La intervención estatal en los medios de comunicación: la garantía del pluralismo e independencia de los medios

RAFAEL BUSTOS
Universidad de Salamanca

&

Resumen

Esta investigación se centra en el estudio de la justificación constitucional de la intervención estatal en los medios de comunicación audiovisuales. Tales justificaciones giran en torno al cumplimiento de dos objetivos: la garantía de una opinión pública libre y, simultáneamente, de la libertad e independencia de los medios audiovisuales. En lo que respecta al primer aspecto la regulación española debería sufrir sólo algunos cambios menores, pero los verdaderos problemas se plantean en la garantía de la independencia de los medios audiovisuales. Cinco grandes líneas deberían inspirar las futuras reformas en este tema: la independencia de los medios respecto a la lucha política; una regulación antimonopolio eficaz; límites a la libertad de programación; independencia respecto al Poder ejecutivo y creación de instancias independientes de control.

Palabras clave: Regulación de medios audiovisuales, opinión pública libre, medios audiovisuales libres, autonomía frente a los partidos políticos y frente al Estado, limites a la libertad de los medios audiovisuales.

Public regulation in broadcasting: Mass media pluralism and independence

Abstract

This research focuses on the justification constitutional for broadcasting regulation. According to Spanish Constitutional Law, free public opinion and, at the same time, free media must be guaranteed. Spanish regulation should have minor reforms concerning the free public opinion. However, lie bigger problems deal with broadcasters independence. Five trends should inspire future reforms: autonomy from political parties; an effective Antitrust Law; limits to the broadcasters' programmation freedom; independence from the executive branch of Government; and development of independent organs to control it.

Keywords: Broadcasting regulation, free public opinion; free broadcasters, autonomy from political parties and from Governemnt, limits to broadcasters freedom.

© 1998 by Fundación Infancia y Aprendizaje

En el presente trabajo pretendemos apuntar algunos aspectos relevantes, desde un punto de vista constitucional, para la comprensión de los últimos debates vividos en nuestro país acerca de la intervención del Estado en los medios de comunicación. O, más concretamente, la intervención en las empresas privadas sustentadoras de tales medios. Estas líneas no van dirigidas exclusivamente a juristas por lo que trataremos de exponer tales cuestiones de manera sucinta y clara.

En tal sentido, parece necesario comenzar por el breve examen de dos aspectos esenciales para la comprensión del problema: el contexto en el que se produce el debate acerca de la intervención estatal (el llamado Estado social) y el derecho afectado (la libertad de información).

Como es conocido, España es un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 Constitución Española), lo cual significa, entre otras cosas, que los poderes públicos asumen un papel activo en la garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 9.2. CE). De este modo, la efectividad y disfrute de éstos no queda totalmente en el ámbito privado y personal, pues el Estado ha de crear las condiciones necesarias para la garantía real y efectiva de los mismos mediante una adecuada *política de derechos fundamentales*.

En las presentes líneas nos vamos a ocupar de uno de esos derechos (la libertad de información) y de una de las concretas formas en que tales políticas se desarrollan: la intervención normativa en los aspectos relacionados con la garantía de una auténtica libertad de información.

Dicho derecho aparece reconocido en el artículo 20 de la Constitución como el derecho a *transmitir o recibir libremente información veraz* por cualquier medio de difusión. Evidentemente, su definición resulta compleja y a ello se han dedicado innumerables páginas. No tendría sentido realizar aquí un examen pormenorizado de esa bibliografía, ni de las diversas, y muy interesantes, cuestiones planteadas en su definición conceptual. Sin embargo, conviene apuntar dos cuestiones relevantes para el presente estudio. Se refiere la primera a que la libertad de información no es sólo un derecho de disfrute individual, pues también tiene una indudable importancia para la colectividad. Atañe la segunda a la necesaria presencia de los medios de comunicación social en su ejercicio.

Efectivamente, en el estudio de la libertad de información no cabe olvidar que su ejercicio no se agota en el disfrute de las facultades individuales conformadoras de su contenido (derecho a la búsqueda, elaboración y difusión de la información sin ningún tipo de censura), sino que tiene unos indudables efectos beneficiosos para la sociedad democrática. Así, la libertad de información trasciende el puro ámbito personal del sujeto o sujetos transmisores de la información porque resulta esencial para la vigencia de otros principios constitucionales. En este sentido el Tribunal Constitucional, en su primera sentencia sobre el derecho objeto de estudio (y en toda su jurisprudencia posterior), sostenía: "El artículo 20 garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas hueras las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática" (STC 6/81, fundamento jurídico 3).

Esta segunda dimensión de la libertad de información (llamada dimensión *institucional*) se plasma, fundamentalmente, en la creación y mantenimiento, por acción de la libertad de información, de una *opinión pública libre*, elemento esencial para el correcto funcionamiento del principio democrático y básico en todo sistema establecido sobre el respeto a los derechos y libertades, pues, como ya señalaran las Cortes de Cádiz, constituye *un freno a la arbitrariedad de los que gobiernan* al asegurar la transparencia en la toma de decisiones. Hace posible que el ciudadano conozca los motivos, condicionantes y circunstancias que rodean

tales decisiones y ejerza, así, un efectivo y democrático control sobre todos los órganos de decisión política. Sin embargo, no basta con afirmar la existencia de una dimensión institucional, social o colectiva en el ejercicio de la libertad de información, es necesario, también, extraer de ello las pertinentes consecuencias jurídicas. Sin embargo, como han destacado, entre otros, los profesores Bastida (1990) y Villaverde (1994), esta dimensión institucional del derecho a transmitir información no justifica límites a la dimensión individual ya citada.

Un segundo elemento de la libertad de información digno de estudio en estas páginas, es el relativo a la presencia de los medios de comunicación en el proceso en que se plasma el ejercicio de esta libertad. En otro lugar hemos tratado de demostrar cómo la libertad de información presenta, desde el punto de vista jurídico, una estructura diferente a la del resto de derechos de libre comunicación, consecuencia de su concreto objeto: *los hechos dotados de trascendencia pública* (en palabras del Tribunal Constitucional) que interesan potencialmente a toda la colectividad y que, por tanto, requieren un vehículo comunicativo susceptible de acceso libre y general: los *medios de comunicación social*.

De esta forma, los medios de comunicación aparecen como uno de los elementos esenciales en el correcto ejercicio del derecho pese a que, en su formulación, tales medios aparezcan como simples vehículos de la comunicación, con un mero valor instrumental respecto al derecho a transmitir información.

Estos dos factores, presencia de una dimensión institucional y de los medios de comunicación en el ejercicio de la libertad de información, son los que justifican la regulación constitucional de los medios públicos (art. 20.3. CE) y los alegados para justificar la intervención estatal en los medios de comunicación. Sin embargo, expuestos los problemas de fondo, conviene detenernos en los concretos argumentos aducidos para justificar la intervención. De esta forma, podremos establecer si existen o no límites a tales intervenciones.

LA JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LA GARANTÍA DEL PLURALISMO

Según lo apuntado hasta el momento, la intervención de los poderes públicos en los medios de comunicación estará justificada en la medida en que aquellos puedan desarrollar una política activa de derechos fundamentales, tanto más necesaria cuanto mayor es la virtualidad colectiva del derecho objeto de intervención. Dicho en otros términos, el Estado ha de intervenir en los medios de comunicación porque éstos son el vehículo a través del cual se desarrolla una libertad esencial para el mantenimiento de una institución básica en el sistema democrático: la opinión pública libre.

Sin embargo, en tal punto de partida debemos tener en cuenta dos problemas previos. El primero radica en la necesidad de que ninguna intervención estatal en una libertad o derecho fundamental lesione el contenido individual del mismo. Esto es, la actuación estatal en beneficio de la dimensión institucional o colectiva del derecho no puede ahogar los elementos estrictamente individuales contenidos en el ejercicio del mismo. En particular, no debe olvidarse que los medios de comunicación han de ser independientes tanto de intereses privados, como, sobre todo, de la influencia de los poderes públicos. Cuestión esta a la que dedicaremos las últimas páginas del presente estudio.

En segundo lugar, la posibilidad de intervención estatal en los medios sólo está justificada en la medida en que desarrolle la función institucional del derecho a transmitir información. Es decir, la intervención es constitucional si persigue la garantía de una verdadera opinión pública. Por tanto, es necesario plantearnos cuáles son los medios a disposición de los poderes públicos para conseguir tal objetivo. En esencia, los poderes públicos sólo pueden asegurar la

existencia de una opinión pública libre mediante la garantía de la veracidad y del pluralismo en la información.

Estas dos formas de garantía han sido desarrolladas de manera muy desigual. Así, la veracidad apenas ha sido tratada por el legislador español. Igualmente, la garantía del pluralismo ha sido objeto de un tratamiento desigual en prensa escrita y en los medios de comunicación audiovisuales. En la prensa no ha sido objeto de regulación y en la segunda se ha tratado con cierta profundidad.

Con carácter previo, debemos afirmar que la garantía del pluralismo puede adoptar dos formas. En primer lugar, asegurando la posición del periodista en sus relaciones laborales con la empresa de comunicación con la que trabaja de modo que pueda ser verdaderamente independiente frente a las presiones de los propietarios y mantener sus propias posiciones ideológicas (pluralismo interno). En este sentido, son esclarecedores los términos en los que se expresa la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/97, reguladora de la cláusula de conciencia de los periodistas: "los elementos definidores de esta Ley Orgánica tienen un doble punto de partida: en primer lugar, la consideración del profesional de la información como agente social de la información, que ejerce su trabajo bajo el principio ineludible de la responsabilidad; y, en segundo lugar, la concepción de las empresas de comunicación como entidades que, más allá de su naturaleza jurídica –empresas públicas o privadas– , participan en el ejercicio de un derecho constitucional, que es condición necesaria para la existencia de un régimen democrático".

En segundo lugar, la actividad estatal ha de asegurar una presencia suficiente de medios de comunicación capaz de canalizar el pluralismo social. Se trata de dos formas de intervención radicalmente diferentes. La primera se refiere a la regulación de las condiciones de trabajo de los profesionales en el seno de la empresa informativa y la segunda atañe a las normas que disciplinan las condiciones de creación y funcionamiento de los medios de comunicación. Evidentemente, en el marco de la investigación que realizamos nuestro objeto predominante de análisis será la segunda de las formas de intervención.

En la prensa escrita se ha producido una fuerte resistencia a la intervención estatal debido, sobre todo, a motivos históricos. En efecto, la libertad de imprenta es el derecho de donde proceden todas las libertades de comunicación constituyendo una de las principales aspiraciones de la revolución liberal. En el contexto de la revolución el sujeto más peligroso para el libre ejercicio del derecho era precisamente el poder público. Por ello, al igual que otros derechos de raíz predominantemente liberal, la libertad de imprenta se configura como un *derecho de abstención*, es decir, como un derecho que se satisface mediante la exclusión de cualquier intervención estatal en su ejercicio. Se trata, pues, de un derecho configurado *frente* a la actividad pública.

Por ello, cualquier planteamiento de intervención estatal en los medios escritos aparece rodeado de una fuerte desconfianza y considerado de inmediato como una forma de censura. Así, puede entenderse la escasa labor desarrollada por los poderes públicos en esta forma de transmisión de información. Tan solo, y se trata de normativas ya derogadas, se trató de fomentar el pluralismo en los medios escritos a partir de la concesión de ventajas económicas a dichos medios de comunicación. Ventajas también sometidas a una fuerte inspección por los propios medios por lo que se trataba siempre de ventajas indirectas y no discriminatorias para evitar el condicionamiento de la labor de tales medios. Por estos motivos, tampoco existe una normativa específica para luchar contra la concentración empresarial de medios escritos y, ni siquiera, existen normas acerca de la necesidad de transparencia en la propiedad y dirección de las empresas editoras de los periódicos.

Tan solo la reciente regulación (Ley Orgánica 2/1997) de la cláusula de conciencia ha permitido un fortalecimiento, por otra parte insuficiente, de la posi-

ción del periodista en el seno del medio de comunicación (escrito o audiovisual) capaz de garantizar la posibilidad de que el profesional pueda abandonar la empresa informativa si se produce un cambio en la orientación ideológica del medio de comunicación. Sin embargo, esta es una regulación que no plantea excesivos problemas tanto por su limitado alcance, como por estar directamente reconocida en la Constitución (art. 20.1.d) y, por tanto, no plantea dudas de legitimidad constitucional.

Como ya hemos señalado, en el caso de los medios audiovisuales la intensidad de la intervención estatal es mucho mayor. En los medios audiovisuales se ha tratado de garantizar el pluralismo interno en mayor medida. En tal sentido, se ha introducido no sólo la cláusula de conciencia (también aplicable al campo audiovisual), sino también otras formas de aseguramiento del pluralismo impensables en la prensa escrita: se regulan las programaciones de los medios, se obliga a incluir determinados tipos de contenidos o se establecen rígidos principios de actuación como la objetividad o la imparcialidad.

Del mismo modo, también en los medios audiovisuales existe una fuerte garantía del pluralismo externo. Es decir, se pretende asegurar la existencia de un número de canales de comunicación suficientes para permitir, por sí solos, la existencia de una pluralidad de perspectivas en el tratamiento de la información. Se persigue, así, que la información no sea sólo una mercancía susceptible de transacción económica, sino también un objeto de interés público. Dicho en otros términos, se cuestiona que la lógica del mercado, aplicada a los medios de comunicación, sea suficiente para prestar un servicio de información en condiciones de asegurar la existencia de una opinión pública libre. Fruto de estas consideraciones son las regulaciones limitadoras de los derechos de propiedad en los medios de comunicación audiovisuales, cuyo ejemplo más claro, en nuestro país, se encuentra en la limitación al accionariado de televisiones de ámbito nacional.

Para explicar esta situación es necesario recordar que la regulación de los medios audiovisuales responde a un contexto histórico radicalmente distinto del que rodeó a la libertad de prensa. Como señala Barendt (1994), es una constante histórica que toda nueva realidad tecnológica aparecida tras la revolución es objeto de la inmediata regulación estatal. A esta constante no escapó la comunicación audiovisual que, nada más aparecer, fue objeto de la intervención estatal. Ello no impide que las formas de intervención del Estado en los medios audiovisuales hayan evolucionado profundamente.

Así en un primer momento, especialmente en la Televisión, la comunicación audiovisual fue declarada un monopolio público impidiendo la intervención en su gestión a todo sujeto privado por lo que aquella quedaba íntegramente en las manos del sector público (excepto en Estados Unidos). Posteriormente, se ha permitido la entrada de los sujetos privados en la gestión de los medios audiovisuales bajo regímenes de concesión o autorización administrativa (especialmente a partir de los años 70 y 80).

En los últimos años se viene hablando de la posibilidad de haber iniciado una tercera fase en la intervención estatal en los medios: la desregulación. Como es conocido, la eliminación del monopolio público no significó la eliminación de las intervenciones públicas en los medios audiovisuales porque se imponían diversos tipos de límites a la libertad de actuación de los medios privados. Limitaciones que abordaban desde la propiedad de las empresas, hasta los estándares de programación, la limitación de la publicidad o prohibiciones expresas de editorializar.

Las tendencias desreguladoras parten de una pregunta clave, ¿por qué las empresas informativas escritas no están sujetas a límites respecto a la libertad de expresión y se considera adecuada la imposición de tales límites a los medios audiovisuales?, o bien, ¿por qué una normativa que sería considerada *censura* (y por tanto contraria a la libertad de expresión) en los medios escritos, es perfectamente legí-

tima en los medios audiovisuales? En fin ¿son tan sustancialmente diferentes los medios audiovisuales y los escritos para justificar una intervención tan restrictiva de los derechos en el caso de los primeros y no en el de los segundos?

Parece que la respuesta a tales interrogantes requiere detenernos, brevemente, en los motivos, habitualmente, utilizados para justificar la intervención estatal. Barendt (1994) sistematiza tales motivos *clásicos* en tres grandes grupos:

(i) La comunicación audiovisual requiere la utilización de bienes de dominio público. Este tipo de bienes se utilizan tanto a través de las ondas (espacio radioeléctrico) como mediante el cable. Este argumento recibe una convincente contestación por parte de los defensores de la desregulación. Para estos aceptar esta justificación significa que los poderes públicos deben regular la comunicación audiovisual, simplemente, porque tienen la oportunidad de hacerlo. La necesidad de la intervención estatal es indiscutible, en la medida en que tales medios exigen la utilización de bienes de dominio público. Lo que se cuestiona es la intensidad de tal regulación. A juicio de esta tendencia, el uso de tales bienes no justifica una regulación capaz de incidir en el ejercicio de las libertades de expresión e información. La actividad estatal debe limitarse a la regulación técnica de tales bienes públicos.

(ii) La comunicación audiovisual requiere la utilización de bienes con posibilidades limitadas de uso. Este es el argumento más utilizado por la jurisprudencia para justificar el monopolio público o la intervención estatal (STC 12/82 en España, Red Lion Broadcasting Co. v. FCC –US, 367, 388– en Estados Unidos; 12 BVerfGE, 205, 262 en Alemania y Sentencia de la Corte Costituzionale 59/1960 en Italia). El punto de partida de este argumento se encuentra en la limitación del número de frecuencias capaces de canalizar la comunicación audiovisual. Por ello, asignar una de las mismas a una empresa supone la concesión de un privilegio y, simultáneamente, excluye la posibilidad de que otros disfruten del mismo. Ello justificaría el monopolio público y la intervención estatal en defensa de los intereses de los consumidores, es decir, de los receptores de la información.

Este argumento no es fácilmente separable de consideraciones económicas. La escasez de frecuencias y los altos costes de creación o mantenimiento de empresas de comunicación audiovisual conducirían a que sólo un limitado número de empresas se ocuparan de esta actividad. Así, el pluralismo se vería amenazado.

La respuesta a este segundo argumento se realiza a partir de dos líneas de crítica. En primer término, hablar hoy de escasez de frecuencias resulta anacrónico debido a los avances tecnológicos en el campo de la comunicación audiovisual. Así la televisión por satélite o por cable parece abrir, al menos técnicamente, posibilidades ilimitadas de utilización. Igualmente la televisión por ondas para ámbitos territoriales más reducidos (locales o autonómicos) permite mayores posibilidades de uso.

En segundo lugar, el argumento económico (inevitable tendencia al oligopolio) tampoco sería aceptable. No sólo porque las mayores posibilidades de comunicación audiovisual hayan eliminado las restricciones *naturales* a la creación de medios, sino, sobre todo, porque hoy la creación y mantenimiento de un diario nacional es, financieramente, tan difícil como crear un medio audiovisual. Si es tan complicado lo uno como lo otro, no tiene mucho sentido imponer restricciones en el segundo caso y no en el primero.

(iii) El tercer argumento utilizado para justificar la intervención reguladora del Estado radica en la mayor capacidad de influencia en la opinión pública de los medios audiovisuales (véase la sentencia del Tribunal Supremo norteamericano en FCC v. Pacifica Foundation –478 US 726– o el Tribunal Constitucional Federal Alemán –35 BVerfGE 202–). La intrusión de los medios audiovisuales se produce en el propio hogar, por tanto es mucho más persuasiva y difícil de controlar que la de los medios escritos. Esta argumentación podría venir apoya-

da por la evidente mayor fuerza de estos medios al utilizar combinadamente la palabra y la imagen en la comunicación.

Se justificaría, así, la vigencia de normas controladoras de la programación para la protección de la juventud y de la infancia. Asimismo, por su mayor capacidad de persuasión, sería conveniente la exigencia de unos mínimos de imparcialidad y objetividad en la presentación de la información.

La crítica a este argumento es también obvia. Los medios audiovisuales, en efecto, pueden ser más influyentes que los escritos porque son más persuasivos y suponen un acceso directo a los hogares. Ahora bien, se produce cuando así lo desean los ciudadanos, los consumidores y usuarios del medio. Desde un punto de vista constitucional no es fácil argumentar que la mayor capacidad de persuasión de estos medios justifique un tratamiento normativo que pone en peligro la libertad de expresión y sustancialmente diverso del recibido por otros medios menos influyentes, en concreto, la prensa escrita.

(iv) Un cuarto argumento es formulado por Bollinger (1990). Éste explica la diversidad de tratamiento jurídico entre los medios escritos y los audiovisuales a partir del argumento histórico ya expuesto. No existiría, por tanto, una diferencia sustancial de naturaleza entre ambas formas de comunicación capaz de justificar un régimen jurídico distinto.

Pese a ello, para el autor citado, la diversidad de tratamiento está justificada por la necesidad de remediar las insuficiencias de una prensa escrita no regulada. Es decir, como la prensa no puede ser objeto de regulación (tal cosa sería una forma de censura), debe regularse la comunicación audiovisual de forma que se compensen los problemas para la formación de una opinión pública libre derivados de la abstención estatal en el campo de la prensa escrita. Por otra parte, la regulación, que entraña el peligro de un excesivo control estatal sobre la información, permanecería en unos límites adecuados en tanto que el resto de medios de comunicación seguirían siendo inmunes totalmente frente a toda intervención estatal.

Este argumento también es criticable para los partidarios de la desregulación. Al no existir diferencias sustanciales entre prensa escrita y medios audiovisuales (y así lo admite Bollinger), de igual forma se conculcan las libertades de expresión y de información al imponer límites a la programación. Tales lesiones no pueden justificarse en una eventual compensación de las insuficiencias derivadas de la ausencia de regulación en la prensa escrita porque la intervención sería inconstitucional en ambos tipos de comunicación. Además, sería falso, o cuando menos discutible, que la regulación de la comunicación audiovisual pueda compensar las disfuncionalidades de los medios escritos.

A nuestro juicio, parece obvio que la creación del soporte para la transmisión de información es un dato previo para que pueda, efectivamente, realizarse el derecho objeto de estudio. Si se niega el derecho a crear los medios de comunicación, se está negando, *de facto*, el derecho a transmitir información.

Por tanto, la existencia de monopolios públicos en la comunicación audiovisual sólo estaba justificada en la medida en que no fuera técnicamente posible la creación de suficientes empresas para la realización de ese derecho. Cuando las condiciones técnicas cambian, tal justificación no es aceptable.

Asumida, pues, la inconstitucionalidad del monopolio público cabe plantearse si está justificada la intervención pública en los medios de comunicación audiovisuales y en qué medida. La respuesta, a nuestro juicio, debe ser afirmativa.

En efecto la intervención es necesaria para mantener la existencia de una opinión pública libre. O, lo que es lo mismo, es legítima en la medida en que el derecho a recibir información (expresión constitucional de la dimensión institucional de la libertad de información) no es sólo un derecho de abstención, sino, también, un derecho de prestación. Es decir, un derecho que exige una posición activa del Estado en la garantía del pluralismo y del resto de elementos que ase-

guren la existencia de una opinión pública libre que dote de pleno sentido a otros derechos, principios y valores constitucionales. La diferencia de tratamiento respecto a la prensa escrita se justifica por las condiciones en que se realiza esta forma de comunicación. En la prensa escrita se asegura, por sí misma, la existencia de una opinión pública libre. Tal cosa no ocurre en igual medida en la comunicación audiovisual al menos por dos motivos. Por la subsistencia de restricciones externas para la creación de medios que conduce, inevitablemente, a situaciones oligopolísticas y porque, en segundo término, la mayor capacidad de influencia en la opinión pública puede generar, más fácilmente, procesos manipuladores de ésta. La única manera de hacer frente a las concentraciones empresariales y a los fenómenos de manipulación se encuentra en la intervención estatal.

LOS ÁMBITOS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Desde la perspectiva sostenida en los párrafos precedentes, la intervención estatal en los medios audiovisuales debe dirigirse directamente a la garantía de una opinión pública libre y por ello puede desarrollarse en tres campos: la garantía de un número suficiente de medios de comunicación audiovisuales, la regulación de los contenidos transmitidos y el mantenimiento de fuentes públicas de comunicación audiovisual. Los tres ámbitos se dirigen a la garantía del pluralismo tanto externo, como interno.

La garantía de un número suficiente de medios audiovisuales

Se trata de asegurar que exista un verdadero pluralismo externo para canalizar el carácter plural de la sociedad en la transmisión de información. Pero, no basta con asegurar un número adecuado de medios, es, también, necesario que esos medios no representen sólo unos determinados intereses de la sociedad para evitar que unos pocos grupos controlen el mercado de la información.

Por ello, la normativa estatal debe luchar contra las concentraciones de medios de comunicación social en todas sus formas modernas relevantes.

Estas formas de concentración empresarial se podrían clasificar en cuatro grandes grupos.

En primer lugar, la llamada *concentración vertical* es la producida entre empresas que no prestan servicios idénticos, pero suministran bienes esenciales para el mantenimiento de los medios de comunicación. El ejemplo más claro es la producida entre sociedades dedicadas a la comunicación y empresas de publicidad. Esta forma de concentración es peligrosa por los perniciosos efectos producidos sobre el resto de sociedades de comunicación. En efecto, éstas podrán tener graves problemas de subsistencia si uno de sus recursos principales, la publicidad, está controlado, en parte, por sus competidores. Se restringiría, así, el número de sociedades que actuarían en el mercado de la comunicación.

En segundo lugar, encontramos la *concentración horizontal* producida entre empresas que prestan el mismo servicio. Podríamos distinguir, a su vez, dos formas de manifestarse. Por un lado, la efectiva propiedad de sociedades que realizan una actividad totalmente idéntica. Por ejemplo, la propiedad de dos o más medios de comunicación del mismo alcance. Éste sería el caso de Berlusconi en Italia. Por otro lado, puede manifestarse como la propiedad de varias sociedades que, sin prestar exactamente los mismos servicios, suministran productos profundamente conectados. El ejemplo más claro son los acuerdos entre empresas nacionales y sus afiliados de ámbito local de modo que los segundos se integran en los primeros. Ésta es una forma de concentración típica de la prensa escrita,

pero también está presente en los medios audiovisuales, siendo habitual en Estados Unidos.

Una tercera forma es la *concentración multi-media* producida entre empresas dedicadas a la prestación del mismo servicio (la comunicación social) entendido éste en un sentido muy amplio. Es la que afecta a empresas con intereses en prensa escrita, radio y televisión. O bien, reduciendo un poco el ámbito, entre televisiones nacionales, regionales y locales. Se trata de mercados económicos diferenciables, especialmente atendiendo a sus fuentes de financiación. Pero, desde la perspectiva de la dimensión institucional de la libertad de información se pueden plantear graves problemas ya que la formación de la opinión pública libre se realiza a partir de la concurrencia de informaciones procedentes de todas esas formas de comunicación.

Por último, debemos destacar la *concentración multisectorial*. En este supuesto se trataría de grupos con intereses económicos de gran peso en el conjunto nacional que controlan varios medios con la finalidad de defender sus intereses. Este sería el caso, por ejemplo, del control de medios por parte de la industria de armamentos en Estados Unidos o las fuertes inversiones de entidades financieras en medios audiovisuales.

En todos estos supuestos el pluralismo está amenazado. En algunos se trata de un peligro derivado de la situación de preeminencia en el mercado de la comunicación audiovisual por parte de ciertos grupos o empresas. En otros, la amenaza al pluralismo radica en el carácter parcial de los medios en la defensa de intereses particulares. Finalmente, en otros, el peligro estriba en el excesivo poder de una empresa o grupo de empresas en el conjunto de la información transmitida a la sociedad.

Frente a estos peligros para el pluralismo, puede responderse con la legislación general frente a prácticas restrictivas de la competencia o puede dictarse una normativa específicamente referida a los medios de comunicación. En los países de nuestro entorno parece haberse impuesto la segunda de las posibilidades por la particularidades de la lucha, especialmente por la finalidad de tal lucha, contra la concentración de los medios de comunicación. En nuestro país, sin embargo, la regulación es claramente insuficiente puesto que tan solo se han previsto algunos límites al accionariado en la propiedad de televisiones privadas en determinados supuestos. No se regulan, pues, otros aspectos y otras formas de concentración empresarial. Así, por ejemplo el límite a la propiedad en medios de comunicación nacional no obsta en absoluto para que se tenga participación en medios audiovisuales locales, por cable o por satélite. De esta ausencia de regulación derivan muchos de los problemas planteados por las últimas reformas legislativas en la materia.

La regulación de la programación de los medios

Con regulación de la programación nos referimos a previsiones legales limitadoras de la libre configuración de sus programas por parte de los medios audiovisuales. Estas restricciones adoptan dos formas fundamentales.

En primer término, encontramos la obligación de incluir en la programación determinados contenidos o, más genéricamente, presentar la información de una manera concreta. En esta manifestación de la intervención estatal se incluyen las obligaciones de emitir programas de información general, de actualidad, culturales, etc. En nuestro país el ejemplo más claro sería las obligaciones de incluir un porcentaje de producciones independientes o los límites a la emisión de espacios publicitarios.

Una segunda forma de establecer restricciones a los medios es obligarles a desarrollar su actividad respetando determinados principios como pluralismo, imparcialidad, igualdad de oportunidades, etc. En este sentido se dirigía la cono-

cida *fairness doctrine* en Estados Unidos (hoy en gran medida abandonada) o la normativa vigente en España. En nuestro país se extienden a los medios privados las obligaciones de imparcialidad, objetividad y pluralismo vigentes para los medios públicos (art. 4 del estatuto de RTVE).

En este tema se plantea en toda su crudeza el tema de las legitimidad de los límites a los medios audiovisuales. Si entendemos que estos límites actúan como restricciones al ejercicio de la libertad de información o a la libertad de expresión no podremos aceptar la constitucionalidad de estas regulaciones. En efecto, como hemos reseñado al principio de estas páginas, la dimensión institucional de un derecho no puede justificar la restricción de la dimensión individual del mismo so pena de vaciarle de contenido, haciendo desaparecer las garantías individuales presentes, necesariamente, en todo derecho fundamental.

No parecen existir puntos de partida claros en nuestro ordenamiento para resolver esta cuestión. Sin embargo, de la actividad jurisprudencial y de una lectura conjunta de todas las normas constitucionales podemos proponer una solución. En tal sentido el Tribunal Constitucional no se ha enfrentado directamente al problema, pero sí ha aceptado la constitucionalidad de las normas vigentes en esta materia de forma implícita.

La construcción jurisprudencial parte de la distinción entre el derecho *primario* a la transmisión de información y el derecho *secundario o instrumental* de creación y gestión de medios de comunicación. En este segundo derecho la capacidad de restricción o limitación por parte del legislador es mayor. De este modo, el Tribunal Constitucional justifica, implícitamente, la intervención reguladora del Estado en los medios audiovisuales porque las restricciones derivadas de tal intervención se producirán no en el derecho primario a la transmisión y recepción de información, sino en el derecho instrumental a la creación y gestión de medios de comunicación.

Debe aclararse, sin embargo, que justificar constitucionalmente la intervención estatal en la regulación de los medios no supone otorgar al legislador una suerte de *carta blanca* para regular todos los aspectos relacionados con la comunicación audiovisual. Los límites a los que ya hemos hecho varias referencias seguirán vigentes. La intervención estatal está justificada en tanto pretenda la consecución de una opinión pública libre, garantizando la dimensión institucional del derecho, y sin lesionar el derecho a transmitir información, sin menoscabar la dimensión individual del derecho.

Para resolver la cuestión del ámbito y límites de la intervención estatal en la programación de los medios conviene, a nuestro juicio, distinguir dos momentos en la gestión de los medios. Un primer momento es la elaboración de las estrategias generales de gestión empresarial: establecimiento de prioridades, reparto de franjas horarias entre los tipos de programas, búsqueda de recursos económicos para la financiación, fórmulas de captación de audiencias, etc. Un segundo momento sería la elaboración y difusión de los programas producidos o adquiridos en el marco de las estrategias empresariales del medio.

En el primer momento, la actividad del medio es, fundamentalmente, empresarial y no comunicativa. Por ello, en ese punto puede producirse la intervención estatal en defensa de la dimensión institucional del derecho objeto de estudio.

El segundo momento se encuadra, sin embargo, en los derechos a transmitir pensamientos y opiniones o a comunicar información. Por ello, en la elaboración y difusión de los concretos programas no puede existir intervención alguna de los poderes públicos, pues tal cosa sería una forma de censura.

Quizás con algunos ejemplos la posición defendida sea más clara. Es legítima la intervención estatal tendente a asegurar unos niveles mínimos en la programación porque se encuadra en la fijación de las prioridades del medio; también será constitucional establecer un derecho de no discriminación en el acceso a los medios de los grupos sociales y políticos relevantes o unas normas específicas

sobre tratamiento igual a los partidos políticos en períodos electorales. Igualmente, serían constitucionales los límites a la publicidad (en defensa de la calidad del medio); la obligación de incluir programas de producción española o europea (en aras de la salvaguardia de una cultura común); incluso la obligación de adquirir producciones independientes (para garantizar el pluralismo interno). Todas estas formas de intervención son legítimas porque inciden dentro de lo que podemos llamar la dirección empresarial del medio y no en la elaboración de los concretos programas.

En dicha elaboración no puede intervenir el Estado, pues condicionaría, directa o indirectamente, la orientación, contenido y forma de los mismos. Tales condicionamientos serían contrarios a los derechos de libre información y expresión de los productores, directores y profesionales que no admiten restricciones de este tipo en defensa de la existencia de una opinión pública libre.

El mantenimiento de medios públicos de comunicación audiovisual

En España el proceso de liberalización del mercado audiovisual se ha producido de forma progresiva (aprobación de un tercer canal autonómico, tres emisoras de ámbito nacional, televisión local por ondas y por cable y televisión por satélite) sin venir acompañada por una reforma profunda del régimen jurídico de la televisión pública. Ello genera diversos problemas entre los que debemos destacar el relativo a la ausencia de un modelo claro de televisión pública, pues la norma reguladora (el Estatuto de RTVE) se aprobó en una situación de monopolio público. El abandono de este modelo de monopolio es claro, pero no lo es cuál es el que lo ha sustituido. Para resolver esta cuestión es preciso examinar, brevemente los modelos de televisión pública, que pueden clasificarse en tres grupos:

En primer lugar, el *modelo de competencia* en el que no habría diferencia alguna en el funcionamiento de los medios privados y los públicos. Ambos competirían por la obtención de mayor audiencia bajo idénticas reglas, especialmente en lo que se refiere a la regulación de la programación y a la financiación.

En segundo lugar, el *modelo de complementariedad* en el que los medios públicos no renunciarían a la competencia con los privados, pero prestarían, además, servicios que, por su baja rentabilidad o interés, no son suministrados por éstos. Nos referimos a la inclusión de programas culturales, informativos, documentales, difusores de las lenguas españolas, programas infantiles de alta calidad, etc. Igualmente, en tal esquema sería posible imponer mayores obligaciones de búsqueda del pluralismo en la información o de la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios por los grupos sociales.

En este modelo, los medios públicos desarrollarían actividades no rentables desde una perspectiva empresarial, pero dirigidas a la formación de una opinión pública libre y a la promoción de la cultura y de otros valores constitucionales relevante. Otros programas se dirigirían a la captación de audiencia y estarían regidos por criterios económicos en el marco de la competencia con los medios privados.

En tercer lugar, el *modelo de residualidad* en el que la televisión pública se dedica a la difusión de programas especializados e informativos y a dar cabida a demandas sociales muy concretas de las que ningún medio privado se ocuparía. Su posición, por tanto, no sería de competencia, sino residual, supliendo aquellos ámbitos que los medios privados no realizan por no ser rentables empresarialmente, pero, sí interesantes desde el cumplimiento de las funciones institucionales de los derechos de libre comunicación.

Podría pensarse en este último modelo como el más adecuado para el cumplimiento de la obligación de garantía de la participación ciudadana en la vida colectiva. Sin embargo, este modelo presenta un grave inconveniente. Su carácter resi-

dual, incluso subsidiario, implica la difusión de programas que despiertan muy poco o ningún interés para los ciudadanos. Por ese motivo la audiencia de los medios es muy reducida, caso de Holanda. Si los medios públicos carecen de audiencia, esos programas, llamados a cubrir las lagunas de los medios privados, tampoco son vistos por los ciudadanos. El resultado es el incumplimiento, por la dinámica de los medios audiovisuales, de las funciones en principio asignadas.

Por todo ello, parece que el modelo más adecuado para la cobertura de las necesidades sociales en el campo de la televisión es el de complementariedad. En éste, los medios públicos tienen importantes niveles de audiencia y, simultáneamente, pueden incluir en sus programaciones otros tipos de contenidos rechazables por los medios privados debido a razones económicas. Igualmente, podrían existir mayores limitaciones a las libertades de expresión e información, por tratarse de medios públicos, exigiendo mayores cotas de pluralismo o la búsqueda de una información lo más imparcial y objetiva posible.

El mantenimiento de fuentes audiovisuales de titularidad pública presenta, sin embargo, un grave problema. Nos referimos a la necesidad de asegurar su independencia del poder político. En este sentido la regulación española no puede considerarse satisfactoria. En efecto, como señala Barendt (1994) respecto al sistema italiano, se ha adoptado el sistema de control más inadecuado entre los posibles: el control parlamentario y la intervención directa del gobierno.

Los dos órganos de dirección de la televisión pública son designados por instancias políticas. El director general por el Gobierno y el Consejo de Administración por el Parlamento. Además se ejerce un control estricto de la actividad de los medios públicos mediante una comisión parlamentaria permanente. De este modo, no se aleja a los medios públicos de las instancias políticas, sino que se incluye a éstas en los propios órganos de dirección de aquellos, trasladándose de forma totalmente mimética, las alianzas y conflictos de la vida política al seno de los medios de comunicación públicos. Vemos, así, como las opiniones y votos expresados en el Parlamento son exactamente iguales que los expresados en el consejo de administración por los representantes designados a propuesta de los diferentes partidos. Con el agravante, como ha planteado la doctrina científica, del predominio del gobierno (órgano designante del director general) y de la mayoría parlamentaria que le apoya (encargada de nombrar a la mayoría del consejo de administración).

Así, la independencia se sustituye por la directa dependencia del poder político, el pluralismo se convierte en una discusión acerca del tratamiento informativo conferido a las opiniones y posiciones de los diferentes partidos (sin, por supuesto, afectar o apoyar a las corrientes sociales minoritarias) y la imparcialidad perseguida es la de no perjudicar, ni ofender a los partidos presentes en el parlamento. Y ello con la posición preponderante de aquellos que expresan las opiniones del gobierno.

LOS ASPECTOS PENDIENTES DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA: LA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS

En este trabajo hemos pretendido sólo exponer de manera ordenada los argumentos en favor de la intervención estatal en los medios de comunicación. Esto es, establecer cuáles son los parámetros desde los cuales la intromisión de los poderes públicos en libertades reconocidas constitucionalmente no suponen una lesión a las mismas.

No hemos, por tanto, realizado un examen de la situación en la legislación española vigente, ni hemos pretendido adoptar postura alguna en los últimos debates en torno a la Ley de televisión digital, ni respecto a la llamada *Ley del fútbol*. Creemos haber conferido al lector todos los datos para que, desde su personal análisis de la realidad, pueda juzgar la conveniencia o no de estas últimas

leyes. Sin embargo, faltaríamos a nuetro deber, como estudiosos de la libertad de información y de la intervención estatal en los medios audiovisuales, si no realizaramos alguna reflexión acerca de estos últimos acontecimientos en el panorama legislativo de los medios audiovisuales.

A nuestro juicio, no debe olvidarse nunca que la intervención estatal en los medios audiovisuales debe ser contemplada con mucha prudencia. Somos firmes partidarios de esta intervención en aras del mantenimiento de una opinión pública libre esencial para la construcción de un sistema democrático. Pero, eso no implica olvidar que el poder público es, potencialmente, peligroso para el ejercicio de derechos individuales. Por ello, toda intervención ha de estar rodeada de suficientes cautelas capaces de impedir los abusos de aquél que lesionen tales derechos individuales.

La primera de tales cautelas ya ha sido expuesta en las páginas precedentes. La intervención estatal sólo esta justificada para garantizar una opinión pública libre, no es una suerte de apoderamiento general y sin límites. De ahí se deduce que sólo tres formas de intervención son legítimas: la lucha contra la concentración empresarial, el mantenimiento de fuentes públicas que complementen a los medios privados, y la regulación de unos mínimos en las programaciones audiovisuales.

Ahora bien, tales intervenciones deben adoptarse teniendo en cuenta que la formación de una opinión pública libre exige la *independencia de los medios de comunicación*. Independencia, en primer término, *frente a los intereses privados*, y de ahí la necesidad de la intervención estatal contra las concentraciones y el mantenimiento de fuentes públicas complementarias de las privadas. Pero, también, independencia *frente a los propios poderes públicos*, frente al ente que más ha amenazado los derechos fundamentales: el propio Estado. No creemos, y así lo hemos sostenido en las páginas anteriores, que esa independencia frente al Estado deba obtenerse mediante la abstención de éste, porque tal cosa reduciría las posibilidades de creación de una opinión pública libre. El Estado debe intervenir en los medios audiovisuales, pero con el debido respeto a la independencia de éstos. Es desde esta perspectiva desde la que nos parece que la regulación española, en especial las últimas leyes, es francamente defectuosa.

Tales defectos podrían encuadrarse en cinco grandes grupos.

En primer lugar la *directa dependencia de los medios públicos de órganos políticos*. Como ya se ha señalado los medios audiovisuales estatales están controlados por órganos dependientes de instancias políticas. De esta forma su independencia y su labor de complemento de los medios privados en aras de la garantía de una opinión pública libre no puede llevarse a efecto.

En segundo lugar, debe destacarse la *insuficiencia de la regulación antimonopolio* en los medios audiovisuales. Tan solo las leyes de televisión privada y de televisión por cable prevén la presencia de límites en la propiedad de los medios audiovisuales. De este modo sólo se regulan algunos aspectos de lo que más arriba hemos denominado concentración horizontal en los medios audiovisuales. No se regula en lugar alguno ni la concentración multi-media (permitiéndose la concentración de la comunicación escrita, radiofónica y audiovisual en las mismas empresas), ni la multisectorial (permitiendo la entrada sin límites de empresas poderosas en los mercados audiovisuales con el claro peligro de dominarlos debido a su mayor potencial económico y financiero). La ausencia de este tipo de regulación impide al Estado el control de la concentración empresarial y, sobre todo, pone en peligro la leal competencia entre todas las empresas. Este problema se ve agravado por los defectos siguientes.

En tercer lugar, la *regulación española se caracteriza por conferir al ejecutivo, con amplios márgenes de discrecionalidad, las decisiones sobre la viabilidad técnica de los proyectos de prestación del servicio de radiodifusión*. De esta amplia discrecionalidad gubernamental sólo pueden resultar graves conflictos en la intervención estatal en

los medios. Conflictos ejemplificados en nuestro país en la concesión de un canal de televisión nacional cuyas emisiones son codificadas (concesión legal según las últimas decisiones del Tribunal Supremo, pero no por ello indiscutible desde la perspectiva de la oportunidad de tal decisión política) y en la denegación de la inscripción de descodificadores, alegando motivos técnicos, para la televisión digital (nuevamente en una decisión que podría considerarse legal a tenor de la normativa estatal sobre descodificadores, pero claramente inoportuna desde el punto de vista político y totalmente contraria a las regulaciones europeas).

La ausencia de una regulación general sobre concentración empresarial en medios audiovisuales, unida a la fuerte discrecionalidad gubernamental en la intervención en los medios audiovisuales ha conducido, como probablemente no podía ser de otra forma, a la utilización de tal discrecionalidad para beneficiar a aquellos grupos empresariales más cercanos a los componentes del gobierno de turno. Dicho en otros términos, la intervención estatal no se ha utilizado para beneficiar al formación plural de la opinión pública en el marco de regulaciones generales y abstractas, sino que ha servido para favorecer los intereses propagandísticos del gobierno del momento con manifiesto desprecio a la llamada dimensión institucional de la libertad de comunicación.

En cuarto lugar, debe destacarse la *ausencia de una adecuada regulación de las programaciones* de los medios audiovisuales. Tan solo las normas relativas a límites a la publicidad (de origen europeo) o a la necesidad de incluir unos mínimos de producción europea y española o independiente (ésta última sólo en algunas formas de comunicación) pueden tener alguna eficacia. Los principios de comportamiento de los medios son los mismos para los públicos y para los privados (pluralismo, imparcialidad, objetividad y veracidad, art. 4 Estatuto de RTVE) lo cual en sí mismo resulta absurdo (porque los medios privados y los públicos no pueden ni deben funcionar igual), pero en la práctica resulta inaplicable.

Mención separada merece la Ley de retransmisiones deportivas o *ley del fútbol*. En esta ley se establece que determinados acontecimientos deportivos deberán ser transmitidos en *abierto* (es decir, sin pago por los consumidores) dado su interés para la colectividad. Dos consideraciones merece esta ley. Por una parte, no deja de ser, cuando menos, sorprendente que la primera regulación concreta de los contenidos televisivos sea, precisamente, la relativa a las retransmisiones deportivas. Es decir, no hay una regulación sobre la limitación a la violencia, los contenidos de los programas infantiles y juveniles, las condiciones de acceso de los grupos sociales relevantes, las franjas horarias para la difusión de programas para adultos, la garantía del pluralismo en los debates televisados, los deberes de comprobación de las noticias, el respeto a la intimidad en programas televisivos, la obligatoriedad de retransmitir determinados acontecimientos políticos o culturales, etc. Pero, sí existe una regulación de las retransmisiones deportivas para la defensa del interés general, es decir, para la garantía de una opinión pública libre. Esa situación parece absurda. Si se desea regular la programación de los medios audiovisuales debe ser una regulación completa y coherente. Evidentemente, la retransmisión de acontecimientos deportivos puede ser parte de tal regulación, en la medida en que la dimensión institucional de la libertad de información se refiere a la participación individual en todas las manifestaciones de la vida colectiva, pero no la única.

La segunda consideración en torno a la ley del fútbol hace referencia al órgano encargado de establecer qué acontecimientos son de interés general y, por tanto, deben transmitirse en abierto para todos los ciudadanos. Tal órgano es una comisión constituida en el seno del ministerio de fomento cuyos componentes son designados por un órgano gubernamental (el propio ministro). De este modo se confiere al ejecutivo, en exclusiva y sin límites, la determinación de cuáles son los acontecimientos de interés general. Dicho en otros términos, se confiere al ejecutivo la potestad de establecer qué acontecimientos deportivos pueden ser

objeto de contratos en exclusiva. Esta potestad otorga al ejecutivo una indudable capacidad de influencia en los medios audiovisuales.

Como puede deducirse de lo anterior la situación normativa es aberrante. El problema planteado en los medios audiovisuales españoles era un problema de concentración empresarial. En concreto, por lo que a la *ley del fútbol* se refiere, una concentración horizontal puesto que determinadas empresas habían conseguido la exclusividad en la retransmisión de los partidos de fútbol lo que constituye una de las fuentes de ingresos principales en la comunicación audiovisual. Esta exclusividad podría causar efectos nocivos para el pluralismo al poner en peligro la supervivencia de otros medios, aunque ello puede ser discutible. Discutible porque se trataba de una exclusividad muy relativa ya que la retransmisión de los partidos de fútbol se la repartían hasta cuatro canales de televisión nacional diferentes dos públicos (de ámbito nacional y autonómico) y dos privados. Si de lo que se trata es de regular la concentración empresarial, no puede utilizarse la regulación de las programaciones. Debe establecerse una normativa general sobre concentración de aplicación igual para todos las empresas del sector, confiriendo la garantía de su cumplimiento a instancias totalmente independientes del ejecutivo para evitar el condicionamiento de los medios por la actuación del gobierno.

Lejos de seguir este camino el legislador ha optado por conferir al gobierno mayores potestades discrecionales capaces de provocar una sustancial falta de independencia de los medios audiovisuales.

En quinto y último lugar, la legislación española presenta graves defectos en la regulación del *control de los medios audiovisuales*. Tal control, sobre los medios públicos y privados, como se ha visto, recae en organismos dependientes del gobierno y no en instancias independientes. En lugar de conferir las decisiones de control a organismos independientes en los que estén representados todos los sectores sociales interesados (partidos, sindicatos, empresarios del sector, consumidores, grupos sociales relevantes, etc) para evitar su politización, se ha optado por condicionar la actuación de los medios audiovisuales desde las propias instancias políticas. Ello, como es obvio, no es la mejor solución para garantizar una opinión pública libre. De este modo, puede afirmarse que se ha pervertido la justificación de la intervención estatal en los medios (la garantía de una opinión pública libre) para asegurar la capacidad de influencia del mundo político sobre la comunicación audiovisual.

En conclusión, pues, debe replantearse globalmente la normativa española sobre comunicación audiovisual si lo que, verdaderamente, se persigue es crear una sociedad cada vez más libre, responsable y preparada para participar en todas las manifestaciones esenciales de la vida colectiva y, muy especialmente, de la vida política.

Referencias

BARENDT, E. M. (1994). *Broadcasting law. A comparative study*. Oxford: Clarendon Press.

BASTIDA, F. J. (1990). *La libertad de antena*. Barcelona: Ariel.

BOLLINGER, L. (1990). The rationale of public regulation of the mass media. En J. Lichtenberg (Ed.), *Democracy and the mass media*. Cambridge: University Press.

VILLAVERDE, I. (1994). *Los derechos del público*. Madrid: Tecnos.

Bibliografía

La bibliografía jurídica acerca de la libertad de información y la intervención en los medios de comunicación es muy abundante. Para la redacción de este trabajo hemos utilizado, junto a los expuestos en el apartado anterior, los siguientes títulos.

BULLINGER, M. (1985). Freedom of expression and information: an essential element of democracy. *German Yearbook of International Law,* 28.

GARCÍA ROCA, J. (1997). Límites constitucionales al legislador de la televisión. En J. Asensi (Ed.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual.* Valencia: Tirant lo Blanch.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (1997). Televisión y Democracia. En J. Asensi (Ed.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual.* Valencia: Tirant lo Blanch.

LAGUNA DE PAZ, J. C. (1994). *Régimen jurídico de la Televisión privada.* Madrid: Reus.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. (1989). Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información. *REDC, 23*, 1989.

Sobre el autor

Rafael Bustos es profesor titular de Derecho Constitucional y vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Sus líneas de investigación principales son el Derecho Autonómico, el Derecho Parlamentario y la libertad de información.

Su dirección actual es:
Universidad de Salamanca
Facultad de Ciencias Sociales
Campus Unamuno (Edificio FES)
37007 Salamanca
e-mail: frodo@gugu.usal.es