESPOSITO, *L'attività conoscitiva della Commissione Parlamentare per i servizi radiotelevisivi (approccio al tema)*, in «Il Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni», 1978, pág. 79 y sigs. y S. GRASSI, *L'ambito dell'attività conoscitiva della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, en «Radiotelevisione pubblica e privata in Italia», Il Mulino, 1980, pág. 45 y sigs.

mentos parlamentarios en punto a la actividad cognoscitiva de la Comisión debe interpretarse como primer y fundamental corolario del principio afirmado por el Tribunal Constitucional y actuado por el legislador en 1975, según el cual es necesario excluir de la relación Comisión parlamentaria-sociedad concesionaria el trámite gubernativo... de modo que los poderes cognoscitivos de la Comisión pretenden confirmar que la actividad cognoscitiva del Parlamento se debe desarrollar fuera de la normal relación Gobierno-Parlamento y sin que aquél pueda asumir en modo alguno la calidad de intermediario (siquiera en forma de mero «nuncius») de las informaciones solicitadas y sin que pueda haber diafragmas entre la Comisión y las fuentes de información (23).

C) Por lo que respecta a *la organización y funcionamiento*, fue también la propia Ley la que, sin perjuicio de remitirse al futuro Reglamento, estableció una regulación mínima tanto para la Subcomisión del acceso (artículo 6) como sobre la Comisión. Así, según el artículo 1.6, «la Comisión elabora su propio Reglamento interno, que será promulgado conjuntamente por los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento, oídas las mesas respectivas. Dicho Reglamento establecerá las modalidades para el funcionamiento de la Comisión y su articulación en Subcomisiones para el ejercicio de los poderes que se le confieren en el presente artículo. Una de dichas Subcomisiones Permanentes será competente para examinar las peticiones de acceso, según lo establecido en el artículo 6».

Efectivamente, es en el Reglamento donde encontramos las principales normas que la rigen. La convocatoria de la sesión constitutiva corresponde a los dos Presidentes, de la Cámara y del Senado, y en dicha sesión la Comisión se considera constituida apenas son elegidos su Presidente, los dos Vicepresidentes y los dos Secretarios que deben componer la mesa de la misma (artículo 4 del Reglamento). Si es obvio que la convocatoria de la sesión constitutiva corresponde a los dos Presidentes y que éstos, como dice el Reglamento, deberán ponerse de acuerdo sobre ella, sin embargo debe subrayarse que la discrecionalidad de los mismos es muy reducida, ya que

(23) S. GRASSI, *op. cit.*, págs. 50-51. Bien que deba decirse que lo que distingue estos poderes de los de encuesta es el hecho de que carecen de posibilidades de coerción: MANZELLA, *Il Parlamento*, «Il Mulino», 1977, pág. 91.

la propia norma reguladora ha previsto un plazo (corto) dentro del cual deberá constituirse la Comisión: tres días desde el nombramiento de sus miembros, según el artículo 5 del Reglamento. En este mismo precepto se prescriben normas para la elección de la mesa en las que se observa la preocupación por obtener una presidencia ampliamente aceptada por los componentes, ya que se exige la mayoría cualificada (en votación secreta) de tres quintos de los componentes para las dos primeras votaciones; sólo después de la segunda, y si no se alcanzara dicha mayoría, bastará con la absoluta. Las mayorías cualificadas se mantienen también para el ejercicio por la Comisión de sus «poderes de nombramiento»: en tal sentido, el artículo 14 del Reglamento exige para la elección de los miembros del Consejo de Administración la mayoría de tres quintos, con independencia de su extracción, ya que cuatro de ellos deben ser elegidos sobre la base de las designaciones previas efectuadas por los Consejos regionales; de suerte que, aun con exigencia siempre de dicha mayoría, la Comisión efectúa la elección con una doble votación (una para los Consejeros de representación regional y otra para los restantes); lo mismo cabe decir sobre la elección de los miembros del Consejo de síndicos de la sociedad concesionaria que, con los mismos requisitos que en el caso anterior, también se desdobra en dos votaciones (una para los dos síndicos titulares y otra para el suplente).

Sin ánimo de repetir los aspectos más comunes de la regulación relativa al funcionamiento y organización, coincidentes, lógicamente, con las restantes Comisiones parlamentarias, creo, sin embargo, que conviene dejar constancia de los que, en alguna medida, traducen el carácter bicameral del colegio o su especial configuración y naturaleza:

1) Aunque ya se apuntó, y no es el momento ahora de entrar en mayores detalles, hay que recordar que entre las diversas Subcomisiones o grupos de trabajo, el Reglamento destaca en sus artículos 8 y 9 la importancia de la Subcomisión Permanente para el acceso, sus normas de actuación y los recursos frente a las decisiones de aquélla cuya resolución compete a la Comisión; de la aprobación del Reglamento de tal Subcomisión (así como del correspondiente para las Tribunales) se ocupa el artículo 19 del Reglamento que ahora se comenta.

2) La Comisión, que debe reunirse como mínimo cada quince días y normalmente viene convocada por su Presidente, también puede ser convocada con carácter extraordinario por los dos Presidentes de las Cámaras conjuntamente cuando deban examinarse cuestiones que incidan en su funcionalidad (artículo 11.1, 2 y 3).

3) En el artículo 12, relativo a la validez de las deliberaciones y de los acuerdos, destaca la diferencia que se establece entre las directivas y los restantes acuerdos, ya que para la adopción de aquéllas se exige la votación favorable de la mayoría absoluta de los componentes, mientras que para el resto de los acuerdos dicha mayoría constituiría el quórum y bastaría para su adopción el voto mayoritario de los presente (24). La importancia de las directivas viene subrayada, además, por el artículo 16, dedicado a las mismas bajo el epígrafe de «poteri di direttiva», viniendo a decir, en síntesis, que la Comisión, obtenidos los datos e informaciones necesarias, ejerce los poderes y funciones que la Ley le atribuye *adoptando, siempre que sea necesario, resoluciones que contengan directivas para la sociedad concesionaria*, y que, en todo caso, deberá actualizar y modificar, si procede, en el mes de octubre de cada año.

4) También es destacada por el Reglamento la actividad «cognoscitiva» de la Comisión, ya comentada, a la que dedica el artículo 20. Bien que ésta sea una de las actividades más comunes de las Comisiones parlamentarias (25), aun en el sentido, amplio, de participación en el proceso de decisión política superador de las formas de intervención no legislativa propias del Parlamento liberal (como las preguntas y las interpelaciones (26), merece la pena re-

(24) La importancia del precepto ha sido subrayada por A. REPOSO, *La radiotelevisione tra Governo e Parlamento*, en «Il Diritto delle radiodiffus...», 1977, pág. 4 que se ve en él cierta «reparación» de la politización de la Comisión en tanto que pretende reforzar el papel de las minorías.

(25) Vid. MANZELLA, *op. cit.*, pág. 92 y L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, en «Enciclopedia del Diritto», T. VII, pág. 895 y sigs.

(26) Vid. A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, en «Attualità e attuazione della Costituzione». Laterza, 1979, pág. 28 y sigs. donde destaca la relevancia de la reforma reglamentaria de 1971 y la filosofía de la misma que pone en manos del Parlamento, como colegio, instrumentos nuevos mientras que los anteriores (preguntas e interpelaciones), «formas rudimentarias y residuos de técnicas parlamentarias de otros tiempos», van a servir más a los parlamentarios en particular que al

cordar aquí el contenido de tal artículo 20 por la importancia que esta actividad adquiere en la Comisión estudiada y por la presencia y capacidad de penetración de ésta en la RAI, que claramente se manifiestan en dicho artículo. Efectivamente, éste establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión puede invitar al Presidente, Administradores, Director general y dirigentes de la sociedad y, de conformidad con los principios reguladores de la Cámara y del Senado, también a quienes considere conveniente; puede, asimismo, pedir a la concesionaria la realización de indagaciones y estudios y que le dé a conocer documentos, datos e informaciones. De acuerdo con la presidencia de la sociedad concesionaria, el Presidente de la Comisión puede delegar representantes de la misma para personarse en la sede de aquélla y adquirir cuantos datos y elementos resulten útiles para el desenvolvimiento de sus propias funciones. También los miembros de la Comisión pueden pedir a su Presidente que disponga la obtención de actas y documentación de la sociedad concesionaria.

Debe decirse que la primera parte del artículo ya se contenía textualmente en el artículo 4, párrafo 3 de la Ley, de modo que el Reglamento se ha limitado a añadir la posibilidad de que los miembros de la Comisión tomen la iniciativa en punto a la disposición de documentación proveniente de la sociedad y de que se personen en su sede. De otra parte, este reconocimiento de la capacidad de iniciativa a todos los miembros se contiene con carácter general en el artículo 21 del Reglamento para cualquier cuestión relacionada con los servicios radiotelevisivos, bien que siempre deban plantearla ante el Presidente de la Comisión (27).

Parlamento... «Se ha tratado de transformar el Parlamento italiano de "Parlamento oratorio", o sea, de centro de discusión y legitimación de decisiones sustancialmente tomadas fuera de él, en «Parlamento de trabajo», o sea, instancia de concreta elaboración de «indirizzi» y decisiones políticas.

(27) Con todo, se interpreta generalmente la capacidad de los miembros de la Comisión con una gran amplitud. «Se trata de una articulación típica en el desenvolvimiento de las indagaciones parlamentarias que garantiza el ejercicio directo de los poderes cognoscitivos por parte de los parlamentarios de la minoría. En una Comisión elegida por mayoría cualificada y, por tanto, con la máxima garantía para la presencia de las minorías, no puede admitirse ningún obstáculo al ejercicio de tales poderes; así, debe negarse que el Presidente de la Comisión pueda filtrar las solicitudes de

5) Otro aspecto importante en el que se subraya la autonomía de la Comisión respecto de las Cámaras es el relativo a la remisión de sus actos. Fue la propia Ley, en su artículo 4, párrafo 2 (reproducido en el artículo 18 del Reglamento), la que dispuso que la Comisión remitirá sus acuerdos, para el debido cumplimiento, a las Presidencias de las dos ramas del Parlamento, *a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministro de Correos y Telecomunicaciones, a los Consejos Regionales y al Consejo de Administración de la sociedad concesionaria*. Ello, con independencia, y con significado bien diverso, del informe anual que la Comisión debe presentar al Parlamento sobre las actividades y los programas de la misma (artículo 4, párrafo 1 de la Ley).

6) Por último, y confirmando cuanto se acaba de decir, la Comisión dispone de sede propia (y, por supuesto, de los medios necesarios al cumplimiento de sus fines) y tiene autonomía financiera, aunque limitada (artículo 22 del Reglamento). No menos particular resulta la publicación de las Actas de la Comisión (que en el caso de su predecesora no se producía) (28).

3. LA POLÉMICA DOCTRINAL EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN RAI

La cuestión de su naturaleza jurídica dista mucho de ser puramente académica y, sobre haber estado planteada ante los Tribunales de Justicia, tiene consecuencias jurídicas importantes, y aun de carácter constitucional, según se ha apuntado ya en la nota 21, con ocasión de referirnos a las funciones político-administrativas de la Comisión. Porque, en realidad, la mayor parte de las cuestiones contenidas en este epígrafe surgen en torno a la multiplicidad y variedad de las funciones reconocidas a la Comisión, aunque una visión exacta de la problemática exige, además, tener en cuenta su configuración y significado. Así, pues, debe procederse a un examen

información formuladas por los diversos miembros o pueda negarse a delegar en algunos de ellos la realización de indagaciones en la sede de la concesionaria» (S. GRASSI, *op. cit.*, pág. 53).

(28) Vid. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, Roma, 1981, pág. 111.

que, aunque no pueda ser profundo, sí cuanto menos tenga presente cuantos aspectos y especiales características, hasta aquí apuntadas, confluyen en la Comisión RAI.

No cabe duda que la Comisión es parlamentaria desde diversos y obvios puntos de vista como la doctrina mayoritaria ha venido considerándola al clasificarla, implícita o explícitamente, en el grupo de las Comisiones de vigilancia (29). El mismo nombre que recibe, como se ha visto, en la Ley 103/75; la misma «ratio» de ésta que no es otra que revalidar el papel del Parlamento en la gestión del servicio radiotelevisivo; la misma continuidad que la Comisión representa respecto de la anterior creada en 1947, y que la propia Ley 103 ha cuidado bien de subrayar en su artículo 1.º; la composición exclusiva de parlamentarios y los vínculos jurídicos que ligan la Comisión al legislativo (designación de sus miembros y convocatoria constitutiva, así como las sucesivas extraordinarias, por los Presidentes de las Cámaras, respecto de la representación política proporcional, renovación total con cada Legislatura, etc.) son algunos de los aspectos más evidentes de la «parlamentariedad de la Comisión» (30) que pueden ser integrados y completados con

(29) Así, por ejemplo, P. BARILE, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1982, pág. 261.

(30) Sin embargo, incluso este punto ha resultado muy discutido. CHIOLA cree que en el caso de esta Comisión sus vínculos con las Cámaras son discutibles y que la presentación del informe anual no es suficiente ya que éste puede considerarse más expresión de una relación de representación que de su pertenencia orgánica. De modo que la parlamentariedad de la Comisión plantea dudas de constitucionalidad desde diversos puntos de vista: en primer lugar, si la fuente de las nuevas competencias dadas a las Cámaras es la ley, el conferirles nuevas competencias debería, no obstante, conservar intacto (como ha puesto de relieve S. FOIS) el espacio organizativo reservado al Reglamento de las Cámaras; en segundo lugar, se ha dicho que también viola el principio bicameral ya que éste excluye la posibilidad de que el legislador ordinario cree una tercera estructura, parlamentaria, pero distinta de las dos Cámaras; el autor, no obstante mantener las objeciones, también sobre otros aspectos, cree que las dudas de constitucionalidad en el punto que se trata ahora (la parlamentariedad de la Comisión) se resolverían con sólo considerar que la Comisión no es parlamentaria, sino «de parlamentarios» (CL. CHIOLA, *Il parlamento al vertice del servizio pubblico radiotelevisivo: Commissione bicamerale o «di parlamentari»?*, en «El servizio pubblico...», ya cit., págs. 197-199). En este mismo orden de ideas, también habría que tenerse en cuenta que para C. CHIMENTI (*Gli organi bicamerali del Par-*

cuanto se ha expuesto en el epígrafe precedente, letras A) y C), relativas a la significación y a la organización y funcionamiento de la Comisión.

En cambio, es al analizar las competencias de la Comisión (letra B), del epígrafe anterior cuando surgen dudas sobre su calificación jurídica por cuanto en ellas se encuentran elementos que, aun si no fueron contradictorios entre sí, difícilmente serían coherentes con la concepción clásica de los poderes y plantean serios problemas jurídicos por cuanto afectan al sistema garantístico sancionado por la Constitución. En principio, las más significativas de sus competencias son perfectamente encuadrables en el esquema de las atribuciones parlamentarias; por ello, ZACCARÍA (31) se pronuncia abiertamente por su calificación parlamentaria, aun reconociendo el carácter atípico de sus competencias casi jurisdiccionales y de las político-administrativas; más aún, la observación de su actuación permite afirmar que esta Comisión se inserta en las líneas de desarrollo de las Comisiones parlamentarias de vigilancia (32), que hoy responden a la necesidad que tiene el Parlamento de crear instrumentos idóneos para el desarrollo de sus funciones y particularmente de control. El autor de referencia reconoce que algunas de sus atribuciones van, desde luego, más allá de las funciones de «indirizzo» y control propias de los órganos parlamentarios, pero ni ello permite negar su naturaleza de órgano parlamentario, ni cabe olvidar que las peculiaridades de la materia que compete a esta Comisión exigían poderes especiales, sin los cuales los medios ordinarios de control parlamentario resultarían insuficientes, por lo que resulta necesario ampliar el radio de acción de la Comisión y desvincularlo parcialmente de los cánones

lamento italiano, Milano, 1979, pág. 141 y sigs.) las comisiones bicamerales no constituyen órganos diversos de las dos asambleas separadas sino común a ambas cuya actividad se imputa a una u otra. Más tajantes resultan B. D'AMARIO y M. PALLOTTINO (*Il problema della giustiziabilità degli atti della Commissione parlamentare di vigilanza per la RAI*, en «Il servizio...», ya cit., págs. 231-233) al decir que, del mismo modo que la Comisión no es órgano constitucional, tampoco lo es del Parlamento; dado que es autónoma y elabora su propio Reglamento, debería hablarse de una relación de «auxiliariedad» entre la Comisión y el Parlamento.

(31) *Op. cit.*, pág. 297 y sigs.

(32) A. BALDASSARRE, *op. cit.*, pág. 31.

generales de comportamiento de las otras Comisiones parlamentarias. La argumentación es clara y no admitiría reproche de no haberse planteado el tema de la justiciabilidad de sus actos y, consecuentemente, de la tutela de los intereses que pudieran considerarse dañados mediante actos de la Comisión. También REPOSO (33) enumera cuantos elementos abonan la tesis de la naturaleza parlamentaria, los que acabamos de mencionar y otros (los poderes de información e inspección, la remisión expresa de la Ley y el Reglamento interno a los Reglamentos de las Cámaras, etc.), pero, en la enumeración, va encontrando también otros elementos que descalifican a la Comisión como parlamentarios.

Por ello, debemos volver sobre las atribuciones de la Comisión y ahora, en concreto, gradualmente, a las que han ido planteando cuestiones de carácter doctrinal y aún judicial. En la clasificación ofrecida más arriba se distinguió entre las siguientes competencias: a) de carácter normativo; b) quasi jurisdiccionales; c) de «indirizzo» y control; d) de nombramientos; e) consultivas; f) político-administrativas, y g) informativas o cognoscitivas. Pues bien, salvo las consultivas y las informativas o cognoscitivas e) y g), a las que, por otra parte, ya hemos dedicado algunas notas que permiten conocer su valoración por la doctrina italiana y la peculiaridad que puedan suponer, todas las demás han merecido algún juicio comparativo y a veces crítico desde el enfoque parlamentario de la cuestión.

Así, de las *funciones de dirección y control* cabe encontrar una interpretación pacífica en cuanto que las asimila a las que de «Controllo-indirizzo», pueden desempeñar las restantes Comisiones parlamentarias, y bajo muy diversas formas, tras la reforma de los Reglamentos de 1971 (34), y otra que considera de dudosa constitucionalidad el que se reconozcan poderes de «indirizzo» político a un órgano intercameral, ya que tales poderes deben ser ejercidos separadamente por cada Cámara, en virtud de lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución (35).

(33) *Op. cit.*, pág. 557 y sigs.

(34) A. BALDASSARRE, *op. cit.*, pág. 31.

(35) CL. CHIOLA, *Rilievi sulla pretesa "politicalità" delle funzioni della Commissione parlamentare per la radiodiffusione*, en «Il Dir. del radiodif. e delle telec.», 1979, pág. 305.

Aunque se ha querido ver en esta atribución de poder de dirección política una simple ratificación del que la Comisión precedente venía ya ejercitando, la diferencia es bien evidente y coherente con el propósito de la reforma, si se tiene en cuenta que la actual Comisión no debe someter sus directrices al filtro de la Presidencia del Gobierno y que, aun considerando que su obligatoriedad se moviera sólo en el campo de lo político, también dispone de las correspondientes sanciones políticas frente al incumplimiento de sus directrices. Tan es así que con frecuencia se afirma que la Ley 103 ha introducido nuevos elementos en el sistema que, contrastando con el esquema parlamentario, se asemejan, en cambio, al asambleario. «Con Ley ordinaria se ha creado un vínculo de dependencia del Gobierno respecto de una Comisión parlamentaria especial, como suele ocurrir, precisamente, en regímenes de asamblea. Desde este punto de vista, las atribuciones de la Comisión no pueden reconducirse al esquema general del poder de control político de las asambleas, antes bien exceden decididamente del esquema constitucional, dado que a las Comisiones generalmente no les corresponde adoptar decisiones más o menos obligatorias para el Gobierno y, normalmente, las actividades del Parlamento con relevancia externa pertenecen en línea de principio a las asambleas en pleno» (36).

El problema, además, se complica en la práctica porque a un órgano colocado en el vértice de la política informativa se le conceden al mismo tiempo otras diversas funciones que sobre ser, como advierte CAPOTOSTI (37), difícilmente reconducibles a la de «indirizzò», salvo que se consideraran instrumentales respecto de ella, complican su configuración jurídica y aún comprometen el desempeño de la más importante de sus competencias, a la que ahora nos estamos refiriendo; la importancia del cambio operado se observa, como REPOSO (38) ha subrayado, en su misma denominación, puesto que la nueva Comisión, por obra de la Ley, ha recibido un nombre, en el que ya no se menciona, como en la anterior, la «alta» vigilancia, sino sólo ésta.

(36) A. REPOSO, *La radiotelevisione tra Gov...*, ya cit., pág. 8.

(37) *Op. cit.*, pág. 162.

(38) A. REPOSO, *La natura giuridica della Commissione Parlamentare per i servizi radiotelevisivi*, en «Il Diritto delle radiod.», 1978, pág. 560.

Tampoco se han considerado coherentes con la naturaleza de órgano parlamentario los *poderes de nombramiento* que la Comisión RAI ejerce, aunque se presenta uno de los aspectos en que con más fidelidad se han cumplido las indicaciones del Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/74. Se trata de un poder «absolutamente desconocido a las Comisiones parlamentarias, a las que la Ley número 14, de 24 de enero de 1978, con talante renovador que por algunos se ha considerado radical, ha conferido la competencia de expresar un simple parecer, obligatorio, pero no vinculante, sobre los nombramientos, propuestas o designaciones de Presidentes y Vicepresidentes de Institutos y Entes públicos, incluso económicos (artículo 1)» (39). Y no cabe olvidar que, además, la designación crea un vínculo entre Consejo de Administración y la Comisión, dado que ésta dispone de medios para exigir responsabilidad, bien que política, a los miembros de aquél y aún, según se ha visto ya, para revocar su mandato en los términos del artículo 12.2 de la Ley.

Otras competencias consideradas atípicas son las relativas a la resolución de los recursos que los interesados pueden elevar a la Comisión contra los actos de la Subcomisión permanente para el acceso. Son las que en la clasificación han sido denominadas «*casi-judiciales*», y aquí es, precisamente, donde la polémica excede la simple consideración teórica de su naturaleza jurídica para plantear serias dudas, aun de constitucionalidad, en tanto que, si se considera que la Comisión es órgano parlamentario y, por tanto, sus decisiones son de carácter político, no cabe recurso contra sus actos. Obsérvese que la ambigüedad de la normativa toma cuerpo especialmente en este punto y se refleja en los mismos estudios doctrinales, aun de los especialistas más reconocidos en el tema; es el caso, por ejemplo, de REPOSO (40) que, defendiendo abiertamente la condición administrativa de la Comisión, interpreta, no obstante, el silencio de la Ley de Reforma en el sentido de que viene excluido el control externo sobre los actos de la Comisión, esto es, el control judicial, lo que, como el mismo autor reconoce, no satisface las exigencias garantísticas y conduce a una real desnaturalización del espíritu de la reforma; sin embargo, y desde el enfo-

(39) *Ibidem*, pág. 564.

(40) *Ibidem*, pág. 574.

que opuesto, obsérvese también que ZACCARÍA (41), que mantiene la naturaleza parlamentaria de la Comisión, interpreta que la «Ley, en realidad, no impide el recurso a la vía judicial, sino que se limita a establecer un recurso preventivo» (¿quiere decir que el recurso ante la Comisión, considerada parlamentaria por este autor, agota la vía administrativa?), bien que distingue entre los titulares de un derecho subjetivo, para quienes dicha vía judicial quedaría abierta, y los de un simple interés, para quienes la decisión de la Comisión RAI sería definitiva (42).

Cuantos problemas jurídicos pueden derivarse del aspecto que ahora nos ocupa fueron puestos de relieve por la Ordenanza del «Pretore» de Roma, de 3 de enero de 1976, que dio lugar a la Sentencia 139/77 del Tribunal Constitucional. El Tribunal se mostró evasivo y centró su decisión de irrelevancia en las imprecisiones de las demandas de las partes (Partido Radical y Comité promotor del referéndum abrogativo de las normas del Código penal en materia de aborto), y aún de la misma Ordenanza de remisión. Interesa, no obstante, recordar aquí el enfoque que la misma daba al tema y sin perjuicio de que, realmente, la petición de la Mesa para el referéndum sobre el aborto no encontraba base en la Ley 103, de cuyo artículo 4 solicitaba que fuera declarada la inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional. El juez *a quo* consideró no manifiestamente infundadas las dudas sobre la constitucionalidad de los artículos 4 y 6 de la Ley 103, en la parte en que éstos, concediéndole a la Comisión la capacidad de resolver recursos, no prevé la tutela jurisdiccional de los titulares del derecho de acceso que son portadores de un derecho subjetivo perfecto. Si para resolver esta cuestión, en tanto que atentatoria respecto de los artículos 24 (tutela judicial) y 113 (justiciabilidad de los actos de la

(41) *Op. cit.*, págs. 270-271.

(42) Así, entre quienes mantienen esta idea puede verse ZACCARIA, *Radio-televisione e Costi*; ya cit., págs. 378-9. Se trataría de la existencia de dos categorías: la de los sujetos colectivos expresamente mencionados en la ley y los restantes; «para esta segunda categoría no es posible hablar de una posición subjetiva plena... sino, más simplemente, de un simple interés, esto es, de un interés a acceder tutelado sólo en vía de hecho y subordinado a valoraciones con alto contenido discrecional o, mejor, de un interés tutelado en el cuadro de un procedimiento «parlamentarizado» confiado a la garantía de la Comisión parlamentaria».

Administración pública) se considerara que la Comisión Parlamentaria no es órgano parlamentario (cuyos actos no son justiciables) ni administrativo (porque también sería inconstitucional, según se verá enseguida), sino órgano con funciones de carácter jurisdiccional, se estaría contraviniendo, asimismo, el artículo 102 de la Constitución en cuanto prohíbe el establecimiento de jurisdicciones especiales (43).

A la vista de lo expuesto, es lógico calificar tajantemente de «atípicas» las deliberaciones de la Comisión sobre recursos en materia de acceso, que en la experiencia parlamentaria italiana sólo encuentra parangón, como pone de relieve RAPOSO (44), en la solución adoptada en tema de la financiación de los partidos por cuanto el artículo 4 de la Ley número 195 de 1974 confía a las Mesas de la Cámara y del Senado el poder de resolver las posibles controversias en la materia. En conclusión, también la calificación de la Comisión como «parlamentaria» quiebra al considerar las funciones «casi-jurisdiccionales» que tiene conferidas.

Por lo que respecta a las *competencias de carácter normativo* que la Ley atribuye a la Comisión se han formulado reservas desde diversos puntos de vista. De un lado, la Ley confiere a la Comisión RAI la capacidad de elaborar su propio Reglamento interior; la solución, aunque es análoga a la que por la vía de hecho fue introducida con la Comisión precedente, «parece, sin embargo, contraria a los principios del Derecho parlamentario, como también lo era la precedente», pues, efectivamente, la normativa reglamentaria interna de las Comisiones puede ser dictada directamente por las Cámaras (desde luego, no por sus Presidentes), o bien puede en algunos casos delegarse en sus órganos menores, pero reconociéndoles solamente una autonomía parcial y que no prescinda del todo de la competencia reglamentaria reservada al pleno (artículo 64.1, Constitución italiana). Es también REPOSO quien subraya que la singularidad de la fuente se confirma por el hecho de que el Reglamento de la Comisión fue publicado en la «Garsetta Ufficiale» (número 303, de 17 de noviembre de 1975), caso realmente único, tratándose de la regulación de una Comisión.

(43) Sent. 139/1970 de la Corte Costituzionale. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1977, pág. 1444.

(44) *La natura...*, ya cit., pág. 573.

De otro, la Ley configura también una reserva normativa en favor de la Comisión para disciplinar directamente tanto las secciones o programas conocidos como Tribunales, como las formas y garantías del ejercicio del derecho de acceso. Por lo que respecta al primer grupo de normas, se les ha venido situando en un plano inferior a las del acceso desde diversos enfoques: así, «ZACCARIA, partiendo de que ni la Ley ni el Reglamento disponen la publicación en la "Gazzetta Ufficiale" de las normas de las Comisiones sobre las Tribunales, cree que éstas podrían equipararse a las directivas de la misma, considerándolas manifestación de un poder comprendido en el ámbito de su función ejecutiva y, por tanto, como actos administrativos generales sin contenido normativo ni eficacia externa, que sólo afectarían a terceros en manera indirecta; desde otro punto de vista, FRAGOLA (45) cree que la Comisión es mucho más libre en la determinación normativa de cuanto concierne a las Tribunales por cuanto la Ley no hace sino otorgarle la competencia, mientras que en el caso de la normativa de acceso puesto que los principios y la estructura principal de éste vienen predeterminados por la Ley, la Comisión quedaría vinculada, por todo lo que ésta establece. La segunda afirmación es obvia, pero la primera, que presupone un gran margen de libertad para la Comisión en la organización de las Tribunales, debe ser matizada en el sentido apuntado por M. A. SANDULLI (46), esto es, la Comisión se ve impedida a cumplir sus funciones en aras de los principios contenidos en el artículo 1.º de la Ley 103 y, particularmente, la independencia y objetividad de todas las transmisiones, de modo que respecto de la normativa a que ahora nos referimos se plantean las mismas cuestiones de constitucionalidad que para la del acceso que en seguida se verán. De otra parte, no cabe olvidar que la propia Corte Costituzionali se ha manifestado sobre el problema en la Sentencia 139/1977 (30 de noviembre) y, aunque no con mucha claridad, parece decir, en su considerando cuarto, que son diversas las situaciones jurídicas que se derivan de la normativa relativa a las Tribunales y aquéllas a que da lugar la regulación sobre el acceso, lo que no empecé que, como advierte M. A. SANDULLI,

(45) A. FRAGOLA, *Diritto d'accesso radiotelevisivo e giurisdizione amministrativa*, en «Resegna dir. cinematogr.», 1975, pág. 132.

(46) *Op. cit.*, pág. 1823.

unas y otras pueden plantear cuestiones de constitucionalidad, como de hecho se hace en la Ordenanza de reenvío que da lugar a la Sentencia que acabamos de citar, pero sin olvidar que sus fundamentos, en virtud de sus respectivas regulaciones, serán siempre bien diversos, como también muy distintas las posibilidades de que se aprecie la relevancia de la cuestión, según se trate de un caso u otro (47).

Por lo que respecta a las *normas reguladoras del acceso*, cuya elaboración también compete a la Comisión, que, además, ha dispuesto su publicación en la «Gazzetta Ufficiale», y pese a lo que se acaba de afirmar en el sentido de que los problemas que éstas plantean también, en última instancia, pueden plantearlos las relativas a las Tribunales, son, sin embargo, éstas del acceso las que mayor polémica han levantado, por ser, sin duda, el campo en que más claramente se ven afectados los derechos de terceros. Efectivamente, es la relevancia externa del Reglamento para el acceso radiotelevisivo (30 de abril de 1976), así como la de las actividades que la Comisión lleva a cabo para su aplicación, la que mayores problemas suscitan en torno a la naturaleza jurídica de la Comisión.

Esta problematicidad, que para la Comisión representan sus funciones en materia de acceso, ya se ha podido comprobar al hablar de las funciones judiciales y se confirma también en sus funciones normativas y en las de carácter administrativo. Baste, sobre las normativas, recordar la equiparación que algún autor, ya citado, ha hecho del Reglamento para el acceso con los reglamentos ejecutivos y la peculiaridad de su atribución a un órgano no gubernativo. Pero, además, hay que añadir con REPOSO (48), que son evidentes en el Reglamento sobre el acceso su carácter general y su reducida discrecionalidad (limitada por una regulación legal minuciosa), así como la relevancia externa del mismo que se ha publicado en la «Gazzetta Ufficiale» (49), lo que supone una ostensi-

(47) Sobre la mayor discrecionalidad de la Comisión en las deliberaciones sobre las Tribunales, CL. CHIOLA, *Sentenza d'irrelevanza per l'accesso a Tribuna politica*, en «Giur. Cost.», 1977, pág. 1565 y sigs.

(48) *La natura...*, ya cit., pág. 572.

(49) El Reglamento sobre el acceso, de 30 de abril de 1976, aparece en la «Gazzetta Ufficiale», núm. 128 del mismo año.

ble diferencia respecto de los restantes acuerdos de la Comisión Parlamentaria, que no tienen otra publicidad que la de las Actas parlamentarias.

Si bien el elemento de la relevancia externa, por sí solo, no sería suficiente (como manifiesta ZACCARIA) para excluir estas normas de la categoría de los Reglamentos parlamentarios, existen en ellas otros muchos aspectos que mantienen las dificultades que se vienen exponiendo para su clasificación y la del órgano que las dicta; así, RAPOSO observa que dicha norma, contrariamente a cuanto sucede generalmente con las normas reglamentarias de las Cámaras, no presentan relación alguna con la organización y funcionamiento de las asambleas y están destinadas a producir efectos respecto de los terceros que tengan relación con la sociedad concesionaria RAI. Por lo que su fundamento jurídico residiría en la Ley de Reforma, de la que sería (también para este autor) un reglamento ejecutivo (50). Concretando más aún, y en la misma línea, D'AMARIO y PALLOTTINO (51) definen las normas sobre el acceso como «actos administrativos generales de naturaleza normativa que, atendiendo a la reducida discrecionalidad del órgano emanante, por la existencia de una puntual disciplina legislativa, son reconducibles a la categoría de Reglamentos de ejecución».

Es obvio que las últimas consideraciones, hechas con referencia a las funciones normativas de la Comisión, pueden hacerse perfectamente también al hablar de las *funciones de naturaleza político-administrativa* de la Comisión, en las que, de hecho, nos han introducido tales consideraciones. Porque buena parte de los problemas que la naturaleza jurídica de la Comisión plantea se derivan, como ya se ha advertido, no sólo de la variedad de sus funciones, sino también de su ambigüedad, de la imprecisión y ambivalencia de las mismas o cuanto menos de su análisis, fundamentalmente porque en éste es inevitable tener presentes las peculiaridades del órgano concreto que las ejerce. De modo que, en función del enfoque adoptado, la doctrina califica diversamente una misma función y los actos derivados de la misma; y es evidente que los dos últimos

(50) *Reposo, La natura...*, cit., pág. 572.

(51) *Op. cit.*, pág. 234.

autores citados son partidarios del carácter administrativo de buena parte de los actos de la Comisión.

Pero, dejando a un lado ahora estos aspectos polémicos sobre los que en seguida volveremos, hay que recordar que hay un mínimo de actos que vienen siendo calificados de administrativos desde cualquiera que sea el enfoque dado al tema: la fijación del máximo anual de ingresos a obtener con la publicidad (artículo 21 de la Ley), aprobación de los planes indicativos para la programación (artículo 4.6 de la Ley) y las decisiones tomadas (y comunicadas a los interesados) sobre las solicitudes de acceso al medio (artículo 6) (52). Si en estos actos, como en los que cada autor va añadiendo al grupo en función de su propia perspectiva, puede de algún modo verse afectado un derecho o interés legítimo, no cabe duda que habrá de instrumentarse su tutela en el marco de los principios constitucionales ya referidos y que, en tal caso, la Comisión no puede, sin más, considerarse órgano parlamentario. Ahora bien, si reconociéndole naturaleza parlamentaria se atenta al principio de la tutela jurisdiccional, su consideración como órgano administrativo también viene a forzar los dictados constitucionales. Como recuerda M. A. SANDULLI (53), la Ley no podía, ni lo ha hecho, atribuir naturaleza de organismo de la Administración pública al Parlamento o a un órgano de éste; pero, además, la tesis «administrativa», aunque resuelve los problemas desde el punto de vista garantístico, resulta débil en el plano dogmático: parece que el legislador ha querido instituir una nueva forma de «justicia política» (una más de las que ya existen en el sistema), sólo que, no encontrando ésta su base en la Constitución ni siendo inherente al principio de autonomía del Parlamento (54), suscita serios proble-

(52) El mismo informe anual de la Comisión al Parlamento incluye la última función citada en el texto, junto a la de fijación del límite máximo de ingresos derivados de la publicidad, bajo el epígrafe «funciones administrativas»; cfr. el documento anejo al primer informe anual de los emitidos por la Comisión, en «Il Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni», 1978, pág. 384 y sigs.

(53) *Op. cit.*, pág. 1832 y sigs.

(54) Porque los problemas planteados en torno a la resolución de recursos en materia de personal dependiente de órganos constitucionales son más fácilmente solucionables en cuanto que la extracción de dicha materia del ámbito ordinario de la justiciabilidad puede encontrar justificación en el principio de autonomía de tales órganos.

mas de constitucionalidad, que sólo cabría resolver negando la existencia de un verdadero derecho al acceso a los medios de información, lo que no cabe tampoco, a la vista de la interpretación que del artículo 21 de la Constitución diera el Tribunal Constitucional en su Sentencia 225 de 1974.

4. UNA POSIBLE EXPLICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA NATURALEZA DE LA COMISIÓN

Cuanto hasta aquí hemos expuesto, creo que es más que suficiente para llegar a la conclusión de que el legislador italiano de 1975 tenía ante sí un propoósito muy claro y definido, pero no lo supo instrumentar jurídicamente al decantarse por una solución generalmente calificada de ambigua y en algunas ocasiones también de tímida. En efecto, se ha dicho que si en realidad nos encontramos con un órgano parlamentario con funciones administrativas, bastaría con reconocerlo así abiertamente dejando a un lado esquemas clásicos dogmáticos: «la institución de un órgano de composición parlamentaria con atribuciones prevalentemente administrativas, constituye sin lugar a dudas una superación del tradicional concepto de administración pública que puede considerarse conforme a los dictados constitucionales, sólo si se admite el enjuiciamiento jurisdiccional de sus actos» (55), porque, en definitiva, la lógica de la separación de poderes es incompatible con la función de gobierno de la RAI, tal como ha sido confiada al Parlamento a través de la Comisión a la que se han atribuido poderes administrativos legitimados por una exigencia que deriva de la propia Constitución: «la de observar el principio pluralista que permite justificar la observación del monopolio estatal en la gestión de un servicio público como es la actividad radiotelevisiva» (56), sólo que el legislador, volviendo a su timidez, no lo ha reconocido ni existen elementos en el Derecho italiano para aceptar esta solución pacíficamente (a diferencia de los Estados Unidos, donde las «Independet Regulatory Commissions», entre las cuales se cuenta la Federal Communications Commission, cuentan ya con un estatuto jurídico bien delimitado por la Ley y por el propio Tribunal

(55) D'AMARIO E PALLOTINO, *op. cit.*, pág. 236.

(56) REPOSO, *La radiotelevisione tra...*, ya cit., págs. 12-3.

Supremo, que llegan a atribuirles funciones jurisdiccionales), aunque parece que se va imponiendo cada vez más en la práctica con argumentación diversa, pero siempre tendente a recordar el derecho al acceso con todas sus consecuencias (57). Porque, según se ha repetido ya, el Tribunal Constitucional imponía, cuanto menos, dos parámetros al legislador: el control parlamentario de la RAI y el derecho de acceso.

Ha sido, quizá, la dimensión política de la reforma la que, privando sobre la jurídica, ha creado la confusión y comprometido el éxito de ambas. Es decir, el firme propósito de sustraer la RAI de la influencia gubernamental, pudo llevar a desoír propuestas que, aunque contenidas en los planteamientos del gobierno podían haber dado mejores resultados (58), a falta de una decidida ruptura con los esquemas clásicos. Así, el Decreto-Ley número 603, de 30 de noviembre de 1974, del Gobierno Moro-La Malfa, atribuía a la Comisión funciones fundamentalmente de alta vigilancia y de formulación de directrices generales, y, bajo éstas, situaba un Comité nacional para la radiotelevisión de composición mixta y representativo de las diversas instancias sociales, con importantes atribuciones en el campo de la Administración frente a la Concesionaria. Aunque el decreto no fuera acogido por la reforma, vale la pena recordar aquí sus aspectos fundamentales, porque parte de la doctrina lo recuerda cuando se habla de la crisis de la Comisión: es el caso de TOSI (59), con quien resumiremos los aspectos más importantes de dicha norma, y para quien «el punto de la decisiva transformación en la normativa vigente es que las funciones del Comité se han transferido en bloque a la Comisión y, por tanto, también aquéllas han sido «parlamentarizadas», derogando el planteamiento, más orgánico, del Decreto 603. La confrontación de los dos textos (Decreto y Ley de Reforma) muestra, por ejemplo, que las frases que forman los diversos párrafos del artículo 4.º de la Ley 103 (re-

(57) Así, L. MONTESANO, comentando la sentencia de la Casación civil, n. 3473 de 19 de mayo de 1983 (en «Giurisprudenza Italiana», 1985-I, 1, pág. 806) ha defendido la tesis de la exigencia de tutela judicial aun para las decisiones de la Comisión parlamentaria en materia de acceso, en base al artículo 1349 del Código civil italiano, entendiendo que se debe actuar procesalmente no contra la Comisión sino contra la RAI.

(58) CAPOTOSTI, *op. cit.*, págs. 161 y 174 y sigs.

(59) *Op. cit.*, pág. 100 y sigs.

lativas a las competencias de la Comisión Parlamentaria) constituyen la casi textual integración de las mismas frases que en el Decreto 603 constituían sus artículos 4.º y 5.º (los que enumeraban las competencias respectivas de la Comisión parlamentaria y del Comité).

Dicho Comité se constituía con 23 miembros nombrados por decreto del Presidente de la República (mientras que el previsto en el Decreto de 1947 lo nombra el Presidente del Gobierno). De ellos, tres los designaba el mismo Presidente de la República, diez la Comisión por mayoría de 3/5, bien que con dos elecciones distintas por cuanto la mitad eran de procedencia regional, cuatro eran designados por el Consejo de Ministros, tres por los sindicatos más representativos y tres por las patronales y por los trabajadores autónomos. Su duración se preveía por tres años y se le concedía autonomía financiera y sede propia: podía elegir su Presidente y debía trabajar según las normas reglamentarias que la Comisión le dictara. Sus funciones eran importantes y delimitadas de las de la Comisión. Así, por ejemplo, debe observarse la diferencia que la norma establecía (y que luego, con cierta confusión, se ha conservado en la Ley de Reforma) entre «directrices, cuya formulación correspondía a la Comisión, y «directivas», más puntuales y específicas, competencia del Comité; debía controlar si se cumplían los planes de programación y si se respetaban las directrices de la Comisión, aprobar trimestralmente el esquema de programación establecido por la Concesionaria, siempre con respecto del plan indicativo anual de la Comisión, analizar el contenido de los mensajes emitidos, comprobar los niveles de audiencia, deliberar sobre las peticiones de acceso, etc.

El Comité debía informar trimestralmente tanto a la Comisión, como a la Presidencia del Gobierno. En definitiva, parece que, pese a algunos aspectos criticables en cuanto que (como se ve en esta última referencia a la Presidencia del Gobierno, aún mantenían el sistema relacionado con el Gobierno, el Decreto 603 confiaba a la Comisión Parlamentaria, lo que podría definirse de función de dirección política general del sistema televisivo, mientras que encargaba al Comité buena parte de las competencias de «gestión directa». «En algunas materias —dice TOSI—, y especialmente en la verificación de programas, aprobación de los planes indicativos y análi-

sis de las emisiones, el Comité se colocaba en una posición intermedia entre Parlamento (Comisión) y RAI, atenuando, aunque no eliminando, las posibles perplejidades de cuantos tenían la atribución a un órgano parlamentario de funciones muy cercanas a la administración activa. De suerte que la desaparición del Comité, con la eliminación de todo tipo de intermediación acrece y agrava —pero no genera— el riesgo de distorsiones».

La solución, considerada como expresión de las corrientes más moderadas de la reforma, «racionalizadoras» de la misma, que no deseando una relación estrecha RAI-Parlamento, pretendían mantener el sistema (60), fue rechazada, obviamente, por el legislador, que si, ciertamente, amplió el panorama de las fuerzas políticas presentes en la radiotelevisión, separándola de la influencia absorbente del partido mayoritario, no evitó, antes bien, reforzó, su politización y, en concreto, su «partidización». Aunque se volverá sobre este importante aspecto en el epígrafe siguiente, debe señalarse ahora, por cuanto aquí se ha querido buscar una de las justificaciones de la ambigua naturaleza jurídica de la Comisión en las razones políticas de su configuración en 1975, que el riesgo ya fue advertido.

Antes de la reforma razonaba así SANDULLI (61): el artículo 21 reconoce a todos una libertad. Si ésta, por determinadas razones se nos expropia, no lo es en beneficio de unos cuantos, sino que la solución que se derive debe ser igual para todos; de ahí la exigencia de honestidad del servicio y de que no sea utilizado por las mayorías en perjuicio de las minorías. Por ello, ésta es una materia que no debe remitirse a órganos que sean expresión de la mayoría (Parlamento o Gobierno), pues ni una elevadísima mayoría (el 80 ó el

(60) REPOSO, *La radiotelevisione...*, ya cit., pág. 1 y sigs.

(61) A. M. SANDULLI, *In vista della riforma della radiotelevisione*, en «Diritto e Società», 1973-3, pág. 723-6. El mismo autor manifestaría en el Congreso cuyas actas han sido publicadas en *Problemi giuridici dell'informazione*, Giuffrè, Milano, 1979 (en págs. 188-9 la intervención que aquí se cita) que «el haber atribuido a una comisión, parlamentaria los referidos poderes significa haber violado la Constitución. La Constitución confía al Parlamento funciones políticas (también la legislativa lo es) y haber querido confiarle funciones que necesariamente deben sujetarse a la ley, y por ello deben estructurarse como actos administrativos, significa haber querido politizar lo que nunca debió ser politizado».

90 por 100) podría disponer del derecho de los otros..., de modo que no sólo sería inaceptable una solución que la confiase al voto de las asambleas parlamentarias (en vez de al Gobierno), aún con mayorías cualificadas para la elección del órgano que tuviera que dictar las directrices de los programas y velar por su observancia, lo sería también en la medida que previere para tal órgano una composición proporcional correspondiente a la de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, pues ello sería politizar el tema y, en definitiva, permitir que los partidos mayoritarios dispongan de la utilización del medio. De ahí que el autor considerara que el órgano a establecer no debía ser de los que se constituyen para la actividad de dirección política, sino del tipo de los que se organizan para actividades «neutrales», que no se sienta parte y que sepa estar por encima de las partes, que no pertenezca al Estado persona ni sea sólo expresión de una o más partes de la comunidad sino de toda ella. Sería aconsejable, pues, la creación de un órgano compuesto de estudiosos, de personas expertas y con prestigio, en número reducido (un máximo de 7), menores de sesenta años, nombrados por el Jefe del Estado (de entre 30 ó 35 que puedan proponerle los cuerpos judiciales y culturales más significativos del país), y cuya duración en las funciones no exceda de 4 años.

Volviendo a la realidad, la Comisión nacida de la reforma del 75, conviene aún hacer alguna breve referencia a su actuación que nos permitirá contrastar las opiniones doctrinales con los problemas que la Comisión ha ido encontrando en la práctica y comprender las consecuentes reformas que se han propuesto e, incluso, llevado a cabo recientemente.

5. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EN PUNTO A LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA

Entre las cuestiones más destacadas de las que la actuación de la Comisión ha ido relevando debemos recordar aquí las siguientes:

A) En el *ámbito parlamentario*, apenas entró en vigor la Ley 103 se planteó el problema de si ésta, concediendo a la Comisión Parlamentaria cuantos poderes eran necesarios para el control y vigilancia de los servicios radiotelevisivos, estaba privando a los

parlamentarios no miembros de dicha Comisión (62) de sus facultades de interpelación al Gobierno ya que sería un contrasentido (63) ejercerlas una vez que éste carece de poderes en la materia; y ello no viene planteado sólo sobre el poder parlamentario de control, puesto que no puede haber responsabilidad política donde no existe ningún poder, siquiera de mera vigilancia, sino también sobre la posibilidad de solicitar información del Gobierno que no podría hacer otra cosa que solicitarla a su vez de otros órganos. De las deficiencias de la situación creada con la Ley 103/75, ésta fue una de las primeras en crear polémica a nivel parlamentario por cuanto, como dice CHIMENTI «se imponía la invención de nuevas formas de control que conservasen intactos los poderes de los parlamentarios sobre la gestión del servicio público, pues habría sido paradójico que se dujeran en el mismo momento en que dicha vigilancia era transferida al Parlamento, pero al mismo tiempo dichas formas de control debían evitar comprometer al Gobierno porque ello, a la larga, lo habría degradado, de órgano político responsable, a mero «nuncius» de informaciones... con lo que se habría llegado a un estado de incertidumbre molesto para todos» (64).

Fue la propia Comisión quien, ya en su primer informe anual al Parlamento (1977), como lo seguiría haciendo en los siguientes, llamó la atención sobre el problema que, sin embargo, se vio ampliamente discutido en noviembre de 1978; los 2 Presidentes de la Cámara, compelidos a pronunciarse con más claridad que lo habían hecho antes, se ocuparon del tema aunque parece que no en profundidad y, desde luego, no satisfactoriamente para la doctrina ni para la misma Comisión. La posición de los Presidentes contenía 3 afirmaciones muy obvias que ellos son los únicos jueces sobre

(62) Un estudio más profundo puede encontrarse en S. TOSI, *op. cit.*, pág. 112 y sigs. y en C. CHIMENTI, *Note sul sindacato ispettivo dei parlamentari sul servizio pubblico radiotelevisivo*, in «Il servizio Pubblico...» (obra colectiva ya cit.), pág. 203 y sigs., en los que, principalmente, nos apoyaremos al redactar este punto.

(63) G. RECCHIA, *Nuovi profili d'incostituzionalità del monopolio radio-televisivo*, en «Dir. e Soc.», 1982-3, pág. 596 y sigs., al comentar este punto, llega a considerar que el papel conferido a la Comisión por la ley 103 no sólo contrasta con las normas del Derecho Parlamentario sino, incluso, con la forma de Gobierno.

(64) En *Note sul sindacato...*, ya cit., pág. 204.

la admisibilidad de las preguntas, que el Gobierno debe responder ante el Parlamento a las preguntas sobre las competencias gubernamentales residuales sobre el servicio y que, pese a la existencia de la Comisión, todos los parlamentarios conservan intactos sus poderes, y 2 no tan obvias: que por supuesto cabe hacer preguntas sobre noticias aunque excedan los poderes del Gobierno y que no hay duda de que para estos casos la RAI debe facilitar al Gobierno los datos necesarios para responder. Con independencia de las críticas doctrinales, de la insuficiencia del pronunciamiento (sólo se refiere a las preguntas, por ejemplo), etc., es evidente que las dos últimas afirmaciones suscitan una gran perplejidad ya que, precisamente, la Comisión forzó a los Presidentes a un pronunciamiento requerida a su vez por la RAI que constantemente se veía en la necesidad de atender las peticiones del Gobierno para poder responder; en conclusión, nada resolvían los Presidentes en la segunda parte de su pronunciamiento. En cuanto a la posible petición de informes por los parlamentarios sobre materias de competencia de la Comisión los Presidentes creyeron que tal exigencia, ya satisfecha con los informes y con la relación anual de la Comisión, debía discutirse en un debate más general.

En el debate sostenido en torno al informe anual de 1978 se confirmó la sensación de buena parte de la Cámara que advertía la falta de un interlocutor en la materia y, por primera vez, salieron a la luz muchos problemas que con la reforma del 75 quedaron sin solucionar: la misma forma con que se deberían revestir las conclusiones de dicho debate, a quién debían dirigirse y cómo se debía proceder si las dos Cámaras divergían, o si era más lógico recibir el informe anual y conocerlo sin ulterior discusión, etc., etc. Los propósitos de estudio del tema, incluidos en las resoluciones entonces, adoptadas no se han visto muy respaldados por las Cámaras, aunque los problemas han seguido planteándose. Ni, como advierte CHIMENTI, el Gobierno «pese a ser una de las víctimas de la situación ha estado mucho más sensibilizado que los otros órganos» (65). De suerte que la situación (66) que se repite con frecuen-

(65) *Op. cit.*, pág. 206.

(66) Por citar un ejemplo de los que repetidamente cabe encontrar en las Actas de la Comisión, puede verse la primera sesión de la VIII Legisla-

cia es ésta: interrogado o interpelado sobre cuestiones de sus competencias residuales, el Gobierno recuerda que, tras la Ley 103, ya no tiene título para manifestar valoraciones propias y, por tanto, sólo está en condiciones de referir lo que la RAI le comunique. Sin embargo, los parlamentarios continúan sosteniendo que el Gobierno sigue siendo el Gobierno y no puede silenciar lo que piensa de ahí que sus respuestas vienen siendo acusadas de farisaísmo (en cuanto pretenden esconderse tras la Comisión) o debilidad ya que el Gobierno es el vigilante del IRI y éste es el accionista único de la RAI.

Pasando por alto las variadas y polémicas intervenciones doctrinales, también en este punto, baste aquí recordar, una vez más, las posiciones de CHIMENTI y TOSI. Para el primero el control quedaría asegurado y muchos problemas resueltos con sólo aplicar a fondo la Ley 103: Ciertamente, un colegio de 40 miembros no puede asegurar la continuidad de acción que la gestión requiere, pero la misma Ley prevé que de la gestión del servicio se ocupe el Consejo de Administración mientras que a la Comisión competiría vigilar y dirigir la gestión de aquél; esto es, la Comisión Parlamentaria sería en materia radiotelevisiva lo que el Parlamento en política nacional y el Consejo de Administración sería respecto de la Comisión lo que el Gobierno respecto del Parlamento, por lo que no cabe negar la existencia de una relación fiduciaria entre ambos. De otra parte, son múltiples las posibilidades que los parlamentarios no pertenecientes a la Comisión tienen para satisfacer sus exigencias de control: Celebración de sesiones de la Comisión en las que, en presencia de parlamentarios ajenos a ella, a cuyas preguntas pudiera responder el Presidente del Consejo de Administración o un delegado de éste, sesiones de las Cámaras en las que el llamado a responder fuera el Presidente de la Comisión u otro portavoz de la misma, etc., etc. TOSI, por su parte, entendiendo que el tema del control del parlamentario o relaciones entre la Comisión y los miembros de las dos Cámaras forma parte del más complejo de la relación entre Comisión y Parlamento, ambos de estructura bicameral, replantea el problema de las fuentes normativas (Ley o reglamento) de las Comisiones advirtiendo las posibles interferencias e

tura, 3 de octubre de 1979, pág. 9 de dichas Actas que entonces se publicaban en volumen aparte por la Cámara de Diputados.

invasiones entre ella y recordando la posición de la Comisión (67), que se estudia respecto de las demás permanentes. En este punto, dos aspectos deben ser resaltados: En primer lugar, el hecho de que la Comisión en cuestión, como todas las bicamerales (contra lo que se ha manifestado CHIMENTI (68)] no tiene papel alguno en el proceso legislativo (69); por lo que respecta a la Comisión RAI, ha solicitado, sin éxito, la reforma de los Reglamentos de las Cámaras a fin de consentir su intervención, siquiera consultiva, en la legiferación de la materia de su competencia, pero, en realidad, el único vínculo que en Derecho parlamentario positivo cabe encontrar entre las Comisiones permanentes y la de la RAI es el que se contiene en el artículo 134 del Reglamento del Senado que permite a toda Comisión, a través del Presidente de la Cámara, solicitar de las Comisiones de vigilancia informaciones, explicaciones, documentos, etc. En segundo lugar, debe recordarse también que la presentación del informe anual no estaba prevista al principio y se introdujo al discutirse la Ley 103 a propuesta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara, con el fin de asegurar la interrelación entre la Comisión y los poderes del Parlamento; ni cabe tampoco olvidar que la misma Comisión ha solicitado que sus informes se discutan y que las Cámaras se pronuncien en la materia facilitándole sugerencias y orientaciones.

B) Un segundo aspecto a destacar sería la *actividad desarrollada* por la Comisión en un decenio de su existencia. Debe decirse que, según resulta de las Actas de la Comisión, ésta no ha hecho dejación de sus funciones en general y ha respetado la frecuencia de sus reuniones que la normativa vigente le impone. Constituida el 14 de mayo de 1975, con la elección de su Presidente y mesa, planteó de inmediato la urgencia de cumplir su función de nombramiento y de adoptar normas provisionales de organización hasta contar con el nuevo Reglamento. Sólo unos días después los Presidentes de las Cámaras ya habían establecido las normas para la

(67) Cfr. TOSI, *op. últ. cit.*, pág. 120 y sigs.

(68) *Gli organi bicamerati...*, *op. cit.* pág. 145.

(69) Efectivamente, todas las proposiciones de ley (múltiples), así como los sucesivos proyectos que han llegado al Parlamento sobre el tema de la televisión, y que aún hoy están, en estudio, pasan a ser examinados por las Comisiones núms. II y X, reunidas, que son, respectivamente, las de Asuntos Internos y Transportes.

designación de los miembros de los órganos de la sociedad que es competencia de la Comisión y la remisión, en cuanto a normas de funcionamiento y hasta tener el propio Reglamento al de la Cámara de Diputados (70). Así, pues, el mismo 15 de mayo de 1975, aparte de proceder a la elección de los miembros de los órganos de la sociedad, ya se decidió reunirse semanalmente mientras durara la campaña electoral para la renovación de las administraciones regionales con «el fin de asegurar la continuidad de la actividad de la Comisión aun en período en que las Cámaras no actuaran». El 23 de julio de 1975 iniciaba el estudio de su propio Reglamento.

En cuanto al contenido de las deliberaciones, es en él donde lógicamente se deja ver el excesivo volumen y variedad de las cuestiones a que la Comisión debe atender, bien directamente, bien a través de las subcomisiones o grupos de trabajo que, en todo caso, dan cuenta de aquélla de su actividad respectiva y resultados. La Comisión adopta acuerdos, ya desde sus primeras sesiones en cuantas materias son de su competencia (Disciplina de la Tribuna electoral el 21 y 22 de mayo de 1975, por ser evidentemente la que más urgía en aquel momento, emisión de parecer sobre las modificaciones del estatuto de la RAI introducidas por la sociedad con fin de adecuarlo a las nuevas prescripciones de la Ley 103, acuerdos en materia de publicidad (31 de julio de 1975), emisión de su parecer sobre la convención del Ministerio con la concesionaria, etc.), como también inician su actividad los grupos de trabajo. La más rezagada, con ser la más destacada es la Subcomisión permanente para el acceso; constituida el 21 de enero de 1976 y resueltos los primeros problemas de organización y funcionamiento (71), se ocuparía ya el 22 de abril de 1975 del borrador del Reglamento para el acceso (cuyas enmiendas aceptaría la Comisión al aprobarlo por unanimidad, el 30 de abril de 1976 (72) y, sucesivamente de las deliberaciones de su competencia.

Obviamente, la consideración de los temas tratados en la ya larga actividad de la Comisión excede los límites de este trabajo

(70) Puede verse el contenido de esta sesión en «Il Diritto delle radiod. e delle telecom.», 1975, pág. 275 y sigs.

(71) También los asuntos tratados en este caso pueden verse en la misma Rev., año 1976, pág. 112 y sigs.

(72) Ult. Rev. cit., pág. 135 y sigs.

por lo que (y precisamente en cuanto que aquí tratamos sólo del órgano y sus funciones y no de los complejos temas de la información); nos limitaremos a mencionar las actividades más relevantes de cuantas ha venido desarrollando, más en concreto, aquéllas que han dado lugar a amplias discusiones en la Comisión. De ellas se desprende que ésta ha mantenido un buen ritmo en sus reuniones que, suelen comenzar con las Comunicaciones del Presidente en que da cuenta de cuantos temas, variadísimos, se le plantean, sea por los mismos miembros de la Comisión, sea por personas o instituciones extrañas a ella (siendo de destacar los escritos que le dirigen los parlamentarios en general) y, fundamentalmente, de los contactos mantenidos con la RAI; dichas comunicaciones, lógicamente dan paso al estudio particularizado de alguno de sus contenidos, bien por las subcomisiones o bien por la misma Comisión en la que se inicia de inmediato un debate.

La cuestión que parece haber suscitado menos debates de la Comisión (con gran diferencia respecto de las otras) es la de resolución de los recursos frente a las decisiones de la subcomisión para el acceso. Como escasa han sido también, aunque no tanto, las sesiones en que ha emitido pareceres en cumplimiento de su función consultiva (entre una y dos veces por año). La misma frecuencia aproximada se observa en las comparecencias que los responsables de la RAI han venido efectuando ante el colegio con cuya ocasión se han sometido a las preguntas de sus miembros y lo mismo cabe decir sobre las comparecencias de los Ministros (casi siempre del de Correos y Telecomunicaciones y, alguna vez, también del de Turismo). En cambio, los temas relativos a las diversas Tribunas han sido tratados frecuentemente, en especial los correspondientes a la Tribuna electoral y, obviamente, con intensidad, en fechas de campañas electorales, ya generales, ya regionales durante las cuales la Comisión, sobre conocer y generalmente aprobar las propuestas de la correspondiente subcomisión, ha dirigido a la RAI las oportunas normas para las transmisiones de la Tribuna electoral y aún «directrices» para las transmisiones en general durante el desarrollo de la campaña respectiva (por ejemplo, en sesiones de mayo de 1976 o de abril de 1979).

La Comisión ha ejercido tempestivamente sus funciones relativas al nombramiento de miembros de los órganos de la sociedad

concesionaria, como también las relativas a la fijación de los topes máximos de los ingresos que se pueden percibir anualmente por medio de la publicidad habiendo también discutido y aprobado directrices para ser tenidas en cuenta en las transmisiones de los mensajes publicitarios. Pero, sin duda, la cuestión más destacada de las que ha ocupado a la Comisión, aunque ciertamente a juzgar por algunas intervenciones de miembros de las minorías, no la más efectiva, ha sido la emisión de las directrices generales sobre la información. En ellas cabría distinguir dos cuerpos distintos: Uno, de carácter general, que formulado ya apenas iniciadas sus actividades, se ha venido repitiendo a modo de recordatorio a la RAI: En él se plasman los principios inspiradores de la actividad y se lleva a cabo una interpretación general de los mismos (73). Otro, al

(73) Efectivamente, la independencia, la objetividad, el pluralismo, la descentralización y el carácter completo de la información, entre otros, han sido principios repetidamente invocados por la Comisión que ha ido añadiendo a la primera interpretación general dada a los mismos otras más puntuales y adecuadas a los subsiguientes problemas planteados; así, y a título de ejemplo, cabría recordar que la Comisión decía en 1975 (sesión del 9 de octubre de 1975) que «el principio del pluralismo, consistente en la apertura a las diversas tendencias políticas, sociales y culturales, debe constituir el punto de referencia fundamental de la nueva programación televisiva» y pluralismo no quiere decir sólo multiplicidad de contenidos sino también y sobre todo de objetivos; esto es, los programas deben no sólo expresar sino también promover el pluralismo, el respeto de las ideas, su contraste, su debate libre y abierto»; o, en 1976 (sesión 30-4-76), que el carácter completo de la información, aplicado a las ocasiones en que para ilustrar acontecimientos se entrevista a representantes políticos o sindicales, debe entenderse en el sentido de que, dentro de las razonables posibilidades de tiempo, todas las fuerzas parlamentarias tengan ocasión de ser entrevistadas...; y en 1978 (sesión 5-4-78), comentando los citados principios, explicitará que «la "completezza" impone a los operadores el deber de dar cuenta de todos los hechos relevantes y de sus diversos puntos de vista; la imparcialidad exige que a cada hecho y a cada enfoque sobre él, se le conceda su justo relieve; la objetividad exige de los operadores el ser conscientes de las reacciones y de las tensiones que una información no correcta, transmitida por un medio tan influyente, suscita en el país; los deberes de facilitar la información de modo completo, imparcial y objetivo no constituyen un límite a la autonomía profesional de los operadores públicos de la información sino que, al contrario, representan la más concreta garantía de que su trabajo no puede ser condicionado en beneficio de parte alguna y de que no se les pueden pedir prestaciones que, de hecho, privatizarían el servicio mismo poniendo en duda el carácter público del mismo. La información

principio inexistente pero que se introduce paulatinamente a medida que las circunstancias lo van exigiendo, relativo a aspectos particulares: Por ejemplo, tratamiento del terrorismo (vid. inf. del 80 y del 84, profesionalidad de los periodistas de TV (5 de mayo de 1978 y 6 de mayo de 1980), televisión regional (desde siempre incluida en los informes pero con una evolución consonante con los problemas reales planteados por el tercer canal), sugerencias sobre temas concretos que la Comisión estima deben ser más o mejor tratados (órganos constitucionales informe de 6 de mayo de 1980 y de 20 de abril de 1983, condición femenina en el mismo informe del 80, etc.), o sobre realidades que la RAI no puede desconocer en la planificación de sus actividades como es la misma existencia de las televisiones privadas (informe del 20 de abril de 1983), o la real y progresiva integración europea (informe del 80), o el mismo aspecto económico de la actividad, inversiones, rentabilidad, etc. (informe de 1 de agosto de 1984).

C) *Problemas y deficiencias puestos de manifiesto* en la misma actividad de la Comisión. Muchas han sido las ocasiones en que en la Comisión se han planteado cuestiones sobre sus funciones y aun naturaleza, alguna vez por ella misma como colegio ante otras instituciones (en concreto, ante el Parlamento, en el informe anual del 78, entre otros, y en el consiguiente debate ya citado) y otras, las más, por sus miembros, generalmente por los representantes de grupos minoritarios que no sólo se han ocupado de realizar la autocritica de la Comisión, sino que también han tratado de influir en su funcionamiento evitando la proliferación de subcomisiones

radiotelevisiva pública no puede, por tanto, privilegiar ninguna opinión ni interpretación unilateral de los hechos, tanto más si dicha opinión se contraponen a la de las minorías; a tal fin, el medio debe abrirse a los más diversos testimonios estimulando el permanente contraste de pareceres que es consustancial a la vida democrática»; siguiendo esta misma línea, en sesión de 6 de mayo de 1980, y entre otras muchas directrices, se recuerda el «deber de evitar comentarios de parte o de carácter personal que puedan inducir a quien los escucha a identificar la información del servicio público con un concreto orden de valores; tales comentarios, cuando se consideren necesarios para completar la información, deben interpretar en el modo más amplio posible las tendencias de las diversas áreas culturales y políticas y, en todo caso, deben ser fácilmente individualizados como tales en el contexto de la programación», etc.

en las que, obviamente, no pueden participar y sí los grupos con varios miembros en la Comisión.

Aparte denuncias sobre cuestiones puntuales, como la misma falta de medios (74) para cumplir tan amplias y complejas funciones, la tónica general ha sido la denuncia, interior y exterior, de la crisis general en buena parte atribuida a tales funciones; ello se observa en los mismos informes que la Comisión ha presentado al Parlamento tras unos años de funcionamiento en los que se ha puesto de manifiesto la dificultad de conciliar poderes de dirección política del medio con los de pura gestión y el resultado paradójico de que, éstos que son los más impropios del órgano y los que mayores puntos de colisión proporcionan con el Consejo de Administración, son los que en la realidad se han podido cumplir mejor en perjuicio de aquéllos de dirección general que han resultado

(74) Cfr. S. ZITO (representante socialista en el encuentro sobre el tema celebrado por los partidos), *La Commissione parlamentare di vigilanza*, en «Informazione e Potere», coord. por Cl. Martelli. Feltrinelli, Milano, 1979, pág. 135, que acusa abiertamente a las Presidencias de las Cámaras y a la RAI por su insensibilidad ante los problemas de la Comisión. P. VALENZA (entonces secretario de la Comisión), en *L'impero di vetro, la prima grande indagine sulla RAI-TV*, de A. Biscardi. Torino, S.E.I. 1978, págs. 143-4, insiste en la carencia de instrumentos (colaboración de instituciones especializadas, asesoramiento, etc.) tanto de carácter material y financiero como jurídicos, pero sobre todo, viene a decir, lo que la Comisión pide a las Cámaras es un apoyo de naturaleza política, o sea, su respaldo que se deriva de la asunción por las Cámaras de las correspondientes responsabilidades y del suficiente interés de las mismas por el tema ya que el aislamiento orgánico de la Comisión hace peligrar su misma autoridad. Pero muchas de las protestas en punto a la falta de medios, provenientes en general de los grupos minoritarios, apuntan también a exigencias concretas; así, la petición de un terminal del computer de la RAI, de un servicio de estenografía que transcriba todos los programas informativos emitidos, de un vídeo para cada miembro de la Comisión, del personal suficiente, etc. y, en otro orden de cosas, también que se reconozca a los miembros de la Comisión el derecho de «inspección sin preaviso» en cualquier dependencia de la RAI (contra lo que se manifestaron los grupos mayoritarios), etc. Vid. S. TOSI (*La Commissione parlamentare...*, ya cit., pág. 110 y sigs.) quien se muestra partidario de las peticiones señaladas, fundamentalmente de la última, por entender que está sobreentendida en la filosofía de la ley de reforma. Sobre la necesidad de medios con que analizar las transmisiones de la RAI, reconocida por la misma Cámara, puede verse también P. A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, págs. 163-4.

ser demasiado genéricos y, sobre todo, difícilmente comprobable su posterior y continuado cumplimiento (75).

G. AMATO, que recuerda haber manifestado ya antes de la reforma en contra de la subordinación de la RAI al Parlamento por los «vicios parlamentarios» que en este ya se venían observando, pone de relieve la dificultad de encontrar un equilibrio en la emisión de las directrices que, desde luego, la Comisión no ha encontrado según el autor: «La C. P. ha sido una verdadera paradoja: no dispone de instrumentos de información adecuados y percibe por ello con fatiga la realidad de su vigilada, pero se ha puesto a ejercer sobre ella poderes de dirección impartiendo directivas sobre los mismos programas. Tales directivas, evidentemente, o resbalan sobre la RAI sin dejar huella o entran en ella malamente creando cortocircuitos. Así, de una parte se prescribe que la aportación de las fuerzas culturales debe ser «fecundo» y con el público debe instaurarse una relación «orgánica». De otra, aún está vivo el recuerdo de la directiva con que la Comisión, en fase preelectoral, pretendió que los profesionales de la televisión se abstuvieran de hablar de la vida política y reservó todo comentario sobre ella a los mismos políticos...» (76).

En definitiva, la preocupación por la reconsideración de sus funciones y por garantizarle los medios y la autoridad suficiente para el eficaz cumplimiento de las mismas ha sido generalizada y fuera de la Comisión. Así, es tema que se incluye en todos los documentos firmados por los partidos en 1978 y aun en el presentado conjuntamente por estos sobre los problemas de la información (77), y que se reconoce por los mismos miembros de la Comisión en sus sesiones y fuera de ellas (78).

De las sesiones «críticas» de la Comisión, creo que merece la pena recordar la del 20 de abril de 1983, en la que se revisó la si-

(75) Cfr. últ. autor citado en nota anterior, págs. 165-6.

(76) *RAI: la riforma interrotta*, en «Informazione e Potere», ya cit., pág. 66.

(77) Todos los cuales se incluyen como apéndice de la obra colectiva que acabamos de citar en la nota anterior.

(78) Cfr. las entrevistas realizadas a E. QUERCIOLI y a S. CORVISIERI, entre otros, miembros de la Comisión que, aunque dejan ver sus diversas posiciones de partido, coinciden en las dificultades reales que el colegio encuentra

tuación creada con el rechazo, por la Cámara de Diputados, de todas las resoluciones presentadas como conclusión de la discusión parlamentaria sobre el informe anual de la Comisión. Las posiciones que los miembros de la Comisión mantienen frente a la tácita censura de la Cámara son, en síntesis, las siguientes: 1) La de no concederle mayor importancia dado que la expresión de voluntad de las Cámaras no ha estado prevista ni exigida por la Ley de reforma y la prueba más evidente es que el Senado no ha incluido nunca en el orden del día la discusión del informe anual; consecuentemente, no debe pensarse en ningún tipo de discusión, sino emprender las actividades con normalidad aunque teniendo muy presente la nueva realidad derivada de la presencia de las televisiones privadas que el Parlamento debe regular cuanto antes; 2) por el contrario, algunos miembros defendieron la necesidad de que dimitiera el Presidente como mayor exponente de la política practicada en el último período por la Comisión y como paso previo a la iniciación de un debate sincero y autocrítico de la propia Comisión que permita analizar la nueva situación creada, y responder a ella lo más eficazmente posible; 3) aún hubo quien aparte de la dimisión del Presidente pidió la de la propia Comisión, o auto-disolución de la misma.

En todo caso, lo que interesa resaltar son los puntos de coincidencia y el resultado del debate. Cualquiera que fuera su propuesta lo que unánimemente se puso de manifiesto fue lo siguiente: Las últimas experiencias de la RAI han demostrado que la Comisión no dispone de medios para imponerse cuando, como en este caso, se ha demostrado abiertamente que desoye sus directrices (desde luego no siempre claras e inequívocas) habiendo emitido informaciones manipuladas, poco objetivas, y aun tendenciosas en temas importantes como el terrorismo y los consiguientes procesos penales, habiendo ignorado la actividad de las instituciones públicas, principalmente al Parlamento, etc. Pero, además, la situación de la Comisión viene agravada por la «lottizzazione» o excesiva influencia de los partidos políticos y de sus exigencias sobre la información televisiva y aun sobre la Comisión, y por la complejidad

para llevar a cabo sus complejas funciones; en *L'impero di vetro...*, ya cit., pág. 126 y sigs. y 149 y sigs., respectivamente.

que a este ámbito aporta la escalada de la televisión privada y la confusión derivada de la desregulación del sistema mixto que, quiérase o no, se está estableciendo en la práctica. A la vista de todo ello el acuerdo adoptado proponía reemprender las actividades en espera de una pronta emisión por el Parlamento de la normativa necesaria para la nueva situación pero, en todo caso, teniendo como objetivos prioritarios los siguientes: a) adquirir los instrumentos idóneos para ejercitar una vigilancia sistemática y efectiva; b) asumir las nuevas competencias que se derivarán de la nueva situación del monopolio público en el marco de un sistema mixto; c) garantizar, mediante la formulación de directivas claras e inequívocas el respeto al pluralismo e invitar al servicio público a que preste mayor atención a la vida de las Instituciones en especial al Parlamento (79) y, por último, revisar el mismo papel de la Comisión para asegurar a su actividad una mayor incidencia en favor de la profesionalidad y de un pluralismo que no quede reducido a las posiciones de los partidos.

Aunque se ha dicho ya que buena parte de la crisis que ha podido sufrir la Comisión se debe a sus funciones, hay que subrayar también otro aspecto resaltado por buena parte de la doctrina y que, sin duda, ha contribuido, con aquél a restar éxito a la reforma. Se trata de la politización a la que, aunque indirectamente, ya hemos hecho alguna referencia; más en concreto, habría que decir, se trata del partidismo. Advertido ya antes de la reforma (80) como el más grave riesgo, se ha denunciado después como un problema real (81). Y reconocido por la misma Comisión (82), las posiciones

(79) Sobre la relación del Parlamento con los profesionales de la información, ver el interesante y reciente trabajo de V. EMILIANI, *Il rapporto Parlamento-informazione in Italia e in altri regimi di libertà* en «Problemi dell'informazione», 1986-1, pág. 115 y sigs.

(80) Cfr. cuantas obras se han citado en este trabajo de A.M. SANDULLI.

(81) Cfr. M.A. SANDULLI, *op. cit.*, pág. 1825. Aunque la expresión «lottizzazione» no define el problema en toda su complejidad y elementos, fue utilizada sobre todo en los primeros momentos de la reforma en que éste quedó planteado. Así, puede verse P. PRATESI, *I nuovi Signori della RAI* en «Problemi dell'informazione», 1976, pág. 7 y sigs.

(82) Aparte las últimas referencias hechas al tema, puede verse, por ejemplo, la sesión de 5 de abril de 1978; aunque, lógicamente, quienes denuncian el problema suelen ser representantes minoritarios. Uno de ellos ha dicho que la dialéctica vigilante-vigilado que debería tener como únicos polos

respecto de su explicación y de su eliminación varían. En todo caso una precisión previa se impone: Una cuestión es la de la politicidad, la del carácter político de la Comisión que es lógica por tratarse ésta de un órgano político, otra la de las interferencias de los partidos en la propia Comisión y, aun por encima de ella, en la RAI; esta segunda era previsible que fácilmente se derivara de la primera viene a decir SANDULLI. Es cierto —dirá PRATESI— que no se puede imputar sólo a la reforma la temida «lottizzazione», pero con ella se han puesto todas las bases... y, además, el peso de las costumbres es mayor que el de la Ley... Si se atiende al funcionamiento normal de las estructuras parlamentarias y a la escasa autonomía de los elegidos respecto de sus grupos y de éstos respecto de los partidos, es evidente que el papel del Parlamento a través de la Comisión viene a sancionar, ampliándola, la influencia de los partidos sobre la RAI que la vieja ley no preveía, pero que ya era realidad para los partidos de la mayoría (83). Esto es, al menos, cuanto en la realidad ha ocurrido, y no sólo en la Comisión; también en el Consejo de Administración que, como proyección de la Comisión Parlamentaria repite en su seno los equilibrios políticos (84).

Pero lo grave es que la injerencia de los partidos, con ser tan fuerte ha comprometido el mismo sentido de la reforma y la funcionalidad de la Comisión obligando a un replanteamiento del sistema, a una «reforma de la reforma» que, en todo caso, ya no podía seguir siendo, como lo fue la del 75, política, sino de gestión (85). Pues, ¿qué se pretendía con la reforma del 75?. No sólo sustraer la información y la cultura a las directrices de la mayoría, sino también

a la Comisión parlamentaria y al Consejo de Administración, se ha visto constantemente perturbada e interferida por otra representada, de una parte, por un grupo de poder asentado de tiempo atrás en la concesionaria y, de otra, por los acuerdos obtenidos en sede extraparlamentaria por algunos partidos; dialéctica, esta última, que muchas veces se sobrepone a la primera. Cfr. S. CORVISIERI en «L'impero di vetro...», ya cit., pág. 147.

(83) *Op. cit.*, págs. 9-11.

(84) P. GRASSI, *La riforma del servizio radiotelevisivo nella legge del 1975 (linee generali e spunti di riflessione)*, en «Il Dir. delle radiodif...», 1979, pág. 13.

(85) Cfr. R. ZACCARIA, en Prólogo a *RAI, la televisione che cambia*, SEI. Torino, 1984, pág. 3.

y sobre todo que la información y la cultura fueran extrañas a la dirección, tanto de la mayoría como de la oposición. «Si el Parlamento no lleva a neutralizar sino a sumar las posiciones de partido en torno a las opciones culturales posibles, sigue contradiciéndose la primera de las razones que en un país democrático justifican la gestión pública: garantizar a las diversas corrientes culturales existentes en el país, a quienes las encarnan y a quienes profesionalmente se ocupan de ellas, la posibilidad de expresarse con autenticidad y sin condicionamientos derivados de las conveniencias del poder» (86).

Y, sin embargo, la presión partidista ha sido tan fuerte que ha desvirtuado la misma funcionalidad de la Comisión que en los dos últimos años se ha ocupado de los asuntos de rutina, pero ha descuidado sus principales funciones de emisión de directrices, de elaboración del informe anual, de nombramientos. En este punto fundamental de los nombramientos, como advierte ZACCARIA (87), y no sólo para los miembros del Consejo, incluso para el personal dirigente de la RAI, se ha venido aplicando una regla no escrita pero aceptada por todos por convención tácita: las designaciones se han «delegado» en los partidos y sus responsables. «De aquí han surgido en cadena una serie de distorsiones, pues es evidente que se ha viciado todo el procedimiento, ya que los Directores se sienten responsables no ante quien formalmente les nombra, sino ante los partidos que en sustancia les han nombrado. Pero, aparte la impotencia subsiguiente de la Comisión y aun del Colegio administrador para dirigir la actividad y las dudosas razones de «profesionalidad» que se les oponen a menudo, la situación ha vanificado el papel de aquélla y casi paralizado sus más destacadas actividades. Así, baste consultar la prensa de los primeros meses del 86, por citar sólo un ejemplo, y se verá a los partidos y a sus respectivos Secretarios empeñados en conversaciones, litigios, pactos nunca concluidos en torno a nombramientos RAI (88). Por cuanto

(86) G. AMATO, *op. cit.*, pág. 73.

(87) *Il "vecchio" e il "nuovo" nella riforma radiotelevisiva del 1975; ovvero, l'attuale tenuta del modello di governo del servizio pubblico*, en «Il servizio pubblico radiotelevisivo», Napoli, 1983, pág. 79-80.

(88) Más reciente aún, y también a título de ejemplo, en «La Repubblica»

se refiere a la actividad parlamentaria de la Comisión baste observar que la mayor parte de las citas aquí contenidas no van más allá del 84. CAPOTOSTI (89) ha explicado recientemente la situación: el año 1985 puede ser considerado emblemático de todas las dificultades que han caracterizado negativamente a la Comisión parlamentaria...; si la actividad de ésta se mostró funcional en su primer período, en los últimos años, y especialmente en el 85, ha sido cada vez más difícil «probablemente por la prevalencia de lógicas puramente partidistas»; baste pensar en las situaciones vividas en torno a las renovaciones de los sucesivos Consejos de Administración que han ido produciéndose con un retraso creciente como consecuencia de la complejidad de la maniobra política de que se acompañan. «La creciente presión de los partidos sobre las funciones —políticamente las más importantes— de la Comisión parece, pues, inducir a una especie de parálisis de las decisiones del órgano hasta que precisamente en sede de partido se hayan alcanzado los correspondientes acuerdos».

Es lógico, a la vista de cuanto hemos expuesto, que en los últimos años se hayan sugerido no pocas reformas del sistema y presentado propuestas concretas y, también, llevado a cabo alguna modificación formal del mismo.

6. LAS DIVERSAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN Y EL RECIENTE INTENTO DE REORGANIZACIÓN OPERADO CON LA LEY NÚMERO 10 DE 1985

Dentro de la línea general de preocupación por el tema, sostenida dentro y fuera del ámbito parlamentario, cabe descubrir no pocas propuestas de reforma del sistema y en concreto de la Comisión. Más que los buenos propósitos generales (90) y aun el análisis

del 1-10-86, *RAI, tutti ottimisti, "soluzione vicina"* pueden verse las reuniones que en estos días se mantienen por los cinco partidos presentes en el Gobierno.

(89) P. A. CAPOTOSTI, *Gli organi di governo del sistema radiotelevisivo*, en «Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione», coordinado por Barile y Zaccaria. Cedam. Padova, 1986, págs. 117 y sigs.

(90) Así, por ejemplo, se ha dicho por PIZZETTI (*op. cit.*, pág. 191-2) que no hay más solución que superar la lógica de la ley 103/1975 que convierte a la Comisión y al Consejo de Administración esencialmente en un instrumento de penetración directa e inmediata de los partidos parlamentarios

de las proposiciones (múltiples) presentadas al Parlamento (91) parece conveniente subrayar aquí las propuestas que más directamente afectan a la Comisión, pese a la recíproca incidencia de cuantas cuestiones afectan a los otros órganos presentes en el sistema.

En general, se ha sostenido la necesidad de clasificar el papel de la Comisión y hacer más efectivas sus intervenciones en materia de vigilancia y control, bien que sobre este denominador común varíen los aspectos precisos que se deberían reformar; así, se ha defendido por VOLPE, entre otros, la intensificación de sus poderes (92) y, en la misma línea, ZACCARIA afirmaría a los ocho años de la reforma que no se trata de emprender modificaciones sobre la constitución del órgano, sino de «sacar partido» de los poderes y competencias que el órgano actual tiene para acentuar la función de garantía que es capaz de desempeñar (93). Más en concreto, se ha propuesto el reforzamiento de sus aspectos más puramente parlamentarios, y, de manera especial, su actuación relativa a la función cognoscitiva de la Comisión (94), o también el reforzamiento de su capacidad y medios de «indirizzo», como asimismo de sus poderes de nombramiento y, en contrapartida, el debilitamiento de sus funciones de gestión (95).

en el sistema radiotelevisivo; esto es, hay que superar las razones de fondo que convierten la tutela del monopolio público en monopolio de los partidos. En el mismo sentido puede verse RECCHIA, *op. cit.*, pág. 603. Más extensa es la formulación de buenos deseos de reforma y la relación sobre la participación en ellos de las fuerzas políticas, aunque no entra en la precisión de medidas concretas, presentada por A. GAVA (Ministro de Correos y Telecomunicaciones), *Per una nuova legge sul servizio radiotelevisivo*, en «Il Dir. delle radiodif.» 1984-1, págs. 17 y sigs.

(91) Aparte el Proyecto de ley sobre la «disciplina orgánica del sistema radiotelevisivo», presentado por el Ministerio en la Cámara de Diputados el 1 de febrero de 1985 han sido presentados a la misma Cámara diversas proposiciones; así, las que tienen como primeros firmantes a los siguientes diputados. Bogi (3 de agosto de 1983), Battistuzzi (19 de octubre de 1983), Russo Ferdinando (18 de diciembre de 1983), Bernardi (3 de febrero de 1984), Battistuzzi (22 de marzo de 1984), Servello (17 de abril de 1984), Bernardi (24 de octubre de 1984 y 19 de diciembre de 1985).

(92) *Op. cit.*, pág. 226.

(93) *Il "vecchio" e...*, ya cit., pág. 76.

(94) Lo hace decididamente S. GRASSI, *op. cit.*, pág. 45.

(95) S. Tosi, *La Commissione parlamentare...*, ya cit., pág. 155.

Quizá la propuesta a nivel doctrinal más completa y sistemática sea la que formularon, a los cinco años de la puesta en práctica de la reforma, CHELI y ZACCARIA (96): así, en concreto para la Comisión, proponen la potenciación de su papel, ya sea a través de la ampliación de sus competencias (que pudieran ejercerse, incluso, sobre las emisiones privadas (97) y sobre la prensa), ya sea con la reducción y cualificación de los poderes conexos al sector público de la radiotelevisión; este segundo aspecto debería suponer la elevación de su función de control y dirección y la restricción (hasta su eliminación) del área de intervenciones directas en el sector operativo disponiendo, sin embargo, de poderes de nombramiento no sólo, como ahora, sobre los órganos de gobierno de la RAI, sino también sobre los aparatos públicos que deban controlar las emisiones privadas y la prensa. «En síntesis, con el ejercicio de las viejas y de las nuevas competencias la Comisión debería hallarse en condiciones de desarrollar, en el ámbito del complejo sistema de los "mass-media", una función arbitral entre esfera pública y privada, función susceptible de desplegarse mediante formas de dirección, control y garantía articuladas y graduadas diversamente según el área (pública o privada) de sus intervenciones...», por lo que el papel de la Comisión se desarrollaría en un plano más político que administrativo y con una función eminentemente garastística en la que deberían desarrollarse esencialmente los instrumentos cognoscitivos o de información. En segundo lugar, debería también perfilarse el papel del Gobierno «no por un anacrónico y ya imposible retorno a posiciones que precedieron la reforma, sino por la necesidad objetiva de individuar un centro de imputación de la responsabilidad política según la lógica del sistema parlamentario; por último, proponen los autores de referencia una mayor precisión, también, de las competencias a ejercer por el Consejo de Administración en el ámbito de la concesionaria que debería configurarse como el verdadero garante de la autonomía de la empresa y responsable exclusivo de sus decisiones.

(96) *I principi della legge di riforma del 1975 alla luce del nuovo sistema pubblico-privato: aggiustamenti e rettifiche*, en «Radiotelevisione pubblica e privata in Italia», coordinada por Barile, Cheli y Zaccaria. Il Mulino, Bologna, 1980, págs. 23 y sigs.

(97) En este sentido se manifestó ya, entre otros, G. AMATO, en «Informazione e Potere», ya cit., pág. 78.

Los dos últimos aspectos citados, relativos al Gobierno y al Consejo de Administración, ya están encontrando aplicación en la realidad y aun a nivel normativo, lo que, de rechazo, pretende también contribuir a la clasificación de la situación de la Comisión. Efectivamente, el reforzamiento de la posición del ejecutivo en el sector (98) ya fue advertida por CAPOTOSTI como un proceso real fácilmente detectable en la convención de 1981; pues, si de las funciones residuales que la Ley 103 le concedía, cabe concluir que, no obstante ser diversas, el Gobierno tiene un papel más bien marginal en el conjunto de la actividad radiotelevisiva; sin embargo, las estipulaciones del convenio con la concesionaria, de agosto de 1981, señalan un cambio de tendencia. «Así, como exactamente ha subrayado SANTORO, el "leif-motiv" del Convenio parece ser la intención del Ministro de Correos de recuperar en sede de concesión espacios de poder que se le negaron en sede legislativa; a tal conclusión induce el artículo 2 —y aún, aunque en menor medida, el artículo 6— del Convenio que, al indicar las normas que la concesionaria debe observar, contiene una referencia a las "directrices de la Comisión Parlamentaria" como si el Ministro se reservase una vigilancia genérica y general sobre el respeto, por parte de la concesionaria, de las "directrices" de la Comisión Parlamentaria según el esquema de necesaria mediación del ejecutivo, ya acogida por el Decreto de 1947 pero netamente extraño a la letra y al espíritu de la Ley 103» (99).

Por lo que respecta al Consejo de Administración, también ha sufrido una reciente modificación con el Decreto-ley 807/84, de 6 de diciembre (100), de disposiciones urgentes (101) en mate-

(98) «Contrariamente a cuanto generalmente se piensa, la ley 103 de 1975 no ha eliminado el papel del Gobierno en este sector y mientras ha confiado a la Comisión parlamentaria la función de especificar los fines generales del servicio, de «garantizar» el contenido de los programas y de «governar» algunos aspectos generales del sistema, ha confirmado al ejecutivo la titularidad de la concesión y la responsabilidad de los aspectos técnicos y económicos del servicio». R. ZACCARIA, *I rapporti tra la RAI e il sistema politico*, en RAI, la tv. che cambia, ya cit., pág. 14, donde también cabe encontrar una enumeración exhaustiva de las competencias de los diversos Ministerios en la materia. En el mismo sentido, véase la nota siguiente.

(99) *Aspetti e tendenze...*, ya cit., pág. 171 y sigs.

(100) Publicado en la «Gazzetta Ufficiale» de 6 de diciembre del 84, número 336 y convertido en ley, con algunas modificaciones, por la ley de 4 de

ria de transmisiones radiotelevisivas. Dicha norma anuncia una próxima Ley general del sistema y confirma, hasta su entrada en vigor, la vigencia de la Ley 103 con algunas coalificaciones, de las cuales nos interesa sólo recordar aquí las contenidas en el artículo 6, por cuanto, referidas al Consejo de Administración, introduce tanto en la designación de sus miembros como en sus competencias novedades que afectan directa o indirectamente a la Comisión. Así, a éstas que correspondía antes nombrar 10 de los 16 miembros del Consejo, corresponde ahora designar a todos ellos por el procedimiento que en el mismo artículo se establece (102), de modo que han desaparecido los representantes de la sociedad y de las regiones; ello, junto con la atribución de nuevas competencias al Consejo (planificación de los gastos y de las transmisiones, verificación de la imparcialidad y exactitud de la información, elaboración de las directrices culturales y editoriales de la sociedad) ha crecido, sin duda, la función de dirección y de garantía que el órgano debe desarrollar respecto del campo público en la materia (103), a la vez que consolida la posición de la Comisión sobre el mismo.

Parece, en conclusión, que se ha querido indirectamente reafirmar la tutela de la Comisión sobre el sector haciendo depender sólo de ella la composición del colegio más importante cuyas competen-

febrero de 1985, núm. 10 (publicada en la «Gazz. Uff.» de 5 de febrero del 1985, número 30).

(101) Así, por ejemplo, con la pretensión de organizar todo el sector se concede un plazo de seis meses (que después ha sido prorrogado) para proceder a la normalización de las cadenas privadas mediante la comunicación por las mismas al Ministerio, de los extremos que se contienen en el artículo 4 y cuya comunicación cancela las posibles sanciones penales y administrativas derivadas de infracciones anteriores a la norma que se comenta.

(102) El artículo 6.1 de la norma de referencia establece que la designación de los miembros del Consejo de Administración se lleva a cabo mediante voto limitado a los tres cuartos de los miembros a elegir. Para la elección de los doce primeros componentes del Consejo es necesaria la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión parlamentaria. El Consejo se completa con la designación de aquéllos que, después de los doce primeros hayan obtenido el mayor número de votos. Para que la elección sea válida, todos los componentes del Consejo deberán ser elegidos en la misma votación.

(103) Cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Gli organi di governo...*, en «Rapporto annuale...», ya cit., pág. 124.

cias se han ampliado en número y en contenido o independencia [por ejemplo, en lo relativo a la política de personal y de organización cuyas líneas generales le corresponde trazar, ex artículo 6.4.f) de la reciente Ley 10/85] o, lo que es lo mismo, manteniendo en el vértice del sistema a la Comisión parlamentaria, se quiere responsabilizar a otros órganos que, bajo la vigilancia de aquélla, deberán cumplir funciones que ya tenían antes, pero también otras extraídas del complejo sistema de funciones atribuidas a la Comisión de modo que pueda ir abandonando ciertos aspectos de gestión y dedicarse más ampliamente de la dirección y el control.

Sólo que la lógica partidista no ha quedado eliminada con la última reforma. Al contrario, ha afirmado CAPOTOSTI (104) que precisamente esta Ley, que debían contribuir a eliminar las lógicas «compromisorias» en el mecanismo de elección del Consejo, se ha revelado, sin embargo, como una especie de «boomerang» porque incentiva el recurso a los férreos pactos de la mayoría de modo que la actividad de la Comisión queda bloqueada hasta que se produce el entendimiento de las fuerzas de la mayoría. El autor citado atribuye dicho efecto «boomerang» al modo de elección del Consejo por la Comisión (105); sin embargo, no parece que la simple modificación de quórums o mayoritarias pueda eliminar por sí solo un problema que se refleja en éste como en otros campos, porque es generalizado y porque ha hundido sus raíces en el mismo sistema de partidos. En coherencia con éste y con el principio del pluralismo la solución más democrática, aunque no siempre pueda ser la más efectiva, pasa por la intervención de las minorías. De otra parte, el propósito de introducir variables en la estricta lógica «partidista» que se ha establecido, pasa, en el sector aquí estudiado, por la aceptación del sistema de Comités o Consejos de expertos a cuyas diversas configuraciones se ha hecho referencia en este trabajo; o sea, por el control (106) técnico, aun sin excluir el político

(104) *Ibidem*, pág. 125.

(105) Como ya se ha dicho en la nota 102, se exige la mayoría absoluta al menos para los doce primeros miembros elegidos y, en todo caso, los restantes también tienen que ser elegidos en la misma sesión a diferencia de lo establecido en la ley 103 que exigía la mayoría de 3/5 para dicha elección.

(106) Los diversos tipos de control sobre la actividad informativa en general pueden verse en J. M. DESANTES, *El autocontrol de la actividad informativa*, Edicusa, 1973, pág. 34 y sigs.

parlamentario, entre los que habría que establecer las conexiones e instrumentos suficientes para impedir tanto en la configuración de compartimentos estancos que impidan la consideración global de las cuestiones planteadas como el bloqueo de la institución técnica por la política y viceversa.