

Recensión a

AZNAR, Hugo, PÉREZ GABALDÓN, Marta, ALONSO, Elvira, EDO, Aurora: El derecho de acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y Autorregulación, Valencia, Tirant humanidades, 2018, 355 páginas (prefacio José García Añón)

LORENA MELCHOR LLOPIS

Abogada.

Profesora asociada del Departamento de Derecho

Administrativo de la Universidad de Valencia.

Profesora asociada del Departamento de Derecho Público

de la Universidad CEU Cardenal Herrera.

En un estado democrático como el español, resulta elemental la protección de las libertades de la comunicación pública. Esta salvaguarda es necesaria tanto para alcanzar el desarrollo individual como para la libre formación de la opinión pública, siendo la intervención de los medios de comunicación fundamental. Sin embargo, como se desprende de la obra que vamos a reseñar, no todos los ciudadanos y grupos sociales tienen las mismas oportunidades para acceder a los medios de comunicación. Lo que acarrea un empobrecimiento del debate público y un mal funcionamiento del sistema político y de la calidad de las decisiones colectivas.

El derecho de acceso a los medios de comunicación constituye una manifestación concreta del derecho a la comunicación. El propósito de este derecho no es otro que conseguir que la ciudadanía pueda hacer efectiva su voluntad, y en ocasiones su derecho, a participar activamente en los medios, más allá de su condición de espectador pasivo. Este planteamiento extraído de la introducción de la obra, nos sirven para iniciar la agradable labor de comentar el libro, *El derecho de acceso a los medios de comunicación. I Legislación y Autorregulación*. En él se aborda un tema de gran relevancia y actualidad con la solvencia intelectual y rigor científico que demuestran todos sus participantes.

Resulta imprescindible por mi parte incidir en los motivos por los que, desde mi humilde punto de vista, hacen de esta obra una más que recomendable lectura:

El primer motivo, es que aborda una temática de indudable idoneidad y oportunidad jurídica. Hay que tener en cuenta que el derecho de acceso se encuentra recogido en el artículo 20 de la Constitución Española (en adelante, CE) junto con el resto de derechos de la comunicación. Pero no se reconoce como un derecho con alcance universal, sino que se limita exclusivamente a los medios públicos y respecto a sujetos concretos («grupos sociales y políticos significativos»). En este trabajo se ofrece una visión mucho más ambiciosa y amplia del derecho, pues aboga por un derecho universal que se refería a todas las personas, que abarcaría también los medios privados e incluso cualquier fenómeno comunicativo de índole social (particularmente a la vista de los nuevos canales de comunicación que permiten las actuales tecnologías).

El segundo motivo reside en que el derecho de acceso es un derecho instrumental. En otras palabras, que sirve para reforzar derechos fundamentales como el derecho a la información y a la comunicación, desde un punto de vista tanto colectivo como individual. Por ello, en la obra se realiza un análisis muy bien trabajado y documentado sobre su aplicación en ámbitos diversos como: la transparencia pública y social, los valores y normas éticas, accesibilidad

a los medios y su contenido para las personas con diversidad funcional, etc. En todos los capítulos encontramos un estudio de la situación actual, sin olvidarse de sus antecedentes, a fin de poder diagnosticar los principales problemas y retos.

En definitiva, el equilibrio entre el estudio teórico y su aplicación práctica hacen del trabajo una investigación rigurosa y de actualidad. Se reivindica la importancia del derecho de acceso como un derecho de participación de la ciudadanía en los medios de comunicación. Algo imprescindible en una sociedad como la nuestra, calificada como «la sociedad de la información y la comunicación».

Desde el planteamiento descrito, un equipo multidisciplinar de 16 especialistas en el campo de la comunicación (entre: magistrados, periodistas, profesores universitarios de Derecho y Ciencias de la Comunicación, investigadores y asesores jurídicos en instituciones públicas) han elaborado una obra en la que van desarrollando los diferentes contenidos y van extrayendo de ellos las oportunas enseñanzas, desde una sistemática coherente y una muy destacable claridad expositiva. Además, teniendo en cuenta el escaso tratamiento normativo y relevancia práctica del derecho de acceso a los medios, resulta muy útil por sí mismo que tras cada capítulo se incluya una referencia bibliográfica, que constituye una más de las tantas valiosas aportaciones del trabajo.

La obra aborda los diferentes aspectos del derecho de acceso en dos volúmenes. En el primero se estudia la participación desde una óptica jurídica y desde el punto de vista de la autorregulación. En el segundo se tratan los aspectos concernientes a la participación de las nuevas tecnologías y algunos ejemplos recientes.

El primer volumen, que es el que vamos a reseñar, está compuesto por: un total de 14 capítulos; precedidos por un prefacio elaborado por José García Añón; una introducción firmada por Hugo Aznar y Elvira Alonso y una parte destinada a agradecimiento y referencias.

En el primer capítulo aborda la teoría y realidad del derecho de acceso. Antonio Magdaleno Alegría para garantizar una correcta

comprensión del derecho de acceso nos descubre su origen, su posterior evolución histórica y doctrinal hasta llegar a su actual regulación en el artículo 20 de la CE. El lector obtiene una visión completa del derecho de acceso, a partir del desglose explicativo de los aspectos más relevantes del derecho (los sujetos titulares, su contenido y su fiscalización por parte de los directores y las comisiones en el ámbito de TVE y RNE). Tras adquirir estos conocimientos teóricos, se analiza la realidad del derecho, para lo que se sirve de las memorias del Consejo de Administración de RTVE y de los informes de cumplimiento elaborados por la CNMC (en adelante, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia). Concluye el capítulo identificando las deficiencias y exponiendo una serie de propuestas de mejora. De este trabajo se desprende una crítica muy clara: la capacidad de los medios de comunicación privados para seleccionar los asuntos de interés público y cómo son debatidos.

Alejandro Perales, en el segundo capítulo, se dedica a estudiar la regulación del derecho de acceso como forma de participación ciudadana. El autor explora la regulación de los derechos comunicativos, desde la CE, siguiendo por el marco legal (con especial referencia al caso de RTVE) y terminando con la normativa autonómica. Tras ese profundo análisis normativo, el autor concluye denunciando que «se trata de un derecho que se mantiene en la mayoría de los casos como mero pronunciamiento legal, sin plasmación efectiva en los contenidos radiofónicos, televisivos o interactivos, en buena medida debido a la falta de convicción y voluntad política» y por ese motivo propone una serie de criterios para alcanzar una mayor eficacia en los procedimientos de organización y regulación (pp. 80 y 81).

El tercer capítulo, a cargo de Miguel Pasquau Liaño, está dedicado al derecho de rectificación. Este derecho se expone desde la necesaria vertiente teórico-práctica. El autor califica el derecho, desde una visión teórica, como una «pieza modesta» imprescindible para garantizar la calidad del espacio informativo y el correcto funcionamiento de los medios de comunicación. Sin embargo, desde una visión práctica,

denuncia la pasividad de los afectados, más partidarios de buscar el olvido de la información que de accionar y ejercer su derecho. Con el objetivo de clarificar la comprensión, Pasquau describe el procedimiento para el ejercicio del derecho al olvido, así como los problemas en su ejercicio y realiza una breve referencia a las «fake news». Plantea una interesante solución contra la contaminación comunicativa consistente en la creación de una «agencia u organismo que pudiera recibir quejas/ denuncias de los particulares sobre las informaciones inexactas y que, en defensa del derecho a no ser engañado, estuviera legitimada para instar la rectificación» (p. 92). Se culmina el capítulo poniendo de relieve la importante diferencia entre el derecho a la rectificación digital y el derecho al olvido. El primero no impide el bloqueo de la accesibilidad al contenido de que se trate, de ahí que el autor proponga una reforma de la Ley sobre el derecho de rectificación que garantice su aplicación en el ámbito digital.

El siguiente capítulo se centra en contestar a la pregunta: «¿Tenemos realmente un derecho a recibir información veraz?»(en adelante, DRIV). En palabras del autor, Guillermo Escobar Roca, «un jurista que renuncia a verificar la eficacia social de las normas se queda a medias y en cierto modo engaña por omisión» (p.98). Por ese motivo empieza preguntándose «¿Qué significa tener realmente un Derecho?». Su respuesta la fundamenta inicialmente diferenciando los tres tipos de derechos: subjetivos, humanos y fundamentales, para terminar calificando el DRIV como un derecho fundamental. Tras esta conclusión, su objetivo, como hemos indicado, no es saber si tenemos el derecho (pues aparentemente la CE lo reconoce en el artículo 20.1.d), sino si lo tenemos «realmente». Con ese fin, realiza una amplia descripción del DRIV e indaga en la manipulación, entendida como el antónimo de la veracidad de la información. Finalmente, el autor contesta a la pregunta inicial, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No existe propiamente un derecho autónomo a recibir información veraz, sino una mera consecuencia negativa y solo en determinados casos, cuándo la información difundida no es veraz. Como apunta Escobar,

no hay derecho sin garantía, por ello estudia las garantías judiciales y las administrativas. El autor también ofrece un análisis desde el punto de vista de la autorregulación, presentando datos de resoluciones de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España sobre la falta de veracidad informativa. La reflexión de Escobar al respecto es que la autorregulación funciona correctamente desde 2005.

En el capítulo quinto, Óscar Moral Ortega aborda la accesibilidad de las personas con discapacidad. Moral Ortega empieza describiendo la situación de desamparo en las políticas públicas en la que se encuentran las personas discapacitadas y sus familias. Tras la detenida explicación sobre el panorama legislativo nacional e internacional en materia de accesibilidad, desarrolla la Ley General de la Comunicación Audiovisual y la vigente Ley General de Derechos de Personas con Discapacidad. El autor denuncia la falta de cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y, por tanto, de igualdad y no discriminación, indicando que este debería ser el principal objetivo de los poderes públicos.

Juan Martínez Otero aborda, en el capítulo sexto, «La actividad de la Administración en la construcción de un espacio mediático audiovisual accesible para las personas con discapacidad». Se analiza cómo la Administración española está contribuyendo a la consecución de la plena accesibilidad a los medios de comunicación audiovisual. Para ello, tras un sucinto análisis de la normativa vigente, se estudian las medidas concretas adoptadas por la Administración o por otros entes del sector público, con el fin de garantizar en el ámbito televisivo el principio de accesibilidad universal. Principio que se materializa con el desarrollo y la implementación de herramientas como: subtítulo, audio-descripción e interpretación en la lengua de los signos. Para una mayor claridad en su exposición, Martínez Otero recurre al esquema tradicional de las potestades de la Administración. Respecto a la potestad reglamentaria, subraya la conveniencia de desarrollar los preceptos de la Ley General de Comunicación Audiovisual que prevén las herramientas de accesibilidad. En relación a la actividad prestacional, constata el liderazgo de la Corporación de RTVE, aunque apunta la falta

de inmediatez en su implementación. Por lo que se refiere a la actividad de fomento, resalta la importantísima labor de promoción del Centro Español de Subtitulado y la Audio-descripción. Finalmente, en cuanto a la potestad de inspección y sanción, valora positivamente la supervisión de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

En el capítulo séptimo, a cargo de Marta Pérez Gabaldón, se aborda el control de los medios de comunicación privados durante el periodo electoral, haciendo una especial referencia a las elecciones generales de 2015 y 2016. La autora argumenta la trascendencia de los medios de comunicación durante la campaña electoral, por su incidencia en la opinión pública pero también en el voto. «De ahí que deba garantizarse el acceso y la distribución del tiempo entre las diferencias fuerzas políticas con el objetivo de garantizar el derecho a la información y al pluralismo» (p. 175). De acuerdo con esto, Pérez Gabaldón analiza el artículo 66 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que es la norma básica que establece los principios básicos que deben cumplir los medios de comunicación, así como la Instrucción 4/2011 de la Junta Electoral Central que interpreta el anterior precepto. El objetivo del artículo 66 es doble. Por un lado, que las emisoras privadas respeten los principios de pluralismo político e igualdad. Por otro lado, que las televisiones privadas garanticen además los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates, entrevistas electorales e información electoral. No obstante, tales principios no deben ir en contra del derecho a la información y contra el libre ejercicio de la profesión, más si cabe en el caso de los medios privados. Para concluir, y como consecuencia del brillante análisis efectuado, la autora centra la atención en los Acuerdos adoptados en las Elecciones Generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 y el 26 de junio de 2016. Pérez Gabaldón recomienda que la doctrina de las Juntas Electorales debería caracterizarse por una mayor continuidad en el tiempo. Para de ese modo garantizar certidumbre a los actores involucrados. Pues, del profundo y detallado análisis

realizado por la autora se desprende que la doctrina es bastante «confusa y a veces contradictoria» (p. 186).

La profesora Elena Juaristi-Besalduch dedica el capítulo octavo a estudiar el procedimiento administrativo que permite materializar y garantizar el derecho de acceso a la información pública. La autora realiza un arduo esfuerzo para exponer de manera clara y sistemática el marco normativo internacional, europeo y nacional en el que se encuadra el derecho de acceso a la información pública. Esta investigación se detiene en el procedimiento que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno prevé para hacer efectivo el derecho en cuestión. La autora quiere dejar patente que la efectividad del derecho de acceso dependerá de la interpretación normativa. «Ante una normativa que se construye sobre conceptos jurídicos indeterminados y la ponderación, el nivel de transparencia y de efectividad del derecho de acceso a la información pública dependerá en gran medida de la interpretación y aplicación que los operadores jurídicos hagan de la norma» (p. 213). Tras dotar al lector de todas las herramientas normativas necesarias para conocer el procedimiento administrativo, se focaliza el estudio en las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre dos cuestiones. La primera, relativa a la no obligatoriedad de motivación de la solicitud de acceso a la información, su interpretación y la aplicación práctica. Sobre esta cuestión, Juaristi-Besalduch reclama al Consejo la elaboración de una interpretación al respecto, ante la actual situación de incertidumbre e inseguridad jurídica. Y la segunda cuestión examinada es la problemática que presenta la interpretación y aplicación de las causas de inadmisión que prevé la Ley. La autora pone de manifiesto que el Consejo suele realizar una interpretación restrictiva de estas causas, lo que significa que mantiene una postura garantista con el ejercicio del derecho de acceso.

Los capítulos que siguen plantean una valiosa vía para alcanzar la efectividad del derecho de acceso a los medios: la concerniente a los mecanismos de autorregulación. Aunque se pretende que

tengan progresivamente una mayor relevancia en la actual sociedad de la información y comunicación, ésta todavía se encuentra poco desarrollada y no es suficientemente conocida en nuestro país.

Se inicia esta parte con el capítulo octavo, a cargo de Hugo Aznar, entrando de lleno en la «Autorregulación de la comunicación y ciudadanía mediática». Con el objetivo de clarificar la comprensión del capítulo, el autor explica qué es la «autorregulación» y su función ética. La autorregulación, en el entorno de la comunicación, se refiere a la «capacidad del subsistema de la comunicación para establecer sus pautas normativas de actuación y hacer valer las exigencias de responsabilidad asociadas a ellas» (p. 228). Una vez aclarado el concepto, expone sus funciones así como los múltiples mecanismos para implementarla en el campo de la comunicación social. Aznar recurre en este caso a una enumeración de los mecanismos internos y externos a los medios que podrían ponerse en marcha y contribuir, de algún modo, a la autorregulación de la comunicación. El autor recomienda que en España se cree de manera urgente un «Consejo Audiovisual y se introduzca unos conocimientos formativos de educomunicación o educación de la comunicación en la formación general básica» (p. 231). A partir de los aspectos característicos de la autorregulación, el autor resalta la importancia de la participación como otro elemento consustancial e imprescindible, para conseguir que la autorregulación sea efectiva.

El capítulo décimo, a cargo de Juan Carlos Suárez Villegas, aborda las consideraciones deontológicas del derecho de acceso. Comienza su análisis relacionando la libertad de expresión con el derecho del público a ser informado. El autor defiende que la libertad de expresión garantiza el pluralismo informativo. Para ello, mantiene que los poderes públicos deben impulsar leyes anti-trust que puedan extenderse a la pluralidad de los discursos sociales e ideológicos presentes en la sociedad y que puedan constituir una garantía para la libertad de expresión y la construcción de la opinión pública. A continuación, reflexiona sobre el

derecho a la información en el contexto digital e identifica el problema con el que se enfrenta hoy en día la libertad de expresión en las redes, que no es otro que la superficialidad informativa. Se desarrolla también el derecho de réplica y el derecho de rectificación, como formas de acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación, con un doble objetivo: por un lado, resarcir el posible daño ocasionado por la noticia; y, por otro lado, completar su verdad esencial. A modo de conclusión, el autor hace una magnífica observación del derecho de acceso en el ámbito de la política. Se explica cómo se regula el derecho de pantalla y resalta la necesidad de dar cabida a los colectivos minoritarios para, de ese modo, fomentar el pluralismo como valor de convivencia.

El capítulo undécimo, a cargo de Juan Serrano Moreno, se ponen las cartas sobre la mesa y analiza el verdadero papel que cumple el público en la autorregulación de los medios. Papel que, como justifica el autor, con las escasas quejas interpuestas ante los dos órganos de autorregulación existentes en España, dista mucho de lo deseable. Serrano Moreno, finaliza el capítulo aportando datos sobre las quejas presentadas por el público durante el periodo comprendido entre 2010 y 2016. A partir de este análisis cuantitativo y comparativo, el autor concluye que, a pesar de que el público tiene un papel imprescindible, junto a los profesionales y las empresas, su participación es casi inexistente. Lo que rompe el necesario equilibrio entre actores, que la autorregulación precisa para ser efectiva y eficaz. «Porque si unos, los profesionales y las empresas de medios, tienen unas obligaciones que llevar a cabo responsablemente, en cuanto que emisores y transmisores de contenidos, el público también posee otras desde su posición de receptor- destinatario» (p.287).

El capítulo duodécimo, elaborado por Antonio Manfredi Díaz, entra de lleno a exponer el funcionamiento del Defensor de la Audiencia en la Radio Televisión Andaluza. Empieza examinando, desde el marco teórico, las funciones que debe cumplir el Defensor, entendido este como herramienta de autorregulación. Manfredi califica al Defensor de la Audiencia como un instrumento cualificado y eficaz

de autorregulación, por cuanto sus informes son asumidos por la empresa a través del Consejo de Administración. Seguidamente, ilustra detalladamente sobre aspectos como: el procedimiento de tramitación de quejas, los tipos de quejas, su retribución, confidencialidad, etc... Este análisis exhaustivo, le permite al autor extraer una valoración bastante positiva del Defensor de la Audiencia Andaluza. Conclusión que se refuerza con la exposición de ejemplos concretos tales como: la eficiencia de la web como instrumento de relación con el usuario; el diálogo continuo con el usuario ofreciendo respuestas en un plazo máximo en 30 días; participación activa en las Redes Sociales, etc.

Alejandro Caballero trata en profundidad, en el capítulo decimotercero, los Consejos de Informativos de la Corporación RTVE. El autor concibe estos Consejos como órganos internos de participación de los profesionales de la información, cuyo objetivo es velar por la independencia, objetividad y veracidad de los contenidos informativos. La ciudadanía ha podido constatar que entre los profesionales de la información audiovisual de RTVE, la mayoría tiene una voluntad de servicio a la sociedad. Esto no se hubiera conseguido sin la normativa actual, que ha servido de soporte fundamental para la defensa de un periodismo digno. Caballero desarrolla de forma muy completa sus rasgos característicos, tales como: composición, funciones y competencias. A continuación, se relacionan estos Consejos de Informativos con el derecho de acceso. A pesar de que ninguna disposición legal ni el propio Estatuto de la Información les imponen responsabilidad directa sobre el derecho de acceso, sí que se encuentra entre sus obligaciones, informar sobre los posibles incumplimientos en la materia. Concluye el autor que «garantizar la independencia de los profesionales de la información audiovisual que prestan sus servicio a la sociedad, y especialmente de los que lo hacen en la radiotelevisión pública que se financia con el esfuerzo de toda la sociedad, es un requisito primario para impulsar la transparencia en los asunto públicos» (p. 325).

Este primer volumen termina abordando la autonomía del supervisor audiovisual, a cargo de Belén Andrés Segovia. La autora empieza estudiando la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, tras la publicación de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Se explica cómo esta Ley fue el resultado de la agrupación de la regulación de los diferentes mercados económicos existentes en uno solo, con el fin de abaratar costes. Seguidamente la autora crítica que la Unión Europea no haya resuelto los problemas que tiene la Comisión para cumplir con los cánones de independencia en el ejercicio de su potestad de control y supervisión. No obstante, pone de relieve que «a pesar de no estar sujetas al control de ninguna otra Administración matriz, debe obedecer de forma taxativa a la ley, con independencia de cuál sea el objeto de su decisión» (p. 343).

Tras el somero recorrido por los contenidos de la obra, debemos concluir que es brillante por su contenido y su análisis transversal del Derecho. Nos atrevemos a asegurar que, se trata de una obra exclusiva en su ámbito por los temas analizados y su enfoque teórico-práctico. Va destinado a todo tipo de estudiosos, profesionales relacionados con el Derecho y los medios de comunicación, así como a estudiantes interesado en la materia.

Es por todo ello que, debo recomendar la lectura de esta obra por cuanto consigue generar un debate en nuestro país sobre el derecho de participación, al tiempo que aporta muy valiosas recomendaciones y reflexiones. Todas ellas con el mismo denominador común: la urgente necesidad de implementación real del derecho de acceso a los medios de comunicación.