

10

El Derecho de información y la Ley General de la Comunicación Audiovisual

Information Law and the General Law of Audiovisual Communication

Lic. Carmen Rodríguez

Directora de Asuntos Regulatorios y Relaciones
Institucionales Grupo Antena 3

Resumen / Abstract

La autora realiza un recorrido por la reciente Ley General de Comunicación Audiovisual y, en particular, por las disposiciones más novedosas y polémicas, entre las que se encuentran el derecho a la información. En tanto que derecho fundamental, el derecho a la información es matizado dotado de un contenido mucho más específico en la nueva normativa audiovisual, lo que ha de servir para completar el contenido constitucional mínimo del art. 20.1 d) de la Constitución Española. Se realiza un análisis exhaustivo y realista de la aplicación de la presente norma en a la realidad de los medios audiovisuales en España, con especial énfasis en las cuestiones que resultarán más controvertidas.

The author goes through the recently passed General Law of Audiovisual Communication and, more specifically, through the more recent and controversial regulations, amongst which we find the right to information. Due to its fundamental nature, the right to information acquires a much more specific content in the new audiovisual regulations, which has to serve to complete the minimum constitutional content of article 20.1 d) of the Spanish Constitution.

A comprehensive and realistic analysis on the application of present regulations to the reality of audiovisual media in Spain has been made, particularly emphasising the most controversial issues.

Palabras clave / Keywords

Medios de comunicación, audiovisual, Ley General audiovisual, derecho a la información, derecho de los menores.

Media, audiovisual, General Law of Audiovisual Communication, Right to information, Laws for minors.

La nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), que entró en vigor el 1 de mayo de 2010, no contiene preceptos específicamente dirigidos a la regulación del derecho de información o de la libertad de expresión, de lo que, en general, podemos congratularnos, ya que se trata de derechos constitucionales que, una vez reconocidos como tales, no precisan demasiado desarrollo, salvo para establecer las reglas de su convivencia con otros derechos igualmente fundamentales, y un exceso de regulación suele desembocar en limitaciones de más que dudosa conveniencia.

No obstante, varios aspectos de la LGCA rozan o inciden de forma sensible en el ejercicio por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual -para entendernos, básicamente la radio y la televisión, en sus distintos modos de emisión o explotación: terrestre, por satélite, por cable, o en movilidad, abierta o de pago, de ámbito nacional, autonómico o local- y es a ellos a los que me voy a referir en este artículo.

La LGCA establece las normas básicas en materia audiovisual, en el sentido legal del concepto, es decir, se promulga al amparo de la competencia del Estado para dictar legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión, recogida en el artículo 149.1.27.^a de la Constitución, por lo que, respetando las competencias exclusivas y compartidas y de autoorganización de las Comunidades Autónomas, las previsiones de esta Ley son aplicables en todas ellas.

Es su Título II el dedicado específicamente a fijar esa normativa básica para la comunicación audiovisual, y lo hace con un diseño original, ya que no está planteada en términos normativos, sino de declaración de derechos -lo que es propio de textos constitucionales, pero inusual en leyes ordinarias-, aun cuando, en muchos casos, a esa denominación le sigue un catálogo de prohibiciones o de obligaciones para el propio titular de los derechos reconocidos.

Comienza con la declaración de 'Los derechos del público', siendo el primero de ellos el de recibir una comunicación audiovisual plural. Dice el artículo 4, en su apartado 1:

Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una pluralidad de medios, tanto públicos, comerciales como comunitarios que reflejen el pluralismo ideológico, político y cultural de la sociedad. Además, todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual se preste a través de una diversidad de fuentes y de contenidos y a la existencia de diferentes ámbitos de cobertura, acordes con la organización territorial del Estado. Esta prestación plural debe asegurar una comunicación audiovisual cuya

programación incluya distintos géneros y atienda a los diversos intereses de la sociedad, especialmente cuando se realice a través de prestadores de titularidad pública.

Puede comprobarse la original manera que tiene la Ley de anunciar que, a lo largo de su texto, contiene previsiones tendentes a garantizar la pluralidad de los medios audiovisuales y la diversidad de fuentes y de contenidos, además, cómo no, de elevar a la categoría de derecho ciudadano la existencia de servicios audiovisuales de ámbito autonómico y local.

Pero detrás de esa presentación, que considero un tanto remilgada, subyace el derecho de información, o, más bien, el aspecto pasivo de ese derecho, es decir, el derecho a ser informado a través de medios audiovisuales diversos.

El artículo 4 LGCA establece unos principios básicos que debe respetar la comunicación audiovisual, no sólo la informativa. Buena parte de ellos son mera repetición de normas constitucionales o de leyes preexistentes de rango orgánico en su mayoría, por lo que su inclusión en esta Ley es más estética que necesaria. Me refiero a la prohibición de incitación al odio o discriminación por cualquier circunstancia personal o social, a la obligación de respeto de la dignidad humana y los valores constitucionales, del honor, la intimidad y la propia imagen de las personas, de los derechos de rectificación y réplica, o la machacona insistencia en prohibir la discriminación por razón de 'género' y exigir que la comunicación audiovisual preste "especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres", como si ellas -nosotras- no perteneciésemos al género humano y no se les pudiera considerar incluidas en las expresas prohibiciones de discriminación por circunstancias personales o sociales, y en las menciones a la dignidad y los derechos de las personas, o no estuviera ya vigente en nuestro país todo un cuerpo legislativo específicamente dedicado al reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres, de las personas del sexo femenino. No me resisto a manifestar mi consideración acerca de la extendida moda, impuesta por los políticos y buena parte de los periodistas y otros profesionales con capacidad de formación de opinión, de referirse a todo lo relativo a las mujeres como materia de 'género', derivada, supongo, en buena parte de una torpe traducción del vocablo inglés *genre*, y en otra, quizás la de más peso, del miedo a las palabras y la afición al eufemismo imperante en nuestra sociedad. Pero considero una verdad innegable que, en lo concerniente a las personas, el único 'género' es el humano, que nos engloba a todos, de cualquier raza, de cualquier edad, de cualquier sexo, y es esto, el sexo, lo que diferencia a los hombres de las mujeres, y la utilización de ese término es exacta, clara y determinante, y no tiene ninguna connotación discriminatoria, por lo que desapruedo con firmeza la utiliza-

ción de la expresión 'género' aplicada a las mujeres, que equipara a éstas a los adjetivos o los sustantivos.

Cerrando la digresión, quiero destacar que el listado contenido en el citado artículo reúne dos alusiones más concretas al derecho de información. Así, manteniendo el mismo discurso declarante, dice:

5. Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación informativa se elabore de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural.

6. Todas las personas tienen el derecho a ser informados de los acontecimientos de interés general y a recibir de forma claramente diferenciada la información de la opinión.

El apartado 5 hace suya la muy sentada jurisprudencia constitucional relativa a los requisitos que deben ser cumplidos para garantizar una información veraz, para, a continuación, establecer el derecho de todas las personas a que la información "sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural". Esta aparentemente democrática declaración supone, sin embargo, a mi entender, un hueco para la intromisión en la libertad editorial e informativa de los medios audiovisuales. Ninguna norma da a los lectores de periódicos el derecho a exigir a éstos que respeten nada distinto del cuerpo legislativo general vigente en España, bajo el manto de la Constitución. Ningún periódico está, por tanto, obligado a garantizar que la información que ofrece no sea partidista, o que no ataque con mayor o menor virulencia las posiciones contrarias o disidentes de su opinión editorial. Sin embargo, el artículo 4.5 de la LGCA abre una puerta para que particulares o grupos sociales, políticos, o simplemente de presión, puedan actuar legítimamente contra una cadena de radio o televisión por entender que la información que ofrece es partidista y no respeta el pluralismo. La mera posibilidad de que pueda prosperar una acción en ese sentido me parece un elevado riesgo, creado imprudentemente por el deseo de escribir en una ley palabras bonitas sin medir las consecuencias.

En el momento de escribir este artículo, pende sobre las cabezas de las cadenas privadas de televisión -y, dicho sea de paso, de todos los ciudadanos y del mantenimiento de la buena salud democrática de nuestro país- la intención de los partidos políticos mayoritarios (PSOE, PP, CiU y PNV), materializada en la Proposición de Ley Orgánica presentada a la Mesa del Congreso el 15 de octubre de 2010, de introducir una modificación en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) que obligue a aquéllas, durante el período electoral (nótese que no se refiere únicamente a los quince días de campaña electoral, si-

no a todo ese período impreciso denominado 'pre-campaña'), a "respetar los principios de pluralismo e igualdad", así como los de "proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales así como en la información relativa a la campaña electoral de acuerdo a (sic) las instrucciones y resoluciones que, a tal efecto, dicte la Junta Electoral competente" (subrayados añadidos).

Si esta propuesta resultase aprobada, las Cortes Generales habrían perfeccionado un gravísimo atentado contra el artículo 20.d de nuestra Constitución, que consagra el derecho "a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión", estableciendo que tal derecho "no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa" (subrayados añadidos).

Me resulta claro que la gran torpeza democrática y jurídica que supone la mera presentación de un texto como el acordado por los principales grupos políticos deriva de su inseguridad sobre sus propias capacidades para afrontar la libertad de información, de su escasa sensibilidad democrática, y de una liviana cultura constitucional, pues basta leer el artículo 20.3 de nuestra Carta Magna para concluir sin ambages que son los medios públicos a los únicos que constitucionalmente está previsto exigir el acceso "de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España":

Los grupos parlamentarios que han presentado esa iniciativa a la Mesa del Congreso se amparan básicamente en la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1996 aduciendo que ésta señala que el criterio de igualdad, incluso en las cadenas privadas, debería entenderse como proporcional, en función de la representatividad adquirida en anteriores contiendas electorales. También se apoyan en otra STS, ésta de 19 de octubre de 2009.

Pero ninguna de esas sentencias da cobertura constitucional a la pretensión de intervención de la información electoral en las televisiones privadas. En el primero de los casos, porque se trata de una sentencia que atendía un recurso de IU por no haber sido invitada a los debates cara a cara de 1993 entre Felipe González y José María Aznar en Antena 3 y Telecinco. Y lo que el Supremo dijo fue que no cabe impedir la celebración de debates electorales televisivos cuando exista acuerdo entre los partidos y los medios de comunicación y siempre que, respetando el principio de proporcionalidad, se conceda de la mejor forma posible a las demás fuerzas políticas similar oportunidad (o lo que es lo mismo, siempre que se haga una 'oferta igual' al resto de partidos) sin que en ningún caso se pueda "imponer un determinado formato informativo, que puede invadir la libertad del medio de configurar técnicamente esos formatos" (subrayado añadido). Se es-

té o no de acuerdo con la decisión del Alto Tribunal, lo que es indudable es que sólo se está refiriendo a los debates electorales, y únicamente está estableciendo la necesidad de que se ofrezca a todos los partidos esa posibilidad, pero, evidentemente, sin que a la televisión se le pueda obligar a celebrar debates ni imponerle ningún formato concreto en su actividad informativa.

La sentencia de 2009 se limita a señalar que el “deber de respetar el pluralismo y los valores de la igualdad (...) también pesa sobre las televisiones privadas objeto de concesión por disposición expresa del artículo único de la Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada”.

Como puede verse, todo ello está a gran distancia de dar cobertura a la intención de someter los debates, las entrevistas electorales, y la información relativa a las campañas electorales a las instrucciones y resoluciones de la Junta Electoral.

Mucho más explícita es la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1989 al señalar que las libertades de expresión e información constituyen “garantía de la opinión pública libre, que es una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático, estando estas libertades dotadas por ello de una eficacia que trasciende a la común y propia de los demás derechos fundamentales”.

De modo general, la legislación vigente relacionada con la actividad informativa de la televisión en período electoral se compadece mal, en mi opinión, con su función informativa. De hecho, prácticamente se limita a imponer la emisión espacios gratuitos para los partidos en las televisiones públicas y a prohibir a públicas y privadas la contratación de publicidad electoral, como si la televisión únicamente fuera un instrumento para la propaganda política para manipular al ciudadano, y no un medio para informarle.

Es claro que en período electoral o fuera de él, a los medios públicos debe exigírseles neutralidad e imparcialidad. Pero el pluralismo informativo, como cualquier pluralismo nace de la suma de parcialidades. Por ello, los medios privados, todos los medios privados, incluida, desde luego, la televisión, deben tener salvaguardado su derecho constitucional a elegir la línea editorial e informativa que consideren conveniente, con la única limitación del respeto al resto de los derechos constitucionalmente establecidos, con las prioridades fijadas por el Tribunal Constitucional.

Quiero confiar en que esa iniciativa parlamentaria no prosperará.

Volviendo a nuestra Ley General de la Comunicación Audiovisual, no debe desdarse el apartado 6 del analizado artículo 4, siquiera sea por el orden de prioridades que establece en relación con el derecho de información, que se centra, en primer lugar, en que “las personas tienen el derecho a ser informadas de los acontecimientos de interés general”, es decir, según el artículo 20 de la propia Ley, los acontecimientos deportivos. No la cultura, no la ciencia, ni siquiera los acontecimientos relevantes de orden social o político, sólo el deporte.

El segundo aspecto que interesa a la ley es exigir a los medios audiovisuales que difundan “de forma claramente diferenciada la información de la opinión”. Una vez más hago alusión a que el primer deber de nuestros legisladores, en esta materia, es garantizar la libertad informativa de los medios audiovisuales, libertad que incluye o debería incluir el modo de presentación de la información, sobre todo si se tiene en cuenta que, como es lógico, los operadores son legalmente responsables de los contenidos que emiten, y el propio texto legal (art. 9) faculta a “cualquier persona física o jurídica” para “solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación”, previendo que “la autoridad, si lo considera oportuno, dictará recomendaciones para un mejor cumplimiento de la normativa vigente”. Establecida de forma tan genérica, esta previsión puede tener consecuencias graves para el derecho a informar de los medios audiovisuales.

En mi opinión, la norma es hija del mismo espíritu de la iniciativa legislativa a la que antes me he referido, de la creencia imperante en nuestra clase política de que el pluralismo informativo sólo queda garantizado si el medio televisivo está marcado en su actividad informativa por una suerte de imparcialidad o neutralidad aséptica que ni me atrevo a llamar objetividad. A nadie extraña que un periódico no sea ‘plural’ y defienda a capa y espada a un determinado partido político o ataque con el mismo ardor a otro, y cada ciudadano puede elegir la información u opinión que prefiera, con acceso a todas. Porque, precisamente, eso es el pluralismo: la suma de las distintas ideas, de las opiniones diferentes.

En este y otros preceptos, la Ley parece influenciada por la línea protectora que en los últimos años impera en la legislación audiovisual, tanto patria como comunitaria, fundada en la creencia o conveniencia política de considerar a las personas, incluso mayores de edad, insuficientemente capacitadas para mitigar por sí mismas la influencia de los medios de comunicación. Personalmente, preferiría que los poderes públicos dedicasen sus esfuerzos a la formación de ciudadanos con criterio, en vez de a establecer barreras a los derechos fundamentales para proteger su supuesta debilidad.

Todo lo dicho no empece para que el artículo 22 de la Ley, cuando se refiere a los medios privados -ya que se incluye en el Capítulo I del Título III, dedicado al mercado de la comunicación audiovisual, como presuntamente contrapuesto a los prestadores públicos del servicio de comunicación audiovisual, a los que se refiere el Título IV- desarrolle la definición de 'servicios de comunicación audiovisual' contenida en la propia LGCA con una ampulosa manifestación de principios:

Los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos y conexos e interactivos son servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos. (subrayado añadido)

Pero veamos en qué quedan todos esos derechos cuando la Ley los desarrolla en el capítulo dedicado a "los derechos de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual".

Artículo 10.1:

Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a fijar la dirección editorial mediante la selección de los contenidos y la determinación de los horarios. (subrayado añadido)

A mi modo de ver, constreñir la 'libertad editorial' al escueto cerco de elegir qué se emite y cuándo se emite, es más un límite que un derecho, que, desde luego, no garantiza que la libertad editorial -que debe incluir, lógica y prioritariamente, el derecho y la libertad de información- no se vea acotada por otros preceptos de la propia norma, como hemos visto.

Una de las barreras llega directamente por la eficaz vía de restringir los recursos económicos que el ejercicio del derecho de información puede proporcionar a la televisión. Así, el artículo 16.1 reconoce el derecho de los prestadores del servicio "a que sus programas sean patrocinados, excepto los programas de contenido informativo de actualidad". El patrocinio de los espacios informativos no constituye la fuente primordial de ingresos de las cadenas de televisión, ni tampoco la publicidad incluida en ellos -también limitada por la Ley, que sólo permite un corte publicitario por cada treinta minutos de duración de esos espacios (art. 14.4)-, pero añadir cortapisas a la capacidad de obtener recursos económicos es, en todo caso, una seria cuestión, si consideramos que sólo la independencia económica hace que un medio de comunicación pueda ser verdaderamente indepen-

diente en su actividad informativa. En este caso también, la norma hereda su redacción -y lo que considero su exceso- de la Directiva europea, pero, aunque ello pueda reducir la responsabilidad directa de nuestros legisladores, no resta un ápice de impureza al planteamiento que, una vez más, escondido en la presunta voluntad de protección al espectador, parece ocultar el ánimo de impedir influencias externas en el ejercicio del derecho de informar de la televisión. Considero que la norma es una grave intromisión en la libertad de empresa, además de mostrarse perfectamente inútil en esa tarea, puesto que las influencias externas no suelen llegar por la vía del patrocinio publicitario. Se podrá alegar que la televisión privada utiliza un bien público, como es el espectro radioeléctrico, para difundir sus contenidos y que, por ello, debe mantener una posición ecuánime, cuasi pública, en sus informaciones. Pero cabe preguntarse a la vez para qué, entonces, la existencia de aquella. Creo que la presencia de medios privados de comunicación verdaderamente independientes, fortalecidos por el propio sistema normativo, sin dependencia alguna del poder; y con auténtica libertad, únicamente sometida a los límites constitucionales, para ejercer su derecho de información es mucho más eficaz para el saneamiento y el desarrollo de una sociedad democrática -por más que esos medios mezclen información y opinión, o éstas sean patrocinadas o estén cargadas de publicidad- que un pluralismo mal entendido, basado en la existencia de muchos medios, pero todos ellos constreñidos y vigilados y obligados a mantener algo cercano a una uniformidad de triste recuerdo. La pretendida protección a los ciudadanos se convierte, a mi modo de ver, en una pérdida para éstos.

En lo que la LGCA sí que es estricta, sin embargo, es en el establecimiento de todas las garantías necesarias para garantizar el derecho a la información en relación con los acontecimientos de interés general, es decir, de los acontecimientos deportivos. "El derecho de emisión en exclusiva no puede limitar el derecho a la información de los ciudadanos", dice su artículo 19.3, y, para asegurar que ello será así, obliga a la televisión que haya comprado la emisión exclusiva a permitir a todas las demás, gratuitamente, la emisión de un resumen informativo de hasta tres minutos, con la doble condición de que se emita en diferido (¿pero cómo se puede emitir un resumen en directo?) e incluido en un informativo.

Con el mismo énfasis con el que defiende la libertad empresarial y editorial de los medios audiovisuales privados, y precisamente por la firme creencia en el pluralismo informativo como condición imprescindible para la supervivencia del Estado de Derecho, creo que el ordenamiento jurídico debe evitar la formación de monopolios informativos.

La LGCA dedica el Título III a establecer las normas básicas para la regulación y

coordinación del mercado de comunicación audiovisual, y el Título IV a recoger una mínima regulación de los prestadores públicos de ese servicio.

A la hora de fijar las normas sobre el pluralismo en el mercado audiovisual televisivo, la LGCA ha optado, acertadamente, por una línea aperturista que permite, de modo general, la participación múltiple en el capital de distintos operadores, y las fusiones entre ellos. Pero lo hace disponiendo ciertas limitaciones y requisitos, fundamentalmente, en cadenas de televisión de ámbito estatal, que impiden un desarrollo monopolístico del mercado.

Así, queda prohibida la participación significativa en el capital de más de un operador de ese ámbito, cuando la audiencia media del conjunto de los canales que exploten los operadores afectados haya superado el 27% de la audiencia total durante los doce meses consecutivos anteriores a la adquisición, si bien, si ese porcentaje se alcanza con posterioridad no tendrá efecto sobre las participaciones. Además, se prohíben las concentraciones cuando ello supusiera acumular, en ámbito estatal, derechos de uso sobre el dominio público radioeléctrico superiores, en su conjunto, a la capacidad técnica correspondiente a dos canales múltiplex, o uno en ámbito autonómico; o cuando suponga impedir la existencia de, al menos, tres operadores privados en ámbito estatal.

En cuanto a los prestadores públicos, la LGCA parte de la Ley 8/2009, que eliminó la comunicación comercial como fuente de financiación de la Corporación RTVE y fijó cierta concreción de su misión de servicio público -que se une a las previsiones del mandato marco aprobado por el Congreso de los Diputados en diciembre de 2008-, pero, a pesar de que la disposición adicional quinta de la citada Ley de Financiación de la Corporación RTVE era tajante al señalar que "el Gobierno deberá remitir, en el plazo de un mes, el Proyecto de Ley General Audiovisual, que deberá definir un modelo completo de televisión pública" (subrayado añadido), lo cierto es que no sólo fue el plazo lo que resultó incumplido, ya que, además de mantener sistemas duales de financiación en función del ámbito territorial de la televisión pública (lo que por sí mismo es contrario al concepto de "modelo completo"), en lo que se refiere a la básica función pública de esos medios, como es la de garantizar su imparcialidad y neutralidad informativa, la LGCA es, a mi parece, demasiado escueta, ya que se limita a señalar que éstos tienen como misión:

Difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo los prestadores del ser-

vicio público de comunicación audiovisual atenderán a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no son destinatarios de la programación mayoritaria.

En cumplimiento de las misiones establecidas en el párrafo anterior, el servicio público de comunicación audiovisual tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio, televisión y servicios de información en línea con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros, destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación.

Los entes que presten el servicio público de comunicación audiovisual y sus sociedades prestadoras no podrán ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos... (art. 40.1, subrayados añadidos)

Y a establecer en su artículo 42.3 que

Los criterios rectores de la dirección editorial del prestador de servicio público de comunicación audiovisual se elaborarán por un órgano cuya composición refleje el pluralismo político y social del ámbito de su cobertura.

Aunque puede pensarse que la existencia de ese 'órgano plural' es susceptible de garantizar la neutralidad e imparcialidad informativa de las televisiones públicas, lo cierto es que, en la práctica, la composición que reflejan sus órganos rectores es un calco de los porcentajes de representación que los distintos partidos políticos tienen en el parlamento correspondiente, nacional o autonómico, y el resultado es que la mayoría, o sea, el partido que ostenta el poder ejecutivo en el respectivo ámbito territorial, es quien fija la dirección editorial de 'su' televisión pública, por lo que, en general, éstas no son independientes ni, en consecuencia, imparciales y neutrales.

Según el artículo 41.2:

Corresponde a las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos, las autoridades audiovisuales competentes y, en su caso, a los órganos de gobierno local, el control de la gestión y del cumplimiento de la función de servicio público.

El control parlamentario de la actividad de las televisiones públicas no se ha mostrado muy eficaz a los largo de los años, lo que, por otra parte, no es de extra-

ñar, dada la práctica identidad entre el órgano gestor y el de control. Evidentemente, la liviandad controladora se incrementa en todo lo que respecta a la materia informativa, la más sensible para la clase política, y, en consecuencia, las veleidades partidistas de las televisiones públicas difícilmente serán sancionadas por un parlamento cuya mayoría estará satisfecha con ellas. Por eso, la aparición en la LGCA, como órgano controlador, de 'las autoridades audiovisuales competentes' puede ser un soplo de esperanza para un futuro garante de la neutralidad y la imparcialidad informativa de la televisión pública en España.

Por otra parte, las premisas del artículo 40.1 no parecen ir encaminadas a fijar un verdadero marco de servicio público televisivo, ya que poco de lo escrito en él distingue al servicio público del sector privado. Ni siquiera la prohibición de ceder a terceros la producción y edición de los programas informativos puede considerarse diferenciadora, ya que, en la práctica, ningún operador lo hace.

La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, en su artículo 3.2.b) fija como una de las primeras obligaciones de RTVE, para llevar a cabo su función de servicio público, la de "garantizar la información objetiva, veraz y plural, que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la norma de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión". A la LGCA le hubiera bastado hacer suyo ese deber:

En resumen, la LGCA asegura la pluralidad de medios privados, pero no la neutralidad de los públicos, y el derecho a la información de los ciudadanos es lo que más puede resentirse de ello si no se lleva a cabo un desarrollo leal del llamado Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), que crea el Título V de la Ley, se le dota de medios personales especializados y profesionales y medios materiales suficientes, y, sobre todo, si no cuenta con una verdadera autonomía para llevar a cabo, sin condicionamientos políticos, sus fines, entre los que está velar y garantizar "la independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos" (art. 45.d). Éste es el reconocimiento más claro que la Ley contiene de la obligación del sector público, pero debe observarse que se refiere, exclusivamente al de ámbito estatal, ya que ésa es su competencia. No obstante, debe tenerse en cuenta que, según la definición de la propia ley también se considera servicio de cobertura estatal el que "se presta para el público de más de una Comunidad Autónoma", y que las televisiones autonómicas emiten su programación por satélite en todo el territorio nacional. Pero, evidentemente, para evitar conflictos de competencia, los actuales y futuros consejos audiovisuales autonómicos deberían regirse por las mismas normas y criterios, aunque la LGCA no fija nada al respecto, y se limita a señalar que el CE-

MA "asesorará (...), a petición de ellas, a las autoridades audiovisuales independientes autonómicas en las materias relacionadas con el sector audiovisual" y "...podrá coordinar su actividad con las autoridades audiovisuales europeas y autonómicas..." (art. 47.2 y 3).

La legalmente prevista designación de los miembros del CEMA a propuesta del Congreso de los Diputados permite intuir que se repetirán en su seno las mayorías parlamentarias, lo que no parece que vaya a modificar demasiado las políticas informativas de la televisión pública, al menos mientras no se produzca la disociación (por el período de duración del cargo, seis años, no coincidente con la de las legislaturas) entre las mayorías y minorías de uno y otro.

Pero, en todo caso, el nivel de importancia que la LGCA otorga a la independencia e imparcialidad informativa del sector público y a la garantía de su cumplimiento se pone de manifiesto en el hecho de que la vulneración de esos principios no está prevista como infracción legal, por lo que poco podrá hacer incluso el consejo audiovisual más independiente posible, salvo que se acojan a su capacidad de dictar instrucciones, cuyo incumplimiento sí que constituye una sanción grave, aunque el siguiente problema sería la sanción que ello conlleva, estrictamente económica (multa de 100.001 a 500.000 €), que no parece lo más adecuado para ser impuesto a un servicio público financiado con dinero público.

Como conclusión y partiendo, como decía al inicio, de que la mejor regulación de la libertad de expresión y del derecho de información constitucionalmente reconocidos es la que no existe, se puede decir que la Ley General de la Comunicación Audiovisual contiene limitaciones y obstáculos para el libre ejercicio del derecho de información de las televisiones privadas y no garantiza la neutralidad, la imparcialidad y la independencia informativas de las televisiones públicas.