

VERACIDAD Y OBJETIVIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN: REFLEXIONES A PARTIR DEL TRATAMIENTO INFORMATIVO, POR PARTE DE LA BBC, DEL DENOMINADO «CASO KELLY» (*)

JOAN BARATA I MIR

«La verdad requiere rigor, la mentira imaginación»

JORGE WAGENSBERG

Físico

SUMARIO: I. PRESENTACIÓN.—II. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LOS CONTENIDOS INFORMATIVOS DE LA BBC Y EL PROBLEMA DE SU APLICACIÓN EN EL CASO KELLY: a) *La reforma del régimen jurídico del audiovisual en Gran Bretaña como marco previo y general.* b) *Los hechos y su contexto: el enfrentamiento entre el Gobierno británico y la BBC en el caso Kelly.* c) *La BBC y sus Guíes.* d) *Conclusión.*—III. LA VERACIDAD Y LA IMPARCIALIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN. ANÁLISIS DE DICHSOS PRINCIPIOS Y DE SU APLICABILIDAD AL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PERIODÍSTICAS EN EL ÁMBITO DE LO AUDIOVISUAL: a) *Introducción.* b) *Imparcialidad, veracidad y objetividad en el ejercicio de actividades de comunicación audiovisual en un sistema democrático:* b.1) *Planteamiento.* b.2) *Medios de comunicación, democracia y profesionalismo.* b.3) *Las amenazas al profesionalismo de los periodistas.* b.4) *Los principios de la información en un contexto complejo.* c) *La imparcialidad y la veracidad en los medios públicos y en los medios privados. En concreto, el audiovisual.*—IV. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN.

I. PRESENTACIÓN

Tal y como se desprende del título del presente artículo, tomamos como punto de arranque un suceso de actualidad que ha suscitado un importante im-

(*) Se presentan aquí algunos de los resultados del proyecto de investigación *Gobierno y Administración en el proceso de integración europea: los retos del Estado regulador* (BJU 2001-3151, Dirección General de Investigación, Ministerio de Ciencia y Tecnología).

pacto en la opinión pública a lo largo del verano de 2003, retomando, al menos en parte, un cierto estado de deliberación colectiva presente en buena parte del mundo con relación a la escalada bélica vivida en Irak.

El denominado «caso Kelly» esconde, más concretamente, problemas jurídicos de un cierto calado, los cuales intentarán ser presentados a lo largo de las próximas páginas. En particular, procederemos a contrastar lo que ha constituido el origen principal de toda la polémica —y de la tragedia—, esto es, lo dicho en un programa de radio emitido a las 6:30 de la mañana, con los elaborados principios y normas que rigen el conjunto de la actividad, en sus diversas vertientes, de la BBC. Sin embargo, el análisis que pretendemos llevar a cabo no quiere centrarse exclusivamente en este ámbito. Antes bien, nuestra intención es tomar el mismo como punto de referencia para reflexionar a propósito del alcance y exigibilidad actuales de los principios de veracidad y de imparcialidad en el desarrollo de actividades informativas por parte de los medios de comunicación.

Según sabemos, y será objeto aquí de análisis, en España este debate se ha vinculado, por parte del legislador, a un ámbito muy concreto, cual es el de la televisión, y sólo en menor medida, al de la radio. En el resto de ámbitos el reconocimiento constitucional de la libertad de información y la exigencia de veracidad, como límite al ejercicio de la misma, constituirían, aparentemente, el único parámetro de referencia.

Creemos oportuno analizar si este esquema satisface plenamente el marco jurídico-constitucional del ejercicio de actividades informativas, o si bien estamos ante una materia que plantea, como mínimo, la necesidad de la obertura de un debate más profundo del que ha existido hasta el momento. Especialmente cuando aparecen los primeros indicios de una *transformación digital* de la comunicación.

II. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LOS CONTENIDOS INFORMATIVOS DE LA BBC Y EL PROBLEMA DE SU APLICACIÓN EN EL CASO KELLY

a) *La reforma del régimen jurídico del audiovisual en Gran Bretaña como marco previo y general*

La denominada tecnología digital, y en particular, la aplicación de la misma en el ámbito del audiovisual, ha abierto grandes esperanzas con relación a nuevos modos de acceso y disfrute de programas, contenidos y servicios diversos. Asimismo, dicho advenimiento está dando lugar, ciertamente en algunos países más que en otros, a un replanteamiento, en ocasiones serio, de los

términos en los que el ordenamiento ha venido regulando determinados medios de comunicación, esencialmente los que actualmente todavía conocemos como la radio y la televisión.

Seguramente un buen ejemplo de dicha reconsideración, llevada a cabo en el marco de un debate no apresurado, y acompañado del facilitamiento, por parte de los poderes públicos, de la participación del mayor número de actores posible, lo constituye el proceso emprendido por parte del Reino Unido a lo largo de los últimos años y finalizado, según veremos, en fechas muy recientes.

No podemos, como puede comprenderse, describir aquí, de modo completo, este nuevo y emergente marco legal de la comunicación audiovisual en el Reino Unido. Sin embargo, y a los efectos de lo que será objeto de nuestro tratamiento, señalemos brevemente algunos elementos destacables de dicho proceso de reforma.

En primer lugar, desde el punto de vista del procedimiento seguido, el punto de partida fundamental en la construcción del nuevo marco regulatorio lo constituye el amplísimo documento titulado *Communications White Paper*, elaborado y hecho público bajo la responsabilidad del Departamento de Cultura, Medios y Deporte, así como del Departamento de Comercio e Industria del Gobierno británico (1). La puesta a disposición del público de este completo conjunto de propuestas incluía una amplia invitación a la presentación de comentarios, los cuales, a su vez, han ido siendo publicados. Asimismo, han sido recabados y hechos públicos los pareceres de diversos expertos en torno a los ejes fundamentales del debate planteado por el documento. El Gobierno, por su parte, se ha encargado de hacer públicas las respuestas a las distintas cuestiones que el señalado debate público había ido apuntando (2). En noviembre de 2002, el texto de una nueva *Communications Bill* inició los correspondientes trámites parlamentarios, siendo sancionada por la Reina el pasado 17 de julio (3).

Desde un punto de vista sustantivo, podemos sintetizar los ejes básicos del nuevo marco regulatorio en los siguientes términos: convertir el Reino Unido en el mercado más dinámico y competitivo del mundo en materia de medios de comunicación, asegurar el acceso universal a una gama diversa de servicios de la más alta calidad, así como asegurar, en dicho contexto, los intereses *tanto de los ciudadanos como de los consumidores*. El efectivo cumplimiento de los anteriores propósitos, como ha podido deducir cualquier lector mínimamente

(1) Puede, asimismo, ser consultado íntegramente en la página web www.communicationswhitepaper.gov.uk.

(2) Ver www.communicationsbill.gov.uk.

(3) Texto definitivo de la misma en www.hms.o.gov.uk/acts/act18-07.htm.

atento, exige enlazar y cohesionar el desarrollo de un mercado que tiene mucho de nuevo con los principios fundamentales de pluralismo y democracia. Lo cual no es poco. Abundaremos en ello en un momento posterior.

De manera más específica, y a los efectos de acabar de dibujar un mínimo marco en el que incluir algunas de nuestras próximas consideraciones, debemos destacar la creación de un nuevo organismo independiente, la OFCOM, responsable único de la regulación de las distintas vertientes de la comunicación —defensa de la competencia en el mercado, vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de servicio público asumidas por determinados operadores privados, protección de menores, mantenimiento de un alto nivel de calidad en los contenidos, balance entre el ejercicio de la libertad de expresión y el control sobre determinadas formas *dañinas* de comunicación...— (4). Por otra parte, la nueva regulación, siguiendo las líneas de un específico debate político-jurídico iniciado igualmente hace unos años, continúa considerando el concepto del *public service broadcasting* como un elemento clave en el futuro digital de la comunicación (5), llamado a jugar un papel incluso de mayor importancia que en el presente-pasado analógico, si bien se reconoce que los términos en los que el mismo debe ser regulado y suministrado requieren un amplio proceso de reflexión (6). Concretamente, el particularmente relevante papel asumido hasta el momento, por parte de la BBC, en la garantía del acceso, por parte de los ciudadanos, a determinados contenidos de calidad y ajenos a una mera estrategia de captación comercial del televidente como consumidor, se considera que merece ser mantenido, sin perjuicio de su adaptación al nuevo entorno y a la mayor proximidad y competencia por parte de los operadores comerciales, en su cada vez más diversa tipología (7), así como del

(4) Ello sin perjuicio, lo apuntamos simplemente aquí, del papel que se otorga a determinadas formas de autorregulación privada en el sector. Ver *Communications White Paper*, pág. 83.

(5) Resulta del todo ilustrativa, en este sentido, la amplia enumeración de misiones de servicio público que efectúa la sección 264 de la *Communications Act* de 17 de julio de 2003.

(6) *Communications White Paper*, págs. 48 y sigs. De consulta imprescindible resulta, por otra parte, el documento elaborado por el Departamento de Cultura, Medios y Deporte el año 1999 bajo el título *Report of the Committee on the Future Funding of the BBC*. Disponible en Internet en http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/bbc_funding_review/report.htm. Este informe fue redactado por un comité en su día presidido por Gavyn Davies, actual presidente del Consejo de la BBC.

(7) Debemos recordar aquí que en el modelo británico del audiovisual el servicio público televisivo no sólo se encuentra bajo la responsabilidad del operador público, esto es, la BBC, sino que determinados operadores privados han venido asumiendo, asimismo, determinadas *obligaciones de servicio público*. Concretamente, y según la subsección 11 de la sección 264 de la *Communications Act* de 17 de julio de 2003, junto a la BBC y a la *Welsh Authority* (Channel 4) cumplen misiones de servicio público Channel 3 (más conocida como *Independent Television*), y

sometimiento, en algunos todavía muy limitados ámbitos de su actuación, al control de la OFCOM (8).

En definitiva, el debate británico en torno a la regulación de la comunicación audiovisual en la era digital ha puesto de particular relieve, entre otras cuestiones, la necesidad de reflexionar sobre los nuevos cometidos de la BBC como responsable de la prestación de un determinado servicio público a los ciudadanos, en el nuevo contexto.

Este debate, hasta fechas recientes intenso pero ponderado, y poco paragonable con lo sucedido hasta el momento en nuestro país (9), se ha visto literalmente convulsionado por una serie de acontecimientos de gran repercusión mediática.

b) *Los hechos y su contexto: el enfrentamiento entre el Gobierno británico y la BBC en el caso Kelly*

El 18 de julio de 2003 la policía británica encontró en un bosque cerca de su domicilio el cadáver del doctor David Kelly, científico experto en armamento químico y biológico que había trabajado como inspector de armamento de Naciones Unidas —viajando en diversas ocasiones a Irak— y que en el momento de su muerte actuaba como colaborador de la Secretaría de Estado para la Defensa británica. Según la investigación independiente ordenada al respecto, dirigida por el juez Lord Hutton, todos los indicios permiten concluir, con práctica seguridad, que el Dr. Kelly se quitó voluntariamente la vida (10).

Los días previos a su muerte, el Dr. Kelly se vio súbitamente convertido en

Channel 5. Ténganse en cuenta, asimismo, y como documentos fundamentales relativos al estatuto y funciones de la BBC, la *Royal Charter for the continuance of The British Broadcasting Corporation*, así como el *Agreement between Her Majesty's Secretary of State for National Heritage and the British Broadcasting Corporation*, documentos ambos datados en 1996 y en vigor, en principio, hasta 2006. Pueden consultarse en www.bbc.co.uk/info/policies/charter.

(8) Véase la sección 198 de la *Communications Act* de 17 de julio de 2003.

(9) En España hemos podido seguir, esencialmente a través de la prensa, el anuncio, por parte del Ministro competente, de la futura tramitación de una nueva Ley del Audiovisual, así como el anuncio, poco tiempo después, del abandono, en su dimensión inicial, del proyecto.

(10) La investigación de las circunstancias y la causa de la muerte del Dr. Kelly ha sido encomendada, por parte del propio Gobierno británico, a una persona independiente, Lord Hutton, un miembro respetado de la judicatura, que actúa con plenos poderes. Aparte de la imparcialidad y la independencia respecto de las partes, la investigación del juez Hutton se ha caracterizado, asimismo, por su máximo nivel de publicidad. Todos los documentos y testimonios vinculados a la misma, lo cual conforma una cantidad ingente de material, se encuentran a disposición del público en Internet, en el sitio www.the-hutton-inquiry.org.uk.

el centro de una violenta tormenta política. En concreto, fue acusado de ser la fuente a partir de la cual diversos periodistas de la BBC elaboraron varios reportajes en los que se ponía de manifiesto la manipulación, por parte del Gobierno británico, de diversos informes de los servicios secretos para legitimar en la mayor medida posible la intervención armada contra Irak. La presión sobre el Dr. Kelly tuvo su exponente máximo en los duros interrogatorios a los que fue sometido por parte de dos comités parlamentarios ante los que fue llamado.

Particular relieve, en este contexto, ha tenido la actuación de un concreto periodista, Andrew Gilligan, colaborador del mítico programa de radio de la BBC, *Today* (11). Gilligan había sido el origen de tensiones entre la BBC y Downing Street como consecuencia de sus crónicas firmadas desde Bagdad durante la crisis bélica. Sin embargo, el punto álgido del desencuentro se produjo el 29 de mayo de 2003, cuando en un reportaje emitido en el señalado programa radiofónico, Gilligan, basándose en una fuente confidencial, señaló que el Gobierno había exagerado —«*sexed up*», en el lenguaje de la versión original (12)— un informe de los servicios de inteligencia sobre el alcance y poder de las armas de destrucción masiva iraquíes. Asimismo, en un artículo publicado en la edición dominical del periódico *Mail* de esa misma semana, dicho periodista atribuía directamente al principal asesor del Primer Ministro en materia de comunicación, Alastair Campbell, dicha manipulación. En sus declaraciones ante un comité parlamentario, así como a diversos medios de comunicación, Gilligan no ha cesado de insistir en sus tesis, las cuales estarían en sintonía con la incomodidad general existente entre servicios secretos y cuadros militares respecto de la utilización gubernamental de su trabajo. Vale la pena transcribir literalmente parte de la respuesta de Gilligan a una de las preguntas que se le formularon en su referida comparecencia parlamentaria:

«(...) my source was reasonably sure, as are all the other intelligence people I have spoken to, that Iraq had a WMD programme of some description, but it was smaller and less of an imminent threat than that claimed by the Government. That was the view of my source and the view of several other people's sources in the rest of the media and indeed other sources I have spoken to, intelligence and non-intelligence. The words of my source was that it was transfor-

(11) En antena desde 1957. Se trata de uno de los programas de radio más escuchados del país, y en el que tradicionalmente han competido por aparecer los miembros del Gobierno, a sabiendas de que van a ser sometidos a un estricto cuestionario.

(12) En su comparecencia ante el juez Hutton, Andrew Gilligan ha admitido que esta expresión fue de su propia cosecha y no fue utilizada por su fuente.

med in the week before it was published to make it sexier. (...) I think that it is a credible allegation».

A pesar del posicionamiento formal de la BBC sobre la necesaria preservación de la identidad de la fuente de Gilligan (13), el Dr. Kelly fue objeto, desde el primer momento, de la presión tanto mediática como de su propio entorno profesional, en el que cada vez eran mayores las sospechas de que era él la *garganta profunda* de las informaciones divulgadas por dicha Corporación. Hasta el punto de que, según se ha sabido con posterioridad a su muerte (14), el 30 de mayo de 2003 envió una carta a sus superiores admitiendo haber filtrado información a la BBC. Ésta sólo comunicó oficialmente el nombre de su fuente después de su muerte, un mes y medio más tarde, y previa consulta con su familia (15).

Hasta aquí, y a grandes rasgos, lo sucedido. La explicación del contexto, sin embargo, no resulta tan sencilla. Básicamente, podemos decir que existen dos puntos de vista cuya descripción resulta importante de cara a nuestras posteriores consideraciones.

Desde el punto de vista del Gobierno británico, compartido, en buena medida, por parte de los miembros laboristas, así como conservadores, del Parlamento, lo sucedido no constituye sino el punto necesariamente final de un proceso de *rebelión* de la BBC contra el Gobierno. Desde este posicionamiento, se defiende que la BBC, en el último medio año, ha torcido sus modos de actuar para adoptar una agenda, una *línea editorial*, en definitiva, de tendencia izquierdista, antigubernamental y antiamericana, que le ha privado de informar correctamente sobre la guerra contra Irak y sus diversas implicaciones (16). En particular respecto del asunto del Dr. Kelly y la supuesta manipulación de informes sobre armas de destrucción masiva, se reprocha a la BBC el

(13) Ver la carta de 10 de julio de 2003, enviada por el presidente del Consejo de la BBC al Secretario de Estado para la Defensa y disponible en www.bbc.co.uk/pressoffice.

(14) Ver la información publicada en el diario *El País* de 2 de agosto de 2003, pág. 2.

(15) Ver el «BBC statement on Dr. David Kelly», así como el «Statement by the BBC Chairman Gavyn Davies» de fechas 20 y 22 de julio respectivamente y consultables en www.bbc.co.uk/pressoffice.

(16) Acusaciones todas ellas provenientes, principalmente, del Primer Ministro y de su Gabinete —en particular de uno de sus principales asesores, Alastair Campbell— y recogidas en el interesante artículo de Glenn Frankel en el *Washington Post* de 30 de julio de 2003, pág. A10, titulado «Iraqi weapons reports bring venerable BBC to a defining moment», consultable en Internet en www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A64586-2003Jul29.html. Ver también, en esta misma línea, el artículo de WALTER LAQUEUR, director del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de Washington, «La BBC y la práctica del periodismo», publicado en *La Vanguardia* de 13 de agosto de 2003, pág. 6.

hecho de que hiciera pública una información tan delicada de un modo sensacionalista y con un lenguaje poco adecuado, y cuando sólo, aparentemente, se había podido tener acceso a la misma a partir de una sola fuente. Estos reproches se han hecho más intensos desde el momento en el que el Dr. Kelly afirmó, ante una de las comisiones parlamentarias que le interrogó, que no se reconocía como fuente única y principal de las informaciones publicadas por Andrew Gilligan.

Desde una perspectiva más amplia, todo lo sucedido ha llevado a Gerald Kaufman, Presidente del Comité de la Casa de los Comunes en materia de Medios, Cultura y Deporte, a proponer públicamente la revisión del estatuto vigente de la BBC. Señala Kaufman, en este sentido, que estos sucesos plantean profundas cuestiones con relación a la credibilidad de la Corporación y evidencian la necesidad de trasladar una serie de importantes atribuciones del Consejo de Gobernadores, en particular las relativas a la supervisión de los contenidos, y a la definición, en particular, del servicio público de televisión prestado por parte de la BBC, hacia un nuevo organismo regulador (17). Asimismo, se ha intensificado el debate, siempre latente, en torno al actual sistema de financiación de la Corporación (18).

Frente a dichos puntos de vista, y en un modo de actuar seguramente ajeno a la cultura política de nuestro país, la BBC hizo pública, a través de su página web (19), una amplia carta de Richard Sambrook, Director de BBC News, dirigida a Alastair Campbell, en la que se formula la respuesta de la Corporación a las acusaciones recibidas.

En primer lugar, se pone de manifiesto la incomodidad de la BBC frente a las presiones recibidas del Gobierno a partir del inicio de la escalada bélica en Irak (20). Se insiste, en este sentido, en la profesionalidad ejercida en la elaboración de la información emitida antes y durante la guerra, en la que se hizo particular referencia a la existencia de fosas comunes, torturas y represión política por parte del anterior régimen iraquí. Estos elementos, se recuerda, fueron en parte utilizados por el Gobierno para legitimar la intervención armada. Ello, sin embargo, no podía hacerse sin detrimento de dar también cuenta de la

(17) Ver el artículo de GLENN FRANKEL en el *Washington Post*, citado.

(18) Ver la noticia publicada en el *Guardian* de 5 de agosto de 2003, www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,3605,1012301,00.html.

(19) www.bbc.co.uk/pressoffice.

(20) Se alude expresamente a una carta de Alastair Campbell dirigida a Richard Sambrook reprochando el otorgamiento de excesiva importancia al revés parlamentario recibido por parte del Gobierno en marzo de 2003, el cual constituía históricamente, sin embargo, la más importante revuelta de la mayoría parlamentaria contra el Gobierno al que daría apoyo.

significada oposición a la guerra existente en la sociedad británica y en el seno del propio Partido Laborista.

Por ello, se viene a decir que la misión del Gobierno en el contexto descrito, era, ni más ni menos, la de afrontar, de manera activa, la citada situación o problemática, sin que le correspondiera ni pudiese estar capacitado para discernir cuál era el modo imparcial de describirla: «*our responsibility was to present an impartial picture and you were not best placed to judge what was impartial*».

En segundo lugar, señala el portavoz de la BBC que el modo a través del cual fue periodísticamente tratado el contenido de los informes sobre armas de destrucción masiva, y sobre el que el Gobierno británico construyó buena parte de sus razones para atacar a Irak, no puede ser descontextualizado respecto de lo que se encontraba ya al alcance de la opinión pública al haber sido divulgado por parte de prácticamente todos los medios de comunicación. En particular, con relación a un concreto informe sobre dicha materia, de febrero de 2003, centrado en la posible compra de uranio, por parte de Irak, a terceros países, con el fin de fabricar armas de destrucción masiva. Según fue públicamente denunciado, el contenido de este informe no respondía a ningún trabajo de inteligencia, sino que fue casi por completo plagiado, a través de Internet, tomando el texto de una antigua tesis doctoral. Asimismo, Mohammed El Baradei, Director General de la Agencia Internacional para la Energía Atómica, ya había descartado tajantemente la autenticidad de cualquier documento, supuestamente elaborado por los servicios de inteligencia de diversos países, relativo a la referida compra de uranio por parte de Irak (21). A la vista de lo anterior, se dice, cualquier periodista *decente* debía plantearse si, con relación a documentos similares, se habrían utilizado procedimientos similares (22).

En definitiva, se afirma, para entender correctamente el periodismo llevado a cabo por parte de la BBC es siempre necesario tener presente el *background* a partir del cual se elabora y se presenta cualquier información.

En tercer lugar, y siguiendo con la debida *contextualización* de la información emitida, el representante de la BBC señala que todos los periodistas de la Corporación que tienen *contacto próximo* con el ejército y los servicios de se-

(21) Sobre esta materia resulta muy interesante la lectura del artículo de WILLIAM R. POLK «La trama falsa de la Casa Blanca», publicado en las págs. 1-5 de la *Revista de La Vanguardia* de 10 de agosto de 2003.

(22) En el caso de los informes a los que Gilligan dedicó su reportaje, el punto más problemático era la aparición del denominado «*45 minutes claim*», esto es, el relativo a la capacidad del régimen iraquí para lanzar hacia el exterior, en un lapso muy breve de tiempo, un ataque basado en la utilización de armas de destrucción masiva.

guridad británicos coinciden en que dichos contactos habían expresado últimamente su malestar con relación a la existencia de una manipulación gubernamental del trabajo de los servicios secretos, con vistas a acelerar la caída por la fuerza del anterior régimen iraquí. Este parecer, se añade, ha sido manifiesta y públicamente compartido, en los últimos meses, por un gran número de periodistas de otros medios —los cuales habrían contado, igualmente, con determinadas fuentes confidenciales— (23), así como por cargos públicos tales como Hans Blix, el conocido Inspector Jefe de armamento de Naciones Unidas, o también, aunque que de modo mucho más sutil, por el propio ministro dimisionario Robin Cook.

Se concluye, así, que resulta indudable, en el señalado contexto, el interés público vinculado a la comunicación de las confidencias de las que fue receptor Andrew Gilligan. En este sentido, y partiendo, vale la pena insistir en ello, de las circunstancias descritas, se señala que no poner en el *public domain* la información obtenida por parte de Andrew Gilligan —la cual, se recuerda, fue atribuida en el reportaje, de modo transparente, a una sola fuente (24)— hubiese supuesto incumplir con las tareas informativas propias de la BBC. Asimismo, y respecto al citado hecho de que se trata de una información elaborada a partir de materiales obtenidos *off the record* y no contrastados con otras fuentes —como pudiera ser el propio Gobierno— se dice, por una parte, que en materia de seguridad del Estado es casi imposible acceder a informaciones suministradas por fuentes que acepten hablar *on the record*, y, por la otra, que, a la vista de todo lo publicado y del estado de la opinión pública en relación con el citado informe de febrero de 2003, resultaría una grave injerencia gubernamental en las funciones de la BBC, así como algo insostenible, desde un punto de vista periodístico, pretender que no puede publicarse la señalada información por el hecho de tener su origen en una sola fuente.

La conclusión final a todo ello, desde el punto de vista de la BBC, no puede dirigirse al ejecutivo de modo más claro y más crudo:

«We have to believe that you are conducting a personal vendetta against a particular journalist whose reports on a number of occasions have caused you discomfort».

(23) Se citan diversos artículos en torno a esta problemática, y publicados en los periódicos *Observer*, *Independent*, *Guardian*, *Times*, *Washington Post*, y *Sunday Times*.

(24) Se recuerda, asimismo, tal y como ha sido igualmente destacado en un momento anterior, que Andrew Gilligan, en su declaración ante una comisión parlamentaria posteriormente a la emisión de su reportaje, había señalado que las informaciones difundidas corroboraban datos a los que había tenido ya acceso a través de fuentes gubernamentales igualmente confidenciales.

Una vez visto todo lo anterior, y a fin de poder plantear correctamente las cuestiones sobre las que nos centraremos en las próximas páginas, resulta de particular interés realizar una breve síntesis de los principios fundamentales en los cuales se basa la actividad informativa de la BBC.

c) *La BBC y sus Guidelines*

Nuestras actuales consideraciones deben tomar, como punto de partida, un dato, sobradamente conocido, y no alterado, esencialmente, por parte de la nueva *Communications Act*, como es el relativo a la independencia de la BBC en la determinación de los contenidos que emite. Ello supone la necesaria ausencia de toda injerencia gubernamental, más allá de la derivada de los correspondientes instrumentos jurídicos de atribución de sus competencias y estatuto a la Corporación; así como la erección del Consejo de Gobernadores como órgano de dirección fundamental (25).

Encontrándose en los señalados instrumentos jurídicos solamente elementos de carácter principal, para discernir el régimen al que se encuentra sometida la elaboración, por parte de la BBC, de sus diversos contenidos, deviene imprescindible acudir a las extensas *Guidelines* redactadas por parte de la propia Corporación, y que abarcan todas las diversas facetas de su actividad (26).

De manera sintética, tres principios fundamentales de la actividad informativa de la BBC, extraídos de las señaladas *Guidelines*, tienen relevancia a los efectos del presente trabajo. Se trata de la *impartiality* (fácilmente traducible, en principio, como imparcialidad), la *accuracy* (la cual podemos convenir en traducir como exactitud o precisión), así como la *fairness* (traducible como ecuanimidad, o también, imparcialidad) en la relación de la Corporación con sus fuentes.

En primer lugar, y siguiendo a partir de ahora el desarrollo de los citados principios por parte de las *Guidelines*, es necesario advertir que no se niega el hecho de que la BBC tenga una *línea editorial*: lo único que está, en cualquier caso, radicalmente proscrito, es la expresión de opiniones de la cadena, o, mejor dicho, de los profesionales que trabajan en la misma, en materia de «*current*

(25) Ver, por todos, el artículo de T. GIBBONS: «La televisión pública en el Reino Unido», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *La televisión pública en la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, págs. 27 y sigs., así como, más recientemente, «El sistema de radiodifusión en el Reino Unido», *Revista General de Derecho Iustel*, 3, 2003.

(26) Se pueden consultar íntegramente en www.bbc.co.uk/guidelines, concretamente en el epígrafe *Producers' Guidelines*.

affairs or matters of public policy». Sin embargo, se admite y prevé expresamente que los profesionales al servicio de la BBC pueda expresar o poner de manifiesto, incluso en programas informativos, su opinión en materia de lo que se denominan «*broadcasting issues*». En este sentido, son, precisamente, razones explícitamente adjetivadas como *editoriales* las que llevarían a la BBC a escoger, presentar y analizar públicamente un determinado asunto: «*a programme may choose to explore any subject, at any point on the spectrum of debate, as long as there are good editorial reasons for doing so*» (27).

Estas buenas razones podrían ser, a nuestro entender, destiladas de un conjunto de principios editoriales generales que guían la actuación de la BBC, los cuales serían previos, en términos teóricos, a principios tales como la *accuracy* o la *impartiality*. Se trataría, a grandes rasgos, de entender que la BBC cumple tres misiones fundamentales: formar, informar y entretener, satisfaciendo, en la realización de dichas tareas, las necesidades de todos los segmentos de la ciudadanía británica, de manera desvinculada de todo interés político o económico y, más concretamente, en términos distintos de los que se derivarían de una mera actitud de lucha por una audiencia mayoritaria en el mercado (28). En lo que se refiere, en particular, a las tareas informativas, creemos que podemos deducir igualmente, como principio editorial fundamental, la necesidad del tratamiento de todos los asuntos a los que se confiara un interés *público*, entendido como vinculado a alguna de las vertientes de la vida y de la participación pública —en sus facetas política, económica, cultural, social...— de los ciudadanos, aún tratándose de una pequeña parte de los mismos.

A partir de estas premisas editoriales generales, el tratamiento informativo de los asuntos de interés público seleccionados requiere, asimismo, y de manera más específica, de la aplicación de los ya apuntados principios en materia de *accuracy* e *impartiality*.

Debemos advertir, de entrada, que no resulta del todo fácil definir y considerar separadamente, a la vista de los textos analizados, los dos principios. Así, partiendo de lo previsto en el propio *Agreement* entre el Gobierno británico y la BBC (29), las *Guidelines* establecen que las noticias deben ser presentadas con *accuracy* e *impartiality*. Ambas condiciones, la precisión es importante, no deben ser necesariamente absolutas, sino las debidas —*due*— en función del caso.

En la efectiva realización de estos principios se establecen una serie de requisitos, los cuales suponen, en primer lugar, la realización de reportajes desa-

(27) *Guidelines*, cit., pág. 37.

(28) Véase, en este sentido, lo que dispone la *Royal Charter* de 1996.

(29) Ver nota número 8.

pasionados, con amplitud de puntos de vista y bien informados. Ello es especialmente importante con relación a aquellas materias en las que existe una particular controversia pública: la presentación de las mismas debe ser imparcial y no neutral, es decir, cada punto de vista debe tener su debido peso, ni más ni menos, del que le corresponda con relación al conjunto.

Lo importante, en cualquier caso, es que la información emitida será imparcial cuando los reportajes sean a la vez inteligentes —e inteligibles— y bien informados —esto es, tal y como expresamente se nos dice, elaborados con la debida *accuracy*—. Condiciones que concurrirán cuando los receptores de los mismos puedan formar libremente su propia opinión accediendo, del modo más *directo* posible, a los diversos puntos de vista presentados. En este contexto, es importante tener en cuenta que los reporteros, siguiendo y respetando los principios editoriales basilares de la BBC, pueden expresar su punto de vista profesional o periodístico, esto es, pueden poner de manifiesto, de modo directo o indirecto, su opinión relativa a la necesidad de otorgar relevancia pública a una determinada noticia o punto de vista en un asunto controvertido, sin que por ello sufra perjuicio alguno la imparcialidad de la entidad. Sin embargo, esto último requiere, según hemos señalado ya, que en ningún caso se ponga de manifiesto su punto de vista personal a propósito de dichos asuntos de interés público (30).

Hasta aquí las reglas internas de la BBC parecen definirnos principalmente el principio de la *impartiality*, sin dejar de apoyarse para ello, en parte, en la idea de la *accuracy*. Sin embargo, es cierto que las consideraciones referidas se encuentran dentro de un subcapítulo específicamente dedicado al primer principio, y parecen referirse, ante todo, a la necesaria adopción de una determinada actitud de distancia con relación a puntos de vista diversos. Definición la cual seguramente encajaría en la idea de imparcialidad (31).

Cuando, por su parte, las *Guidelines* nos hablan específicamente de la *accuracy*, parecen más bien referirse a la adopción de un cierto comportamiento en la búsqueda de la verdad (32). En el bien entendido de que no se trata solamente de apreciar correctamente una serie de hechos de la vida real, sino que se exige una cierta aptitud o pericia profesional para sopesar correctamente hechos e informaciones relevantes en torno a una determinada cuestión, de tal modo que la presentación de los mismos permita al público acercarse en la mayor medida de lo posible a la verdad en torno a lo descrito o narrado (33). Es

(30) Ver todo lo anterior en la pág. 37 de las *Guidelines*.

(31) *Guidelines*, cit., págs. 36-44.

(32) *Guidelines*, cit., págs. 44-49.

(33) *Guidelines*, cit., pág. 44. A partir de aquí, las *Guidelines* desarrollan el modo de uso de diversas técnicas a fin de que contribuyan a presentar las informaciones de la manera más precisa

por ello que, en términos de principio, el uso de una sola fuente de información no resultaría una actitud adecuada y suficiente. Por otra parte, en lo que se refiere a las fuentes *off the record*, si bien se admite que el uso de fuentes no reveladas puede minar la autoridad de lo difundido, también se reconoce que en determinados supuestos resulta una medida apropiada, en particular si es el único modo que permite franquear el acceso no ilegal —tanto desde el punto del periodista como de la propia fuente— a determinados materiales, datos u opiniones (34).

Finalmente, y atendido nuestro concreto marco de consideraciones, reviste una cierta importancia el modo a través del cual se regula la relación de la Corporación y sus periodistas con determinadas fuentes. En este sentido, se nos dice que todas las personas que actúen como fuentes —*contributors*— de la BBC deben sentirse, en todo momento, decentemente tratadas (35). En particular, en los casos de fuentes *off the record*, resulta preceptiva la determinación del *grado de anonimato* requerido, así como la aplicación de las medidas necesarias para la garantía del mismo. Ello supone que mientras en determinados supuestos baste con impedir que una persona sea reconocible para el gran público, en otros puede llegar a ser necesario evitar que incluso en su entorno más próximo se produzca su identificación (36). Como vemos, en las reglas periódicas de la BBC el secreto en la identificación de las fuentes no aparece prácticamente configurado como un derecho o garantía *externa* del periodista, tal y como se configura, por ejemplo, en el sistema jurídico español (37). Antes bien, la propia presentación del problema en torno a la necesidad de la preservación del anonimato de las fuentes supone, en definitiva, situar en un lugar principal la formulación y desarrollo de una garantía a la que ya hemos hecho referencia en nuestro análisis: el trato decente de las personas que contribuyen a la elaboración de las informaciones emitidas, esto es, en la versión original, «*fairness and straight dealing with contributors*».

posible: corrección de errores, lenguaje preciso, presentación de datos estadísticos, reconstrucción de hechos, uso de gráficos de ordenador, uso y cita de bibliografía, uso de imágenes y programas de archivo...

(34) *Guidelines*, cit. pág. 56.

(35) *Guidelines*, cit., pág. 52.

(36) *Guidelines*, cit., págs. 56 y sigs.

(37) Sobre estas cuestiones, ver, por todos, M. CARRILLO LÓPEZ: *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Civitas, Madrid, 1993, así como los debates sobre esta materia publicados en AA.VV.: *El secreto profesional de los periodistas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988, y AA.VV.: *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

d) *Conclusión*

Como puede comprenderse, no resulta fácil discernir, en el momento de escribir este artículo, a qué conclusiones definitivas debe llevarnos la aplicación de los principios analizados al caso del Dr. Kelly. Es cierto, sin embargo, que nos encontramos ante un debate que obliga a revisar y analizar con mucho detenimiento el alcance e implicaciones de todos los principios y reglas que hemos venido considerando, tarea para la correcta realización de la cual resulta imprescindible conocer a fondo los concretos hechos y circunstancias realmente acaecidos. Esta tarea ha sido encomendada, según hemos dicho anteriormente, al juez Lord Hutton.

Debemos destacar, en cualquier caso, que las distintas partes en conflicto, de manera particular la BBC, se han esforzado en poner sobre la mesa y destacar cuáles son las cuestiones y principios que necesariamente deberán ser contemplados en la resolución del conflicto, lo cual, sin duda, y por sí mismo, resulta ya enriquecedor.

Así, debe ser aclarado hasta qué punto es cierto que Andrew Gilligan fue fiel a su fuente, hasta qué punto su reportaje fue elaborado partiendo exclusivamente de la misma, o bien tuvo un grado mayor de contraste del que se le reprocha, así como hasta qué punto el modo de presentación del reportaje, en aspectos tales como, por ejemplo, el lenguaje utilizado, encaja correctamente en las reglas establecidas en el código de la BBC, así como, en general, en los comportamientos exigibles a cualquier profesional de la información. Asimismo, en la investigación judicial tampoco podrán olvidarse cuestiones de tanta importancia —y de tan dramáticas consecuencias— como, por una parte, el modo en el que el Gobierno británico filtró el nombre del Dr. Kelly y lo situó en el centro de una gravísima tormenta política, así como, por otra parte, el verdadero cumplimiento, por parte de la BBC, de sus obligaciones no ya sólo en materia de no revelación del nombre del Dr. Kelly, sino también en lo que se refiere a la adopción de las medidas necesarias para que no pudiese ser sospechada su acción en el entorno profesional o incluso personal. En lo que se refiere a esta cuestión, y en última instancia, quizá acabará siendo necesario verificar el modo a través del cual la BBC ponderó los riesgos de *linchamiento* público del Dr. Kelly, con la necesidad de poner en conocimiento de la ciudadanía determinadas informaciones. También, desde el punto de vista de la BBC, resulta de interés determinar claramente cuál era la relación *interna* entre Andrew Gilligan y sus superiores, en particular desde el punto de vista del modo en el que aquél ejercía sus tareas periodísticas.

Por otra parte, resulta imprescindible apuntar en este momento la trascen-

dencia que se ha otorgado, por parte de determinados sectores políticos británicos, a las conclusiones finales a las que se llegue en esta investigación, así como, en cualquier caso, a lo sucedido, a fin de replantear algunos aspectos del actual estatuto jurídico de la BBC.

Debemos señalar, en este sentido, y lo hemos advertido ya, que la polémica apunta, en parte, a un debate no exento de interés, cual es el del posible papel, en materia de control de los contenidos emitidos por la Corporación, susceptible de ser ejercido por parte de un organismo de regulación, a su vez independiente, y que ejerza ya competencias en el control de los contenidos emitidos por parte de operadores privados —actualmente ello apunta hacia la nueva OFCOM—. El debate, pues, en teoría, no afectaría los principios fundamentales de funcionamiento de la BBC, sino que se centraría en discernir la conveniencia del paso de la aplicación de mecanismos de control esencialmente interno a la aplicación de otros de orden asimismo externo, en lo que se refiere al efectivo cumplimiento de aquellos principios. Se trataría, en definitiva, de repensar el modo a través del cual se garantiza, de manera más efectiva, la necesaria independencia de la Corporación.

Por otra parte, sin embargo, el debate parece querer también orientarse hacia cuestiones más delicadas. Estas cuestiones se refieren a la necesidad de redefinir la posición y cometidos de la BBC —y, vinculado a ello, también sus mecanismos de financiación— en un nuevo entorno en el que la competencia de los operadores privados será cada vez mayor. Como hemos visto ya, por una parte, no resulta claro que la *abundancia digital* deslegitime las misiones de servicio público —al menos, desde el punto de vista de sus principios basilares— de la BBC. Antes bien, según hemos visto anteriormente, el debate británico previo a la explosión del *caso Kelly* parece llevarnos hacia una conclusión radicalmente contraria. Por otra parte, y en cualquier caso, resulta bastante complicado ver qué elementos aporta a este debate, concretamente, dicho *caso Kelly*, si no es la confirmación de la importancia de la correcta aplicación, precisamente por parte de la BBC, de una serie de principios en el ejercicio de tareas informativas, entre ellos, la búsqueda de la *impartiality* y la *accuracy*, así como, de modo previo y principal, la garantía de la independencia de sus periodistas como profesionales de la información. Garantía ésta cuya necesidad, sin perjuicio de cuál sea finalmente la instancia de control de la misma, no ha sido aparentemente cuestionada por las partes en conflicto.

III. LA VERACIDAD Y LA IMPARCIALIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN. ANÁLISIS DE DICHS PRINCIPIOS Y DE SU APLICABILIDAD AL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PERIODÍSTICAS EN EL ÁMBITO DE LO AUDIOVISUAL

a) *Introducción*

Llegados a este punto, y a la vista de la controversia acabada de describir, creemos que resulta procedente plantear una serie de cuestiones.

En primer lugar, creemos pertinente plantear hasta qué punto y con qué grado de intensidad *impartiality* y *accuracy* son elementos indisolublemente exigidos en el ejercicio de cualesquiera tareas informativas. En particular, entendemos interesante discernir en qué términos la adopción, por parte de un medio de comunicación, de una determinada línea editorial, permite atenuar su exigibilidad, especialmente desde el punto de vista de la imparcialidad.

Asimismo, estas reflexiones deberán ser necesariamente completadas con la determinación del grado de influencia en las mismas de un distingo de particular importancia: la titularidad pública o privada del medio de que se trate.

A todo ello dedicaremos las próximas páginas.

b) *Imparcialidad, veracidad y objetividad en el ejercicio de actividades de comunicación audiovisual en un sistema democrático*

b.1) *Planteamiento*

En el epígrafe anterior hemos hecho referencia a dos principios fundamentales incluidos y desarrollados en el código de conducta de los periodistas de la BBC, los cuales debían ser particularmente contemplados en el ejercicio de funciones informativas: la *impartiality* —imparcialidad— y la *accuracy* —precisión, exactitud, o veracidad, según veremos, en la terminología española—. Habíamos visto, por otra parte, que mientras la primera supone la adopción de una determinada actitud en la presentación de los diversos puntos de vista en una determinada materia —aquella actitud que permitirá al receptor de la información el correcto conocimiento y ponderación de cada uno de los puntos de vista presentes en un asunto o controversia—, la segunda exige del periodista un compromiso con la verdad acerca de los hechos o asuntos sobre los que informa —o, por lo menos, con la voluntad de alcanzar la misma en la mayor medida de lo posible—.

La pregunta que procede formular a continuación es si no debemos entrela-

zar, de modo necesario, la idea de información *precisa* o *veraz*, esto es, y lo hemos dicho ya, la que presenta y sitúa correcta y fielmente los hechos acaecidos y las opiniones de los partícipes en una controversia, a fin de que cualquier receptor del mensaje obtenga la más verídica imagen de dichos hechos y/u opiniones; con la adopción de una actitud de formal imparcialidad con relación a los mismos. Es decir, aquella actitud que permite al receptor calibrar, por sí mismo, la relevancia de cada uno de los elementos presentes —sean hechos, sean opiniones—, y en su caso, formar libremente su propio parecer.

Se trata, en definitiva, de preguntarse si la formación libre de la opinión del espectador o del oyente no exige, en cualquier caso, disponer de una correcta y potencialmente verídica composición de hechos y puntos de vista. Asimismo —y ello, veremos, resulta más relevante en el contexto de nuestro país— hay que pensar si resulta posible llevar a cabo un retrato próximo, en grado máximo, a la verdad, en torno a cualquier hecho o controversia noticiable, sin una presentación de los mismos que refleje, de modo mínimamente imparcial, cada uno de los datos y/o puntos de vista existentes, y no obstruya, al menos irremisiblemente, la ulterior formación de sus propias opiniones por parte del espectador.

Pues bien, planteada del anterior modo la cuestión —y no creemos que al hacerlo hayamos incumplido el deber de imparcialidad, que no neutralidad, y búsqueda de la verdad que resulta exigible también a nosotros— parece claro que nos encontramos ante dos conceptos de difícil disociación, al menos en términos absolutos. Es cierto que se trata de dos principios distintos: siendo sintéticos, uno se orienta hacia el facilitamiento del acceso a la verdad y el otro a la libre formación de la opinión del receptor del mensaje informativo. Sin embargo, y tal y como hemos visto, parece complicado exigir el respeto de uno sin hacer lo mismo, al menos en alguna medida, con relación al otro.

Siendo sinceros, no obstante, en la formulación de las anteriores reflexiones hemos omitido una pregunta, de cierto alcance filosófico, que constituye una premisa previa y necesaria: ¿resulta posible adoptar una actitud susceptible de ser considerada como auténticamente imparcial en la búsqueda de la verdad? Y, en cualquier caso ¿existe o podemos reconocer la verdad, a fin de poder, cuanto menos, perseguirla?

Resulta un conocido punto de discusión, dentro del ámbito de la teoría de la comunicación, el relativo a la auténtica posibilidad del ejercicio imparcial de la profesión periodística, concretamente en lo que a la tarea de informar se refiere. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que desde determinadas posturas se ha defendido la inviabilidad de preconizar la referida imparcialidad, señalándose incluso que toda proclamación de imparcialidad informativa, por parte de un determinado medio, lo único que haría sería ocultar determinadas

tendencias políticas y económicas, de imposible no destilación en la difusión de información, las cuales sería mejor, en cualquier caso, poner claramente de manifiesto (38).

No podemos entrar a fondo, como puede comprenderse, en una materia de esta envergadura. Resulta, sin embargo, importante, resaltar sintéticamente algunos aspectos fundamentales de este debate, puesto que son relevantes a los efectos del objeto de este trabajo. Básicamente, queremos centrarnos en lo que, a nuestro entender, constituye un eje fundamental del mismo, y el cual reviste, por otra parte, importantes connotaciones constitucionales: el papel de los medios de comunicación en un sistema democrático.

b.2) *Medios de comunicación, democracia y profesionalismo*

El impacto de la Segunda Guerra Mundial en los sistemas constitucionales del mundo occidental, y en particular, europeo, tiene una de sus manifestaciones más destacadas en el ámbito de los medios de comunicación. Éstos pasaron a ser considerados instrumentos de importancia destacada en la garantía de la democracia y en el impedimento del resurgir de nuevos totalitarismos en el continente (39). Podemos pues hablar, en definitiva, de una transición de las libertades de la comunicación desde un punto de vista estrictamente subjetivo a una dimensión mucho más objetiva (40). Por otra parte, hay que tener asimismo en cuenta que la tradición constitucional norteamericana partía ya de una conocida idea originaria, sujeta, lógicamente, a evolución posterior, la cual vincula la legitimidad de la formación de la voluntad de los poderes públicos con la existencia de consideraciones susceptibles de ser reconocidas como posiciones *previamente*, y públicamente, razonadas entre ciudadanos iguales (41).

(38) Sobre estas cuestiones, ver J. LICHTENBERG: «In defence of objectivity revisited», en J. CURRAN y M. GUREVITCH: *Mass media and society*, Arnold, Londres, 2000, págs. 238 y sigs.

(39) B. S. NOVECK: «Thinking analogue about digital television? Bringing European content regulation into the information age», en C. MARSDEN y S. VERHULST: *Convergence in Digital TV regulation*, Blackstone, Londres, 1999, págs. 37 y sigs., en particular, pág. 43.

(40) Sobre esta materia, y de manera reciente, F. J. BASTIDA FREIJEDO: «Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales», en J. TORNOS MAS: *Democracia y medios de comunicación*, Institut de Dret Públic-Tirant lo Banch, Barcelona-Valencia, 2002, págs. 65 y sigs.

(41) J. COHEN: «Democracia y libertad», en J. ELSTER (comp.): *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001, págs. 235 y sigs., en particular, pág. 281. En términos más generales, y sobre estas cuestiones, debemos destacar C. S. SUNSTEIN: *Democracy and the problem of free speech*, The Free Press, Nueva York, 1993, así como A. MEIKLEJOHN: *Political Freedom. The*

Así pues, la concepción moderna y occidental de democracia llevaría en su interior la necesidad de la consecución de un determinado proceso constante de *socialización* por parte de los ciudadanos. Nivel de socialización que debería ser el fruto, entre otros aspectos, del acceso a los asuntos relevantes de la vida política, económica, cultural y social, así como de la existencia de una continua deliberación a propósito de los mismos, de tal modo que devenga posible la libre formación, por parte de cada uno de aquéllos, de sus propias opiniones, como estadio previo y necesario a cualquier forma de participación (42). Ello requiere, en las sociedades actuales, de la existencia de determinadas formas o canales de comunicación que faciliten la existencia del *espacio público* necesario para que dicho acceso y deliberación se produzcan (43).

Estas ideas no son ajenas, en particular, al sistema jurídico español. En este sentido, los términos en los que se articula la relación entre el Estado y los ciudadanos también parten de la necesaria observación de las libertades en términos históricos, como fruto de la *socialización cultural* de una serie de valores estrechamente vinculados al principio de la dignidad humana (44). En particular, reconocidas, según sabemos, las libertades de la comunicación —separadamente, la libertad de expresión y el derecho a «*comunicar o difundir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*»— en el artículo 20.1 CE, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado, tempranamente, que los medios de comunicación social, y los profesionales que trabajan en ellos, juegan un papel fundamental en el Estado democrático:

«La preservación de esta comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones del poder (...), pero también una

Constitutional Powers of the People, Oxford University Press, Nueva York, 1965. Una formulación europea próxima a esta idea se puede encontrar en E. W. BÖCKENFÖRDE: «La democracia como principio constitucional», en AA.VV., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Trotta, Madrid, 2000, págs. 47 y sigs.

(42) Resulta de particular interés, introduciendo además el papel de Internet en la materia, el reciente tratamiento de estas cuestiones en C. R. SUNSTEIN: *República.com. Internet, democracia y libertad*, Paidós, Barcelona, 2003.

(43) J. M. FERRY: «Une idée moderne de la “communauté”», en D. ROUSSEAU: *La démocratie continue*, LGDJ-Bruylant, París, 1995, págs. 109 y sigs., en particular, pág. 118. Por otra parte, sobre la idea de espacio de comunicación pública resulta imprescindible remitirnos a J. HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1997.

(44) P. HÄBERLE: «La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 54, 1998, págs. 11 y sigs.

especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social y, en razón de ello, a quienes profesionalmente los sirven» (45).

Sin embargo, es necesario recordar que esta jurisprudencia constitucional aparece esencialmente, según es sobradamente conocido, y no debemos ahora extendernos pues sobre ello, en el marco de la determinación de la vulneración, en supuestos concretos, de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18 CE como consecuencia de la difusión de determinadas informaciones. Por otra parte, es igualmente conocido el recurso en esta materia, por parte de nuestro Alto Tribunal, a un criterio objetivo, si bien que no *dinámico*: el criterio de la garantía institucional de la denominada opinión pública libre. Desde esta perspectiva, la tutela de las libertades del artículo 20 CE, en particular del derecho a la información —constitucionalmente vinculado, según hemos apuntado ya, y veremos con mayor amplitud, a la difusión de noticias que responden a la verdad (46)—, se encuentran funcionalizados en relación con el hecho de que, a través del ejercicio de las mismas, y *en virtud de una serie de características de fondo y forma*, se contribuya a la formación de una institución, cual es la denominada opinión pública libre. Ello, en definitiva, actuaría como parámetro de graduación de la intensidad de su tutela subjetiva (47).

Nótese, pues, que el Tribunal Constitucional español, en su formulación, nos remite a la idea de la opinión pública libre como *institución* predeterminada, pendiente en todo caso de definición, y a la cual *sirven* las libertades de la comunicación (48). No ha llevado a cabo, sin embargo, pronunciamiento alguno acerca de la necesidad democrática de la libre y *deliberada* formación, por parte de cada ciudadano, de sus propias opiniones como consecuencia de un proceso constante de recepción de la información más amplia y completa posible (49).

(45) STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ. 3.º

(46) Ver, por todas, las SSTC 105/1983, de 23 de noviembre; 13/1985, de 31 de enero; 168/1986, de 22 de diciembre; 107/1988, de 8 de junio, y 171/1990, de 12 de noviembre.

(47) Ver, principalmente, la STC 107/1988, de 8 de junio (FJ. 2.º) teniendo en cuenta que se trata de una resolución que marca los cauces de una línea jurisprudencial que hasta el momento no acababa de ser del todo uniforme.

(48) Supuestamente, la formulación de toda garantía institucional debe remitirnos a una noción perfectamente delimitada en la conciencia de los juristas. Es sin embargo difícil encontrar, en la cultura jurídica española, los orígenes y el significado de una institución de connotaciones tan poco autoritarias como es el concepto de opinión pública libre. Ver, por todos, J. ESTEVE PARDO: «Servicio público de televisión y garantía de la institución opinión pública libre», *Revista de Administración Pública*, 123, 1990, págs. 185 y sigs.

(49) En la crítica de la doctrina jurisprudencial de la garantía institucional de la opinión pública libre debemos remitirnos a los conocidos trabajos de F. J. BASTIDA FREIJEDO: *La libertad de*

En cualquier caso, podemos decir que constituye una idea propia del constitucionalismo de nuestro entorno la de la vinculación del ejercicio de tareas periodísticas, en particular, la difusión de información, con las ideas de democracia y participación ciudadana, y, en definitiva, con una cierta idea del *interés público*. Ello exigiría que dichas tareas no pudieran, en términos generales, ejercerse de cualquier modo, debiendo someterse al respeto de una serie de principios. A nuestro entender, estos principios, presentes, aunque no siempre, como veremos, del mismo modo, en sistemas jurídicos de nuestro entorno, girarán, esencialmente, en torno a las ideas de veracidad y de imparcialidad.

Por otra parte, creemos que los mismos se encuentran necesariamente vinculados al uso de un cierto *saber profesional* (50). Según puede desprenderse de lo que ha sido expresado hasta este momento —y el caso del Dr. Kelly constituye, en este sentido, un ejemplo especialmente útil— el Derecho, la norma, resultan referentes a menudo demasiado laxos para acotar con claridad los parámetros y límites de actuación de un profesional de la información. El saber profesional individual, así como el uso de códigos deontológicos, conforman, pues, herramientas o recursos imprescindibles en esta materia (51).

b.3) *Las amenazas al profesionalismo de los periodistas*

Es cierto, sin embargo, y lo hemos apuntado ya, que esta idea democrática de los medios de comunicación, vinculada asimismo al profesionalismo de los

antena. El derecho a crear televisión, Ariel, Barcelona, 1990; *El régimen jurídico de la comunicación social*, IEE, Madrid, 1994, y «La jurisprudencia constitucional de los noventa sobre la televisión», en J. CREMADES: *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley, Madrid, 1997, págs. 1033 y sigs., así como de I. VILLAVERDE MENÉNDEZ: *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994, y *Los derechos del público. El derecho a la información del artículo 20.1.d) de la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 1995.

(50) Resulta imprescindible citar aquí el ensayo de KARL. R. POPPER: «Una patente per fare TV», en K. R. POPPER y J. CONDRY: *Cattiva maestra televisione*, Reser, Milán, 1996, págs. 33 y sigs.; en el que, centrándose, en el medio actualmente más potente, esto es la televisión, el referido filósofo reflexiona a propósito del control del ejercicio del poder mediático en un sistema democrático a través de un sistema de *licencias*, de necesaria obtención por parte de los profesionales implicados.

(51) Sobre estas cuestiones, así como la idea de la *prudentia civilis* como recurso necesario en aquellos supuestos en los que una regulación pública no puede ser suficiente, ver J. ESTEVE PARDO: *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002, págs. 53 y sigs. Sobre la cuestión de la deontología profesional, resulta particularmente interesante el artículo de E. BONETE PERALES: «Conflictos morales de los medios audiovisuales», en la obra colectiva dirigida por el mismo autor *Ética de la comunicación audiovisual*, Tecnos, Madrid, 1999, págs. 13 y sigs.

periodistas, se encuentra sometida a una serie de amenazas. Estas amenazas se moverían, básicamente, en dos ámbitos: en primer lugar, la entrada masiva, dentro del sector de los medios de comunicación —en particular, aunque no sólo, los audiovisuales— de criterios de actuación predominantemente comerciales. En segundo lugar, el surgimiento de nuevos modos de relación entre la profesión periodística y el mundo de la política (52).

En lo que se refiere al primer ámbito, y tomando el ejemplo, quizá extremo, de los Estados Unidos, son particularmente gráficas las conocidas palabras —aunque no originales— de Mark Fowler, presidente de la Federal Communications Commission (FCC) durante el mandato del presidente Reagan, al aseverar que «*the public interest is what interests the public*», entendiéndose con ello que los medios de comunicación son industrias como cualquier otra que producen productos de consumo —concretamente, de consumo masivo—, siendo el mercado el único criterio para determinar qué tipo de producto emitir (53). Este tipo de concepciones, que pueden calificarse como concepciones *consumeristas* de la comunicación, han tenido una manifestación bastante reciente en el intento, por ahora no consumado, por parte de la FCC, de relajar las normas limitativas de la adquisición de cuotas de propiedad en determinados medios de comunicación (54). Por otra parte, apuntémoslo ya ahora, no re-

(52) D. C. HALLIN: «Commercialism and Professionalism in the American News Media», en J. CURRAN y M. GUREVITCH: *Mass media and society*, cit., págs. 218 y sigs., en particular, pág. 221.

(53) D. C. HALLIN: *Ob. cit.*, pág. 234. Por otra parte, hay que tener en cuenta que Mark Fowler, durante su mandato, había siempre dejado de lado las connotaciones democráticas o vinculadas a algún interés público relevante con relación al ejercicio de actividades de comunicación, centrándose exclusivamente en la idea de mercado de la comunicación. Más gráfica incluso es, en este sentido, su frase relativa a que la televisión no es otra cosa que un electrodoméstico más, *una tostadora con imágenes*, según se nos recuerda, en la página inicial de citas, en C. S. SUNSTEIN: *República.com. Internet, democracia y libertad*, cit.

(54) Ver, sobre estas cuestiones, la página web de la FCC, www.fcc.gov, en particular el *Statement* del actual presidente Michael Powell, en el que se justifican las nuevas medidas propuestas en el favorecimiento de la creación de estructuras empresariales con mayor capacidad para satisfacer las necesidades de los consumidores. Sin embargo, y siguiendo con el ejemplo norteamericano, permítasenos apuntar que ello no ha sido siempre así. Resulta particularmente remarcable, en este sentido, el famoso discurso del presidente de la FCC Newton N. Minow, el 9 de mayo de 1961, ante la National Association of Broadcasters, bajo el significativo título «*Television and the Public Interest*». Advirtiendo, de entrada, a su público, que «*there is nothing permanent or sacred about a broadcast license*», el presidente de la autoridad de regulación se esforzó en demostrar, precisamente, que el interés público es algo distinto de lo que interesa al público en términos meramente consumeristas. En este sentido, y en nombre de la Comisión, el presidente urgió a todos los operadores a hacer un esfuerzo de buena fe para servir una determinada idea del interés público. Interés el cual se vinculaba directamente con la causa de la libertad

sultan nada ajenas a nuestro país. En este sentido, en la reciente toma de posesión del nuevo director general de la cadena de televisión Antena 3, las principales palabras del nuevo cargo, según se destacó en diversos medios de comunicación, fueron las de que su función consistía en poner el máximo número posible de telespectadores a disposición de los anunciantes (55). Es evidente, entre otros aspectos, que una concepción de este tipo tiende a centrar más, en cualquier medio de comunicación, el papel relevante en la propiedad o dirección estratégica comercial de los mismos que en la actuación de los profesionales que lo integran y el código y principios que los rigen (56).

El segundo ámbito resulta de particular interés para nosotros. En este sentido, una serie de técnicas y fenómenos son destacables. En primer lugar, la creciente visión, por parte de los políticos, de los ciudadanos como meros votantes, como integrantes de una *audiencia* a la que *vender* un mensaje o un candidato mediante fórmulas de impacto directo, cortocircuitando cualquier forma de *deliberación política y colectiva alternativa* (57). En segundo lugar, el surgimiento de determinados profesionales cuya función consiste, principalmente, en la *intermediación* entre los poderes públicos y los periodistas, encontrándose al servicio de los intereses de los primeros y utilizando técnicas de *captura* de los segundos. En tercer lugar, y en definitiva, la progresiva distinción, en el ámbito de la política, entre sustancia y apariencia: lo crucial no es lo que sucede, sino cómo las cosas que suceden son en realidad percibidas, de tal modo que lo importante, desde el poder público, es cuidar la correcta apariencia de las mismas (58). Todo ello, como puede comprenderse, acaba dando lugar a un enfrentamiento entre periodistas y políticos, con efectos aislantes para el ciudadano. Por otra parte, sitúa al periodista en una situación complicada, obligándole, de entrada, a discernir exactamente en qué punto del sistema so-

y la preparación de una generación para tomar, en el futuro, grandes decisiones que afectarían el destino de la nación. La frase «*ask not what broadcasting can do for you: ask what you can do for broadcasting*», permite acabar de entender los términos en los que se expresa el discurso que intentamos sintetizar. El texto del mismo ha sido recientemente reproducido y analizado en un número especial de la *Federal Communications Law Journal*, núm. 3, vol. 55, págs. 395 y sigs.

(55) Vale la pena recordar, y volveremos sobre este tema más adelante, que Antena 3 Televisión es, en la actualidad, formalmente concesionaria y prestadora de una actividad declarada como servicio público.

(56) Sobre estas cuestiones, por todos, E. BUSTAMANTE: *La televisión económica. Financiación, estructuras y mercados*, Gedisa, Barcelona, 1999.

(57) Sobre estas técnicas, ver S. RODOTÀ: *La démocratie électronique*, Apogée, París, 1999, págs. 57 y sigs.

(58) J. G. BLUMLER y M. GUREVITCH: *The crisis of public communication*, Routledge, Londres, 1995, pág. 209.

cial se encuentra y, en todo caso, dónde y desde qué perspectiva debe retratar la realidad. Debe determinar, en definitiva cuáles son, en este contexto, sus responsabilidades profesionales, e incluso cívicas. Este conjunto de problemas, precisamente, y según hemos visto ya, se han puesto particularmente de relieve en el caso del Dr. Kelly.

b.4) *Los principios de la información en un contexto complejo*

La exposición de las anteriores cuestiones resulta fundamental, a nuestro entender, para plantear correctamente el problema suscitado en páginas anteriores a propósito del alcance y exigibilidad de los principios de veracidad e imparcialidad.

Debemos señalar, en primer lugar, que los elementos de crisis a los que hemos hecho referencia antes responden ante todo a situaciones de hecho o actitudes empresariales e ideológicas (59), que difícilmente permiten, a nuestro entender, cuestionar la dimensión democrática y el papel que a los medios de comunicación, en particular los audiovisuales, se confiere por parte de diversos sistemas constitucionales —entre ellos el nuestro—, así como las misiones que a dichos canales se confía por parte de la Unión Europea o el Consejo de Europa (60). Antes bien, estos elementos de crisis deben llevarnos a recordar y a

(59) Un exponente destacado de las segundas puede encontrarse en A. PEACOCK: «Market failure and government failure in broadcasting», *Economic Affairs*, diciembre 2000, págs. 2 y sigs.

(60) Sin perjuicio de los documentos directamente referidos a los medios de comunicación públicos y a su papel en nuestras sociedades, en el ámbito comunitario podemos destacar, además de las conocidas Directivas de la denominada *Televisión sin fronteras*, la Comunicación de la Comisión de 20 de septiembre de 2000 sobre los servicios de interés general en Europa, la cual señala, en términos generales, que «los medios de radiodifusión desempeñan un papel central en el funcionamiento de las sociedades democráticas modernas, en especial en el desarrollo y transmisión de valores sociales» (pág. 38). En idénticos términos se pronuncia el Libro Verde de la Comisión sobre los servicios de interés general (pág. 24). Debemos destacar, asimismo, las Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 26 de junio de 2000, relativas a la Comunicación de la Comisión sobre los principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital, así como la Resolución del Consejo de 21 de enero de 2002 sobre el desarrollo del sector audiovisual. Por su parte, el Consejo de Europa ha elaborado también algunos documentos de una cierta amplitud, cuyas consideraciones fundamentales giran en torno a la problemática de la garantía del papel de los medios de comunicación como instrumentos centrales en el mantenimiento de un cierto nivel de pluralismo y diversidad en nuestras sociedades, en particular en la era digital. Ver los informes sobre la materia emitidos por el Consejo de Europa los años 2000 y 2002, consultables en la página web www.humanrights.coe.int/media. Asimismo, un tratamiento pormenorizado del pluralismo de los medios de comunicación desde el prisma del

afirmar con particular énfasis dichas premisas. En particular en un contexto en el que, según se ha reflexionado en la ya citada reforma del marco regulatorio británico, el florecimiento de un gran número de canales de comunicación —así como, innegablemente, de un nuevo mercado— sitúa en un primerísimo plano no ya sólo la cuestión acerca de cómo garantizar que los medios —en particular, los audiovisuales— mantengan un determinado espacio público de encuentro ciudadano, sino también la relativa a cómo lograr que las nuevas expectativas que a los ciudadanos —y no sólo a los consumidores— abre el nuevo marco tecnológico, se cumplan efectivamente (61). Podemos decir, en definitiva, que el uso de criterios comerciales no es de por sí contrario a los parámetros constitucionales en los que debemos encuadrar los medios de comunicación. Sin embargo, también debemos advertir que la dinámica de la comunicación pública en un sistema democrático no coincide necesariamente con la dinámica propia del puro y simple mercado económico, por lo que, en cualquier caso, el parámetro jurídico principal de referencia será siempre el de las libertades de comunicación y sus implicaciones democráticas, y no el de las libertades económicas.

En segundo lugar, resulta procedente afirmar aquí que, aun admitiendo que la imparcialidad o la verdad sean extremos a los que no siempre y por completo se pueda llegar, lo cierto es que sí es posible entender como un deber profesional del periodista acometer, con el máximo número de instrumentos a su alcance, y un sincero empeño en la empresa, la búsqueda imparcial —que no neutral— de la verdad. Esta búsqueda imparcial de la verdad comporta, esencialmente, centrar la tarea periodística en la obtención de una conclusión basada en una razonada evaluación de los distintos elementos de hecho, omitiendo todo juicio previo o inducido sobre los mismos. En definitiva, y siguiendo las tesis de J. Lichtenberg en el ámbito de la teoría de la comunicación, se trataría no tanto de que cualquier persona —en particular, todo profesional de la información— deba creer en su propia capacidad para ser imparcial ante cualquier hecho —estado de ánimo, cuando menos, sospechoso—, sino, ni más ni menos, que pretenda entender la realidad que le rodea, y admita la posibilidad y el valor de ser objetivo (62) en la explicación de la misma:

ordenamiento comunitario puede encontrarse en M. DI FILIPPO: *Diritto comunitario e pluralismo nei mezzi di comunicazione di massa*, Giappichelli, Torino, 2000.

(61) Ver el *Communications White Paper*, cit., concretamente el capítulo que lleva significativamente como título «Safeguarding the interests of citizens», págs. 58 y sigs., así como el documento *Digital television. A policy framework for delivering e-government services to the home*, octubre 2002, disponible en www.ukonline.gov.uk.

(62) Esta autora utiliza la noción de objetividad como sinónimo de imparcialidad, de modo indiferente.

«*That the questions reporters ask have answers to which people of good will and good sense would, after adequate investigation, agree is the presupposition that we make, and we must make, in taking journalism seriously*» (63).

Esta creencia en los principios reseñados no sólo la encontramos, según hemos visto, en la regulación del ejercicio de actividades informativas por parte de la BBC (64), sino que también se pone de manifiesto en el Derecho positivo español y su interpretación jurisprudencial.

En este sentido, y siendo forzosamente sintéticos, es sabido que nuestro texto constitucional, desarrollado por una jurisprudencia abundante en este punto, se centra en la idea de veracidad informativa, entendida como exigencia no ya de una absoluta concordancia entre la información difundida y la verdad objetiva de los hechos narrados, sino de la adopción de una determinada diligencia, guiada, en cualquier caso, por criterios profesionales de actuación periodística, en la búsqueda de la verdad (65). Teniendo en cuenta, asimismo, que la *trascendencia de la información*, si bien exige una especial diligencia en la contrastación, «*apunta también a la mayor utilidad social de una menor angostura en la fluidez de la noticia*» (66).

Por otra parte, es cierto que nuestro texto constitucional se refiere a la idea de imparcialidad cuando consagra el derecho procesal a un juez imparcial; y la alusión a la objetividad se produce al establecer, en el artículo 103, el criterio principal en base al cual la Administración pública sirve los intereses generales. Siguiendo la doctrina que ha estudiado a fondo esta materia, podemos definir esta objetividad no como sinónimo de neutralidad, sino como la correcta apreciación y ponderación de los diferentes intereses en juego en el seno de un determinado proceso decisorial de la Administración, de conformidad con los

(63) J. LICHTENBERG: «In defence of objectivity revisited», *cit.*, pág. 252.

(64) En el próximo apartado nos referiremos, asimismo, a su aplicabilidad a los operadores privados de televisión.

(65) Sobre estas cuestiones, ver, por todos, M. CARRILLO LÓPEZ: «Derecho a la información y veracidad informativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 1988, págs. 187 y sigs.; J. VILAS NOGUEIRA: «El derecho a la información mendaz (algunas consideraciones sobre la jurisprudencia constitucional acerca de la libertad de información)», *Revista de Derecho Público*, 27-28, 1988, págs. 281 y sigs.; L. CARRERAS SERRA: *Régimen jurídico de la información*, Ariel, Barcelona, 1996, págs. 47 y sigs.; I. VILLAVERDE MENÉNDEZ: *Los derechos del público. El derecho a recibir información del artículo 20.1.d) de la Constitución española de 1978*, *cit.*, así como M. C. LLAMAZARES CALZADILLA: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 295 y sigs. Por otra parte, una buena síntesis de dicha jurisprudencia constitucional se puede encontrar, entre otras, en las SSTC 144/1998, de 30 de junio, y 154/1999, de 14 de septiembre.

(66) STC 173/1995, de 21 de noviembre, recogiendo una amplia jurisprudencia anterior.

parámetros a tal efecto suministrados por parte de la norma correspondiente (67). Si atendemos a lo que hemos señalado hasta ahora, objetividad e imparcialidad resultarían, pues, dos conceptos sinónimos.

Parece ser que la objetividad informativa también constituía un principio inicialmente incluido, junto al de veracidad, en el reconocimiento constitucional del derecho a la información, si bien fue finalmente eliminado del texto definitivo de nuestra norma fundamental (68). Sin embargo, resulta preciso determinar qué significado debemos conferir a esta exclusión por parte del constituyente a fin de precisar con un cierto detalle el alcance de aquel principio. Ello deviene, a nuestro entender, claro, a la vista del análisis que de la misma hace la STC 171/1990, de 12 de noviembre. Concretamente, y obviamente en el marco del análisis de un supuesto de hecho determinado, se razona del siguiente modo:

«La limitación del derecho a la información al relato puro, objetivo y aséptico de hechos no resulta constitucionalmente aceptable ni compatible con el pluralismo, la tolerancia y la mentalidad amplia, sin los cuales no hay “sociedad democrática” (TEDH, caso Handyside, Sentencia 7 de diciembre de 1976, núm. 65), pues la divergencia subjetiva de opiniones forma parte de la estructura misma del aspecto institucional del derecho a la información. Como ha afirmado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Lingens (Sentencia 8 de julio de 1986), a la prensa incumbe y es su misión publicar informaciones e ideas sobre las cuestiones que se discuten en el terreno político y en otros sectores de interés público, y el público tiene el derecho de recibirlas, por lo que no es aceptable la opinión «según la cual la prensa tiene la misión de divulgar las informaciones, pero su interpretación debe dejarse primordialmente al lector» (núm. 41).

El derecho fundamental reconocido en el art. 20 CE, no puede restringirse a la comunicación objetiva y aséptica de hechos, sino que incluye también la investigación de la causación de hechos, la formulación de hipótesis posibles en relación con esa causación, la valoración probabilística de esas hipótesis y la

(67) Ver, por todos, A. NIETO GARCÍA: «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, Civitas, Madrid, 1992, págs. 2185 y sigs.; L. MORELL OCAÑA: «El principio de objetividad en la actuación de la Administración pública», en L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, vol. I, Civitas, Madrid, 1993, págs. 47 y sigs., así como J. PONCE SOLÉ: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, en particular, págs. 245 y sigs.

(68) M. C. LLAMAZARES CALZADILLA: *Ob. cit.*, págs. 295 y sigs.

formulación de conjeturas sobre esa posible causación. Exigiendo la presentación pura de meros hechos, la Sentencia del Tribunal Supremo ha limitado, indebidamente, «el abanico de informaciones accesibles a los lectores, resultado contrario a uno de los objetivos de una “sociedad democrática”» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Barthold, Sentencia de 25 de marzo de 1985, núm. 53)».

Esta fundamentación jurídica —que recoge, como puede verse, la posición y doctrina del Tribunal de Estrasburgo— gira, en buena medida, en torno a algunas de las consideraciones que han ido siendo efectuadas hasta el momento.

En este sentido, la veracidad como límite a la difusión de información periodística no exige un retrato estricto y fiel de la realidad, sino una determinada actitud profesional, siempre con relación a hechos y asuntos dotados de algún *interés público*. Por otra parte, esta actitud, a veces, reviste un cierto grado de complejidad, en la medida en que la difusión de información no se puede limitar a la presentación de hechos dotados de un cierto grado de *objetividad*, sino que puede también suponer presentar y poner de manifiesto la existencia de una determinada controversia, o bien datos y opiniones diversos en torno a un mismo hecho. Siguiendo el razonamiento de nuestro Alto Tribunal, al periodista, en estos supuestos, le es permitido llevar a cabo la referida presentación de modo *no neutral*, es decir, dando, en ejercicio de su pericia profesional, más relevancia a unos indicios que a otros, o incluso, como se nos dice en la Sentencia, adelantando hipótesis plausibles. Ahora bien, para que esta modalidad informativa —frecuente en nuestros tiempos, si bien que seguramente está más desarrollada en España que en el Reino Unido: es, precisamente, la que siguió la BBC en el caso comentado del Dr. Kelly— no supere el límite infranqueable del respeto al principio de veracidad, resulta imprescindible, a nuestro entender, que el periodista sea imparcial o, en definitiva, objetivo: no debe permitir que sus opiniones personales, o incluso, las de los propietarios o directivos del medio para el que trabaja, oscurezcan la recepción de la información por parte del espectador, hasta el punto de limitar, con un cierto grado de gravedad, las posibilidades de éste para formar libremente su propia opinión. La guía fundamental, pues, del periodista, son aquellas normas de comportamiento que entienda aplicables en el ejercicio de su profesión, lo cual llevará, como es evidente, a la aplicación de un determinado criterio *no neutral* en la selección y priorización de los datos, las fuentes y los indicios.

Creemos que es, precisamente, en base a toda la anterior línea de razonamiento, que el legislador, a través del artículo 3 de la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de julio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información (LOCC), legitima a los mismos para negarse motivadamente a «participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éti-

cos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio». Nótese que dicho precepto, a diferencia de los otros dos artículos de la Ley, y a pesar del título de la misma, contempla un supuesto diferenciado respecto de aquellos que sí son expresamente encuadrados dentro del marco del ejercicio de la cláusula de conciencia propiamente dicha, esto es, aquellos supuestos en los que la *incomodidad* del periodista se debe ya sea a un cambio de la orientación informativa o línea ideológica del medio, ya sea a un cambio en el género o línea profesional a los que sea adscrito. En el caso que ahora planteamos, se trata de la incomodidad derivada de ser compelido a actuar contraviniendo no ya determinadas convicciones personales o políticas a propósito de determinados asuntos o controversias públicos, sino las propias normas o códigos de actuación profesional. Aquí, si se quiere, las razones de conciencia serán más profundas y reciben, por ello, una mayor protección del legislador —se pasa de la posibilidad de la rescisión de la relación jurídica con la empresa informativa en el caso de los supuestos del artículo 2 LOCC, a la pura y simple habilitación para *negarse* a participar en la elaboración de ciertas informaciones sin que de ello pueda derivarse sanción o perjuicio alguno—; puesto de lo que se trata es, pura y simplemente, de evitar que un periodista pueda ser compelido a no comportarse de modo veraz y mínimamente imparcial (69).

En definitiva, si bien es cierto que el análisis de hechos, datos, opiniones e indicios de diverso orden es también cometido del periodista, y es cierto asimismo que ello seguramente va a dar lugar a que unos mismos hechos, datos, opiniones e indicios sean presentados de modo distinto por periodistas diversos, ello no podrá dar nunca lugar a una limitación significativa de las posibilidades de acceso a la verdad por parte del receptor, así como a la formación de su propio criterio en torno al asunto de que se trate. La objetividad, pues, que acertadamente no exige la Constitución en la difusión de información, es la que se referiría exclusivamente, y en sí, a los hechos, opiniones, datos o indicios sobre los que se ejerce la actividad periodística.

(69) Ver, sobre la LOCC, M. C. LLAMAZARES CALZADILLA: *Ob.cit.*, págs. 112 y sigs., si bien la autora no comparte la distinción que efectúa la Ley y que acaba de ser objeto de comentario. Téngase en cuenta, asimismo, la Exposición de Motivos de la misma, en la que se señala que *«la información no puede ser objeto de consideraciones mercantilistas, ni el profesional de la información puede ser concebido como una especie de mercenario abierto a todo tipo de informaciones y noticias que son difundidas al margen del mandato constitucional de veracidad y pluralismo»*. Tal y como, por su parte, ha señalado acertadamente A. Rallo, la libertad del informador, más que un fin en sí mismo, constituye un instrumento. La libertad de información, en este sentido, tendría sus auténticos destinatarios en los ciudadanos y la comunidad, y su auténtica finalidad en la libre formación/información de los mismos: A. RALLO LOMBARTE: *Pluralismo informativo y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 128.

Las alusiones efectuadas, hasta este momento, a la jurisprudencia constitucional de nuestro país deben ser ahora completadas con un apunte de una muy reciente resolución emanada de la jurisdicción ordinaria. Se trata, concretamente, de la Sentencia de 23 de julio de 2003, dictada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, a partir de la demanda sobre tutela de derechos fundamentales presentada por el sindicato Comisiones Obreras contra el ente público Radio Televisión Española (RTVE).

Vale la pena destacar que los derechos fundamentales cuya vulneración se alegó se encuentran aparentemente alejados de los bienes jurídicos protegidos en el seno del artículo 20 CE: se trata de los derechos de huelga y libertad sindical. Concretamente, y en el contexto de la convocatoria de huelga general para el 3 de junio de 2002, la actora pretendió que el modo sesgado en el que las emisiones de RTVE pusieron de manifiesto la trascendencia social, económica y política de la misma daba lugar a una vulneración de aquellos derechos, concretamente en lo que se refiere a una determinada vertiente de su contenido: el derecho a la información, publicidad y difusión de los objetivos y contenidos de la convocatoria de huelga. Este derecho específico, añadimos nosotros, tendría un particular relieve en el supuesto de la convocatoria de una huelga general, en la que el receptor constituye, como mínimo, el total conjunto de la población activa del país.

La Sala, en el relato de los hechos probados, y a la vista de la prueba practicada, toma como base de su fundamentación jurídica la omisión, en los espacios informativos de RTVE, de la emisión de una serie de datos favorecedores de la posición de los sindicatos en su conflicto con el Gobierno, destacando, sin embargo, otros datos menos favorables (70). A partir de aquí, y en un razonamiento, la verdad sea dicha, no demasiado extenso ni estructurado, la tesis de la Sala se centra en que, por una parte, existen indicios —los reseñados en el relato de hechos probados— de que se ha producido una lesión del derecho de huelga y libertad sindical, «*en su vertiente del derecho a la información veraz, neutral y objetiva, publicidad y difusión de los objetivos de la misma*», y, por la otra, en que la demandada ha omitido la aportación de «*una justificación*

(70) En particular, se destaca la omisión de los resultados de una encuesta llevada a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas «*en cuanto a que el 50 por 100 de los encuestados se habían mostrado de acuerdo o muy de acuerdo con la convocatoria de huelga general, que la mayoría consideraba que los sindicatos habían hecho más esfuerzos que el Gobierno por evitarla, que el 54 por 100 creía que había muchos, o bastantes motivos, para convocarla y que el 64,3 por 100 había manifestado no tener temor ante la huelga, o poco temor en el 22 por 100 de los encuestados*». Se evidencia, asimismo, que «*si se publicó, respecto a la misma encuesta, que el 54 por 100 de la población no irá a la huelga y que el 34 por 100 la secundará*».

objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad». Este último extremo se fundamenta, por parte de la Audiencia Nacional, en el no cumplimiento previo, por parte del Consejo de Administración de RTVE, del cometido que le atribuyen los artículos 8.1.k) y 24 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de RTVE (LERTV), en lo que se refiere al acceso a la programación de los grupos sociales y políticos más significativos (71). Finalmente, aunque no en un escalafón menor de importancia, para acabar de entender producida la lesión objeto del proceso, se destaca asimismo la vulneración de los principios en base a los cuales el artículo 4 LERTV acota el ejercicio de labores informativas por parte de RTVE: objetividad, veracidad e imparcialidad.

En suma, la Audiencia Nacional centra su condena a RTVE en la vulneración de los derechos fundamentales de huelga y libertad sindical, los cuales entiende que comprenden en su contenido una vertiente de carácter informativo a propósito de una determinada convocatoria de huelga y de sus objetivos.

Asimismo, y por otra parte —en lo que nos interesa ahora a nosotros, en definitiva— se establece que cuando la tarea de difusión de una convocatoria de este tipo es ejercida por un determinado medio de comunicación, el parámetro de vulneración de los referidos derechos fundamentales se encuentra en las normas que disciplinan la actuación del mismo, concretamente en materia de difusión de información. En el caso de RTVE, y según abundaremos en ello más adelante, se nos señalan los principios establecidos en el artículo 4.a) LERTV, así como una conducta no ya vulneradora, sino meramente omisiva de la norma aplicable: la relativa a la necesaria previsión del modo a través del cual acceden a la programación determinados grupos sociales y políticos significativos. Quizá habría valido la pena, sin embargo, hacer alguna alusión a los términos en los que el artículo 5.1 LERTV nos define, en su nueva redacción (72), la misión de servicio público de RTVE en materia informativa, encomendando a dicho ente público *«promover activamente el pluralismo, con pleno respeto a las minorías, mediante el debate democrático, la información objetiva y plural y la libre expresión de opiniones»*.

Es cierto, sin embargo, que la Sala parece contemplar, en el supuesto de autos, el ente público RTVE desde su condición de *empresario*. Empresario el cual obstacularizaría, con su actitud, el ejercicio del derecho de huelga y libertad sindical no ya sólo ni en particular de sus propios trabajadores, sino de toda la población activa española como destinataria de la convocatoria de constante

(71) Previsión legal la cual desarrolla, como puede comprenderse, lo que prevé el propio artículo 20.3 CE.

(72) Conferida, según es sabido, por la Ley 24/2001.

referencia. De hecho, todo el razonamiento jurídico que articula la Sala, así como el propio tenor del fallo (73) al que se llega finalmente deben llevarnos hacia esta conclusión.

En cualquier caso, todo lo anterior se debe, no podemos olvidarlo, al tipo de orden jurisdiccional ante el que se suscita la cuestión. Podríamos, sin embargo, plantearnos —si bien que saliendo ya del ámbito de la jurisdicción social— hasta qué punto cualquier ciudadano —en ejercicio ya, propiamente, del derecho a la información en su vertiente *pasiva*— hubiera podido cuestionar jurisdiccionalmente el modo a través del cual el ente público RTVE había cumplido con sus funciones legalmente atribuidas en la prestación del servicio público de televisión. Igualmente, podría ser igualmente pertinente reflexionar con relación a si el citado tratamiento informativo de RTVE ha podido ser fruto de una decisión no emanada de los profesionales de la información al servicio del medio, e impuesta a los mismos, de tal modo que, cuando menos, hubieran podido ejercer el derecho que les reconoce el artículo 3 LOCC y que ha sido ya objeto de comentario.

Debemos ahora considerar, para concluir, hasta qué punto la titularidad pública o privada de un medio de comunicación puede permitir perfilar los términos de la exigencia de la veracidad y la imparcialidad —en los términos en los que acaba de ser definida y situada en el sistema jurídico español— como límite de la libertad de información.

c) *La imparcialidad y la veracidad en los medios públicos y en los medios privados. En concreto, el audiovisual*

Hemos visto ya que con relación al ejercicio, por parte de RTVE, de actividades informativas, nuestro ordenamiento jurídico, en particular la LERTV, ha desarrollado los parámetros previstos en el artículo 20.1.d) CE en el sentido, en primer lugar, de que las informaciones emitidas respondan en cualquier caso no sólo al principio de veracidad, sino también a los principios, expresamente consagrados, de objetividad e imparcialidad. En segundo lugar, tal y como establece el apartado b) del artículo 4 LERTV la información debe ser entendida como algo distinto de la expresión de opiniones, y por ello, debidamente distinguido de aquélla. Según hemos convenido ya en este sentido, podemos con-

(73) En el mismo se declara, sin mayor precisión, que «*las entidades codemandadas han incurrido en violación de los derechos fundamentales de huelga y libertad sindical*», condenándolas a «*emitir, en todos los Telediarios de Televisión Española, correspondientes a un día, una información completa sobre el contenido de la presente sentencia*».

siderar la información como aquella actividad consistente o bien en el relato de hechos objetivos, o bien en una determinada presentación de hechos, datos, indicios u opiniones en torno a un determinado asunto o controversia, con el fin de que el receptor de aquélla pueda obtener una visión lo más próxima posible a la verdad de la sucedido —cuando sea de ello de lo que se trate— o bien, simplemente, pueda formarse libremente su propia opinión al respecto. En tercer lugar, y lo hemos visto también, el legislador enlaza, dentro de las misiones de RTVE como medio de comunicación de titularidad pública, la ideas de información objetiva y plural, y de debate democrático y respeto a las minorías.

Por consiguiente, y a la vista igualmente de lo que enuncia la Exposición de Motivos de la señalada Ley (74), las misiones que ejerce el ente público RTVE en el espacio de comunicación pública parecen coincidir, en muy buena medida, con las que son encomendadas a la BBC por parte de sus instrumentos jurídicos reguladores, así como con las del resto de medios públicos de comunicación europeos. Estas misiones, asimismo, han recibido un aval y un apoyo destacables desde las instituciones y el ordenamiento comunitarios (75). Sin embargo, es cierto que no hemos podido encontrar instrumentos y mecanismos jurídicos que permitan perfilar con mucha mayor precisión que el legislador, por un lado, las misiones de servicio público de RTVE y los principios concretos en base a los cuales los profesionales a su servicio deberán desarrollar su actividad, en particular, la informativa; así como, por otro lado, las vías para controlar efectivamente el cumplimiento de éstos y de aquéllas (76).

(74) La exposición de Motivos de la LERTV atribuye a RTVE, como gestor directo —y único, en el momento de la aprobación de la Ley— del servicio público esencial de radiodifusión y televisión, el papel de «vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de información de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer».

(75) Debemos destacar aquí, al respecto, el Protocolo noveno al Tratado de Amsterdam, relativo al sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, la Resolución del Consejo de 17 de noviembre de 1998, sobre la radiodifusión como servicio público, así como la Comunicación de la Comisión de 15 de noviembre de 2001, sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. Igualmente, debemos remitir también al lector a lo señalado, específicamente a propósito de los medios públicos de radiodifusión, en los ya citados documentos de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa, en concreto, la Comunicación y el Libro Verde.

(76) Según sabemos, continúa pendiente en nuestro país la creación de una autoridad estatal e independiente reguladora del sector audiovisual. Una aproximación a esta problemática, con datos de derecho comparado, puede encontrarse en J. TORNOS MAS: *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999.

Asimismo, debemos recordar que los principios antes citados y recogidos en el artículo 4 LERTV devienen aplicables, en estos momentos, a la práctica totalidad de operadores, no ya sólo públicos, sino también privados de televisión (77). Por consiguiente, también los operadores privados de televisión (78), sea cual sea el título habilitante en base al cual realicen sus actividades, se encuentran sometidos, por un lado, al deber de separar, en su actividad, entre informaciones y opiniones, así como, por otro lado, a la exigencia de que las primeras se difundan con respeto a los principios de veracidad, objetividad e imparcialidad. No les sería de aplicación, sin embargo, la previsión, ya reseñada, y recientemente incorporada al artículo 5.1 LERTV, que atribuye única y exclusivamente al ente público RTVE un deber de promoción activa del pluralismo, con pleno respeto a las minorías, mediante el debate democrático, la información objetiva y plural y la libre expresión de opiniones.

La aplicabilidad general de los principios de objetividad e imparcialidad al conjunto de operadores de televisión actualmente existentes no ha dejado de ser polémica, en particular a medida que la llegada de la tecnología digital ha

(77) Esta exigencia podemos encontrarla en el artículo 3 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada (LTP). En el ámbito de la televisión por cable, debemos acudir, ante la parquedad de la normativa estatal en materia de contenidos, a la legislación autonómica, en particular la Ley catalana 8/1996, de 5 de julio, de la programación audiovisual distribuida por cable (LPAC): en su artículo 3 se recogen e imponen igualmente los principios de referencia. En la televisión digital terrestre (TDT), el artículo 3 del Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de TDT efectúa una remisión, en materia de contenidos, a lo previsto en la LTP. Finalmente, en el ámbito de la televisión por satélite, y a pesar de tratarse de la única modalidad de televisión exenta de una declaración legal de servicio público y reserva, no se renuncia a la previsión de la aplicabilidad de los principios de referencia. En este sentido, la disposición adicional séptima de la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite (LTS), establece que la programación de los servicios de difusión de televisión por satélite debe respetar, en todo caso, los principios del artículo 4 LERTV. Para concluir, debemos recordar que la normativa reguladora de las *otras* televisiones públicas, esto es, la Ley 46/1983, de 23 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, así como la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres también recoge, obviamente, la exigencia de dicho respeto a los principios de objetividad, veracidad e imparcialidad.

(78) Debemos apuntar aquí que el concepto de operador de televisión puede presentar, en algunos supuestos, problemas de delimitación. En este sentido, el artículo 3.b) de la Ley 25/1994, de 25 de junio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (LTSF), en su redacción modificada como consecuencia a su vez de la reforma de la Directiva, vincula la idea de operador con la asunción de la responsabilidad editorial de la programación emitida. Ello deja abierto el problema de la consideración jurídica del mero *carrier* de unos contenidos que difunde sin que pueda entenderse que haya podido asumir dicha responsabilidad editorial, cual sería el caso, por ejemplo, de los operadores de cable actualmente existentes en nuestro país.

llevado a la existencia de un cada vez mayor número de *canales* a disposición del ciudadano. Debemos destacar aquí las consideraciones formuladas en esta materia por parte de T. De la Quadra-Salcedo (79). Dudando, dicho autor, de que la televisión por cable, por sí misma, se encuentre directamente afectada por una declaración legal de servicio público (80), sostiene que, en aquellos supuestos en los que —como sucede, precisamente, en la televisión por cable— pueda ser posible proporcionar al receptor un gran número de canales, la objetividad y la imparcialidad devienen principios en parte obsoletos: la objetividad, se nos dice, será el resultado de la concurrencia de opiniones diferentes; la imparcialidad, por su parte, se reduciría a la necesidad de que el operador de cable —esto es, el titular o responsable del soporte por el que viajarán los distintos *canales*— sea el vehículo de diferentes puntos de vista, todos ellos legítimos, aunque parciales (81). Se trata, en definitiva, de los mismos criterios de abundancia en base a los cuales, según es sobradamente conocido, la FCC abandonó, en su momento, la denominada *fairness doctrine* o doctrina de la equidad (82).

Sin perjuicio de los problemas que seguramente presenta, de conformidad con las tesis sostenidas aquí, eliminar todo rastro de exigencia de imparcialidad al ejercicio de la libertad de información, hay que decir, de entrada, que no deja de existir, desde la aprobación de la legislación que en nuestro país dio paso a determinados canales privados de televisión —sin entrar ahora en la *publicación* de la actividad, vinculada al tipo de título habilitante exigido—, una aparente ambigüedad, o incluso, contradicción, en nuestro sistema jurídico.

En este sentido, paralelamente a la exigencia, en el artículo 3 LTP, del respeto, por parte de los operadores —concesionarios, en este caso—, de los principios del artículo 4 LERTV, tanto la propia Exposición de Motivos de la Ley como otras partes de su articulado —en particular el artículo 9—, parecen entender la irrupción, a principios de los noventa, de la televisión en España, como un proceso a través del cual aparecen sujetos distintos, dotados de líneas editoriales o *idearios* distintos. En este sentido, según la Exposición de Motivos, la televisión privada ha de servir para «*ensanchar las posibilidades del*

(79) T. DE LA QUADRA-SALCEDO: «Los servicios televisivos», en E. MALARET I GARCÍA: *Régimen jurídico de los servicios públicos*, CGPJ/Escuela Judicial, Madrid, 1997, págs. 361 y sigs.

(80) Considera, por ello, dicho autor, que el legislador catalán, en la ya citada LPAC, y al declarar expresamente la televisión por cable como servicio público (artículo 2), vulnera la opción del legislador básico estatal que habría que interpretar de la inexistencia de una declaración expresa al respecto: T. DE LA QUADRA-SALCEDO: *Ob. cit.*, págs. 387 y sigs.

(81) T. DE LA QUADRA-SALCEDO: *Ob. cit.*, pág. 395.

(82) Habiendo sido confirmada en su día su posible exigencia por una famosa Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1969 (*Red Lion Broadcasting Co. vs. FCC*).

pluralismo informativo en España». Por otra parte, el artículo 9.2 establece, como principio-guía del Gobierno en el proceso de adjudicación de las concesiones, «*la necesidad de diversificación de los agentes informativos*». Sin embargo, según el artículo 9.1, uno de los objetivos de la regulación prevista es el relativo a la garantía de la satisfacción «*en el conjunto de la programación de las diversas demandas y los plurales intereses del público*». Tal y como ha destacado E. Malaret, el legislador diseña un esquema de pluralismo externo —frente al esquema anterior, propio del monopolio público, de pluralismo exclusivamente interno—, el cual es sin embargo considerado insuficiente y completado con algunas garantías propias del pluralismo interno. En todo caso, y siguiendo con la citada autora, parece difícil negar el implícito reconocimiento legal de la facultad de los operadores para adscribirse a concretas líneas editoriales, si bien no aparece ninguna clara alusión a las mismas, ni, obviamente, la previsión del deber de su explicitación pública (83).

El derecho de todo titular de un medio de comunicación a formular su propia línea editorial parece difícilmente cuestionable en nuestro sistema jurídico (84). Este derecho, como puede comprenderse, incide esencialmente en el ámbito de los medios de comunicación privados. Si bien es cierto, en este sentido, que los medios de comunicación públicos rigen sus actividades con base en unos principios que pueden adjetivarse como editoriales, también lo es que éstos pueden distinguirse claramente —al menos desde una perspectiva jurídica—, en este punto, respecto de los medios privados.

En el caso de estos últimos medios, una buena vía para observar el ámbito de lo que constituye la citada línea editorial la conforma el artículo 2 LOCC. Desarrollando dicho precepto el reconocimiento constitucional de la cláusula de conciencia de los periodistas —la cual, a su vez, como es obvio, supone la implícita contemplación, por parte del constituyente, de la existencia de empresas informativas dotadas de un ideario propio—, se hace referencia a la *orientación informativa* o *línea ideológica* de la empresa, así como, en general, del *género* o *línea* de comunicación que sigue.

El problema que se plantea es el relativo a si la adopción de una determinada orientación o línea ideológica, impide no ya la inexcusable aplicación del

(83) E. MALARET I GARCÍA: «La financiación de la televisión pública y privada», en AA.VV.: *El régimen jurídico del audiovisual*, Institut d'Estudis Autònoms-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000, págs. 153 y sigs., en particular, pág. 179.

(84) Por todos, M. C. LLAMAZARES CALZADILLA: *Las libertades de expresión (...)*, cit., págs. 141 y sigs. Problema distinto, sin embargo, es que en nuestro sistema jurídico podamos detectar un auténtico estatuto jurídico de la empresa informativa, distinguible netamente del estatuto jurídico de los periodistas que trabajan para la misma.

límite de la veracidad a la realización de actividades informativas, sino entender asimismo aplicable una determinada idea de imparcialidad. Hay que recordar, en este sentido, que este último principio sólo se exige expresamente, por parte del legislador, en el ámbito del audiovisual —esto es, la televisión, y en buena medida también la radio (85)—, y no, por ejemplo, en el de la prensa escrita.

Pues bien, si retomamos ahora nuestras anteriores consideraciones respecto de la exigibilidad del respeto de los principios de veracidad e imparcialidad en nuestro sistema jurídico, no podremos sino concluir que la veracidad informativa exige la necesaria concurrencia de un mínimo de imparcialidad. Este mínimo de imparcialidad supone dejar, en cualquier caso, exclusivamente en manos del criterio profesional del informador, el modo a través del cual se presentan los datos, hechos, indicios y opiniones referidos a un asunto o controversia, de tal modo que al receptor de los mismos le quede un margen razonable para acceder a la verdad, así como, en todo caso, formar libremente su opinión. Esto es, que constituye un límite irrenunciable para todo periodista la no presentación de una determinada información de modo irremediamente sesgado o que conduzca necesariamente a una conclusión que no pudiera ser compartida por un receptor *bien informado*. Dentro de estos límites (86) existe, en términos generales, la posibilidad de la presencia, de un modo u otro, de una determinada línea u orientación ideológica. Esta línea tiene su espacio natural de expresión en el seno de todas las actividades de comunicación que puedan encuadrarse no ya bajo la óptica de la información, sino más bien de la opinión (87). Sin embargo, seguramente resulte inevitable que pueda incidir en el modo a través del cual determinadas informaciones son presentadas al público, existiendo siempre el —en ocasiones delicado— límite, permítasenos la insis-

(85) Sin perjuicio de la aplicabilidad del artículo 4 LERTV a las actividades de comunicación radiofónica del ente público RTVE, hay que tener en cuenta la exigencia contenida en el artículo 2.a) de la Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de emisoras municipales de radiodifusión. En lo que se refiere a las radios privadas —mejor dicho, a las entidades privadas concesionarias del servicio—, y teniendo en cuenta que se trata de una cuestión que ha sido objeto de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas, vale la pena destacar aquí el Decreto del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya 269/1998, de 21 de octubre, que regula el régimen jurídico de las concesiones para la prestación del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por emisoras comerciales, el cual recoge, en su artículo 3, y como principios inspiradores de la actividad de las emisoras de radiodifusión, los que había ya establecido el anteriormente citado artículo 3 LPAC.

(86) Contemplados, ya lo hemos dicho, en el artículo 3 LOCC.

(87) Esta división tiene particular sentido y resulta especialmente visible en la prensa escrita.

tencia, de la absoluta parcialidad. Todo ello sin olvidar, asimismo, la legitimidad de la adopción de otras decisiones igualmente editoriales y seguramente previas, tales como la relativa al género de comunicación a seguir por parte del medio en cuestión —esto es, por ejemplo, si se difunde información de carácter generalista, o bien el medio se centra en la información deportiva o del corazón— o la selección de aspectos tales como los modos de presentación, el tipo de lenguaje, la apariencia externa...

Visto lo anterior, la televisión —sin poder olvidar la radio, aunque, en nuestro orden de consideraciones, creemos que el legislador, al menos estatal, resulta algo más parco en la regulación del medio, así como en la explicitación de los parámetros y motivos que fundamentan la misma (88)— constituye, en nuestro país, un supuesto merecedor de una atención especial. Hemos visto ya que el legislador exige a los operadores privados no ya sólo la separación entre informaciones y opiniones, sino también el respeto a los principios añadidos de objetividad e imparcialidad. Por otra parte, hemos visto también que difícilmente podríamos negar a aquéllos la posibilidad de suscribir una determinada línea u orientación ideológica. A la vista de lo anterior, creemos que se puede sostener que la objetividad e imparcialidad legalmente exigidas a los operadores privados de televisión no coincide con la imparcialidad que entendíamos exigible, en términos generales y como criterio constitucional de mínimos, a cualquier empresa de comunicación.

Según sabemos, un dato jurídico fundamental en toda esta problemática lo constituye la idea de la vinculación de la actividad de los medios de comunicación, públicos y privados, a la existencia y mantenimiento de un espacio de comunicación pública en el que se produzca un continuo proceso de deliberación ciudadana. Esta vinculación puede justificar, como puede comprenderse, una determinada regulación de la actividad de determinados medios de comunicación, en particular de aquellos medios que, por sus características, puedan incidir de modo particularmente intenso en el desarrollo del proceso de comunicación pública antes señalado. Y es precisamente, esta idea, la que seguramente ha llevado al legislador español a introducir de manera expresa los principios

(88) Así, sin perjuicio de lo señalado en la nota 85, debemos destacar las Resoluciones de 10 de marzo de 2000 de la Secretaría General de Comunicaciones, por las que se hacen públicos los Acuerdos del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2000, por los que se aprueba el pliego de bases administrativas particulares y de prescripciones técnicas por el que ha de regirse el concurso público para la adjudicación de dos concesiones para la explotación, en régimen de emisión en abierto, por un lado, del servicio público de la televisión digital terrenal y, por el otro, el servicio público de radiodifusión sonora digital terrenal. Mientras en lo que se refiere a la primera forma de comunicación se exige al concesionario el respeto de los principios del artículo 4 LERTV, en la segunda dicha exigencia no se pone explícitamente de manifiesto.

antes referidos en el ámbito de la regulación de la comunicación televisiva. Esta previsión legislativa, la cual, vale la pena recordarlo, extiende sus efectos, incluso, hasta formatos como por ejemplo la televisión digital por ondas terrestres de titularidad privada y sometida a un modo de financiación *de pago*; debe ser interpretada, en principio, entendiéndolo, en primer lugar, que los programas informativos de los operadores privados de televisión deben constituir algo distinto y diferenciado del resto de la programación, y, en segundo lugar, que en la presentación de la información les resulta exigible un nivel de imparcialidad y, en definitiva, de objetividad, superior al requerido, por ejemplo, a la prensa escrita, aunque asimismo inferior al grado máximo —entendido como ausencia completa de ideario en materia política, social o económica— que podemos esperar, según veremos, de los operadores públicos.

Esto es, en definitiva, que el legislador entiende que la comunicación televisiva es algo que afecta con un especial grado de intensidad en la conciencia y la percepción del mundo de los ciudadanos, situándolos en una posición pasiva de mayor *vulnerabilidad* que la que se derivaría, por ejemplo, de la lectura de un periódico con una determinada, y generalmente notoria, adscripción política (89). Por ello, incluso en los supuestos de información difundida por sujetos privados, el nivel de imparcialidad exigido debe interpretarse como considerablemente alto (90).

(89) Esta idea de la capacidad privilegiada de *atracción hipnótica* de la televisión ha sido objeto de estudio y demostración en el ámbito de la semiótica e incluso de la psicología. Sobre estas cuestiones debemos remitirnos aquí a un trabajo clásico sobre la materia: U. ECO: *Apocalípticos e integrados*, Lumen, Barcelona, 1995, págs. 307 y sigs.

(90) Dicha política legislativa es propia de países de nuestro entorno. Por tomar sólo unos pocos ejemplos, podemos hablar de Alemania, donde el Tribunal Constitucional Federal ha remarcado siempre el papel de los medios privados —si bien que con un grado de intensidad claramente inferior a los públicos— en la garantía del pluralismo y la formación libre e individual de la opinión pública. En el Reino Unido, por su parte, hemos visto ya que existe una clara tradición legislativa en materia de imposición de determinadas obligaciones de servicio público a los operadores privados, obligaciones las cuales, de acuerdo con la amplia fundamentación contenida en el citado *Communications White Paper* (págs. 56 y sigs.) no pierden su sentido, si bien deben ser objeto de una cierta reformulación en el nuevo entorno digital; por lo que no son excluidas, según hemos visto, por parte de la nueva legislación. Más particular resulta la situación italiana, donde si bien la Constitución y la legislación vigente permiten contemplar una vinculación entre el ejercicio, por parte de sujetos privados, de emisiones de televisión, y el servicio a los principios de pluralismo, objetividad e imparcialidad de las informaciones, una reciente Sentencia de la Corte Constitucional (Sentencia 155, de 7 de mayo de 2002) parece centrar el peso de dicha vinculación no ya en los programas estrictamente informativos —donde parece que podría ponerse ampliamente de manifiesto una determinada línea editorial—, sino esencialmente en los programas denominados de *comunicación política* (principalmente, programas de debate sobre temas políticos), otorgándose carta de legitimidad constitu-

Debemos, sin embargo, introducir ahora una serie de consideraciones importantes. No podemos olvidar, así, que estamos ante la regulación de los límites del ejercicio de un derecho fundamental. Ello creemos que exige, ante todo, el respeto de una determinada idea de proporcionalidad. Es decir, que si se quiere someter, por ejemplo, el ejercicio de actividades informativas por parte de los operadores privados de televisión a determinados principios limitadores, seguramente será imprescindible que la norma ponga de manifiesto con claridad la estricta necesidad y adecuación de los mismos, así como se definan claramente los específicos términos en los que su aplicación es precisa (91). Todo ello requiere, en un ámbito sometido a evolución tecnológica como el que nos ocupa, que el legislador se cuestione, con una cierta periodicidad, si elementos tales como la desaparición progresiva de la antigua escasez tecnológica, obligan a reconsiderar o a retocar un esquema legal el cual, a la par de ser ambiguo, tiene ya más de diez años de antigüedad (92). Dentro de este orden de consideraciones seguramente no está tampoco fuera de lugar apuntar la necesidad, en particular, de plantear hasta qué punto resulta acertado que el título habilitante para el ejercicio de prácticamente todas las formas de actividad televisiva continúe siendo la concesión de servicio público y, en definitiva, que hoy en día todavía exista formalmente una *funcionalización*, con relación a un interés público muy poco precisamente definido, del total conjunto de la actividad de los

cional a la aplicación, a este último tipo de programas, de las previsiones de necesaria participación contradictoria, comportamiento dialéctico e igualdad de oportunidades, contenidas en la Ley 28 de 22 de febrero de 2000, relativa a las disposiciones para la paridad de acceso a los medios de comunicación. Sobre el modelo alemán nos remitimos, por todos, a M. SALVADOR MARTÍNEZ: *La libertad de la televisión. El caso alemán*, Cedecs, Barcelona, 1999, y W. HOFFMANN-REIM y W. SHULZ: «La televisión en Alemania», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *La televisión pública en la Unión Europea*, cit., págs. 59 y sigs. Sobre el modelo británico, además de la bibliografía ya citada, debemos destacar ahora T. GIBBONS: *Regulating the media*, Sweet & Maxwell, Londres, 1998, págs. 94 y sigs. Finalmente, sobre el modelo italiano, podemos remitirnos a V. ANGIOLINI: «Pluralismo televisivo e tutela degli utenti», en L. CARLASARE: *La comunicazione del futuro e i diritti delle persone*, CEDAM, Padua, 2000, págs. 27 y sigs., así como R. ZACCARIA: *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, CEDAM, Padua, 2002, págs. 102 y sigs.

(91) Definición la cual comportaría, en suma, la delimitación de una serie concreta de obligaciones de servicio público de los operadores privados, tarea la cual, por cierto, es inédita en el legislador español de la televisión.

(92) En este sentido, F. Jongen enumera, como parámetros de intensidad de la intervención pública en el ámbito audiovisual, elementos tales como los límites técnicos y económicos a la pluralidad de operadores, el actual impacto social de los mismos o la *presunción de oficialidad* de que puedan gozar frente a los ciudadanos. Ver F. JONGEN: *La police de l'audiovisuel*, Bruylant-LGDJ, Bruselas-París, 1994, págs. 146 y sigs.

operadores privados de televisión —excepción hecha, según es sabido, de la televisión por satélite— (93).

En el caso, finalmente, de los medios públicos —ya sean estatales, autonómicos o locales, dado que podemos detectar, en nuestro ordenamiento, una cierta uniformidad de regímenes en la materia—, debemos decir que su línea editorial, en primer lugar, no es otra que la que se deriva de las misiones o, en todo caso, de los principios de servicio público que se encuentren previstos en las normas e instrumentos jurídicos reguladores de su actividad. No podemos olvidar, en este sentido, que hablamos de la actividad de la Administración pública en el servicio de los intereses generales y sometida al principio de legalidad y de especialidad, y no del ejercicio de un derecho por parte de un particular. En segundo lugar, debemos señalar igualmente que la línea editorial de un medio público de comunicación, en concreto, de un operador público de televisión, no podrá ser una línea de naturaleza ideológica, entendida como *parcialmente* ideológica en terrenos como lo político, lo económico o lo social. Como consecuencia de los principios constitucionales aplicables a esta materia —y que han sido objeto de reiterada alusión—, creemos que difícilmente podríamos hacer jugar a la Administración pública, dentro del proceso de comunicación pública, un papel distinto del que se deriva de la aplicación de una serie de principios constitucionales los cuales, obviamente, vinculan a aquélla de manera particularmente intensa.

En particular, y siendo forzosamente sintéticos con relación a una cuestión que requiere un tratamiento sin duda monográfico, la clave de cualquier reflexión a propósito del papel y la justificación de la existencia de organismos públicos de televisión se encuentra en la contraposición de dos parámetros constitucionales fundamentales. En primer lugar, hemos dicho que la existencia de un espacio de comunicación pública —aquí este último adjetivo sería sinónimo de *cívica* o *ciudadana*— requiere entender que los medios de comunicación —en particular, aquéllos que tienen un especial impacto en la población— deben dar lugar a un cierto nivel de deliberación colectiva a propósito de los asuntos de interés público. En segundo lugar, debemos ser conscientes, por una parte, del hecho de que la intervención pública en los medios de comunicación que en definitiva legitimaría aquella premisa constitucional no puede suponer la absoluta eliminación de los derechos, en materia de comunicación, y también, de modo secundario, económicos, de los que son titulares las empresas y entidades privadas de comunicación; así como por otra parte, y como conse-

(93) Sobre esta amplia problemática, ver, por todos, G. FERNÁNDEZ FARRERES: *El paisaje televisivo en España: características e insuficiencias del ordenamiento de la televisión*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

cuencia de lo anterior, de que existe el riesgo fundado de que la mera *concu- rrencia* y *competencia* de operadores privados en el espacio de comunicación pública no sea suficiente para dar lugar, en el seno del mismo, al proceso de deliberación cívica al que hemos venido haciendo referencia.

Si ello es así, resulta factible e incluso necesario conferir a los poderes públicos algún tipo de misión con relación a la creación y mantenimiento *activos* de determinadas dinámicas deliberativas en aquel espacio colectivo. Concretamente, y en lo que al ámbito de la información se refiere, parece claro que el tipo de actividad que les resultaría exigible sería aquella en la que el principio de imparcialidad/objetividad rige en su máxima extensión, de tal modo que el único criterio *añadido* lo constituirá la aplicación, por parte de los correspondientes periodistas, de su saber profesional; y la única orientación o línea ideológica posible vendrá constituida por la necesidad de garantizar el acceso, por parte del entero y variado conjunto de la población, a todas aquellas informaciones que incidan en aspectos de interés colectivo. Todo ello con el fin de *crear o completar* una deliberación que permita dar pleno sentido a los requerimientos democráticos de participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social (94).

IV. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Si intentamos sintetizar las ideas principales en torno a las cuales se han ido desarrollando los anteriores apartados, podemos decir, en primer lugar, que en nuestros sistemas constitucionales, también el español, imparcialidad y veracidad informativas constituyen dos principios insusceptibles de consideración separada, cuyo respeto se encuentra asimismo, y en mayor o menor medida, necesariamente entrelazado.

En segundo lugar, debemos decir que la exigencia de estos principios y su efectivo cumplimiento se encuentra vinculado, en parte, al respeto a una serie de normas y *modos de comportamiento*, de naturaleza, en principio, no jurídica. Estamos hablando de aquellas normas, codificadas formalmente o no, que conforman los criterios de actuación de un grupo específico de profesionales: los periodistas. El esquema de razonamiento en base al cual hemos intentado conducir nuestras consideraciones, así como el que ha sido observado en supuestos comparados como el británico, requiere, de modo ineludible, de la

(94) Sobre ello, resulta de particular interés J. G. BLUMLER y W. HOFFMANN-RIEM: «Nuevas funciones para la televisión pública», en J. G. BLUMLER: *Televisión e interés público*, Bosch, Barcelona, 1993, págs. 257 y sigs.

presencia y papel de estos profesionales, entendidos como sujetos capacitados para llevar a cabo una actividad particularmente compleja y relevante, según hemos visto, como es informar.

Finalmente, también es necesario concluir que aspectos tales como las características del medio de comunicación de que se trate, o la titularidad del mismo, esto es, en definitiva, el sujeto que define sus líneas editoriales de actuación, constituyen parámetros de necesaria consideración y ponderación en el debate que hemos intentado plantear aquí.

JURISPRUDENCIA

