Sistematizar el caos

POR **CELESTE GAY FUENTES**

Editorial Editorial Colex. Enrique Linde Paniagua y José María Vidal Beltrán. *Derecho Audiovisual*
Madrid, 2003

Derecho Audiovisual constituye un exhaustivo estudio sobre el régimen jurídico del conjunto del audiovisual. Aunque centrado en la regulación española de la televisión, el libro se ocupa también de la radiodifusión sonora y de la cinematografía, y describe no sólo el panorama jurídico español, sino que, además, contiene amplias referencias a la normativa internacional y a la política de la Unión Europea sobre los medios de comunicación audiovisuales. El libro pretende, pues, ofrecer una descripción completa del complejo entramado de normas que conforma actualmente el derecho audiovisual, de modo que tiene, prácticamente, el formato de un manual sobre el tema.

Los autores comienzan abordando el objeto y los límites del derecho audiovisual ?que separan, quizás de manera demasiado tajante, del derecho de las telecomunicaciones? y planteando su estrecha vinculación con el derecho constitucional y administrativo. Además, incluyen, ya en el capítulo I, una reflexión sobre la radiotelevisión pública, una preocupación constante del libro.

La ausencia de derechos ciudadanos

Tras estas reflexiones generales, en los capítulos II a IV se analizan tres marcos de referencia que encuadran y contextualizan el derecho audiovisual actual. Se describen así, en primer lugar, los antecedentes históricos del derecho audiovisual en España de forma exhaustiva (remontándose incluso a las primeras normas sobre la prensa e imprenta); se aborda, en un segundo momento, el estudio de las organizaciones y normas internacionales del audiovisual; y, finalmente, se emprende el análisis del derecho constitucional del audiovisual, revisando de forma crítica las disposiciones constitucionales que, de una u otra forma, inciden en el audiovisual o, más genéricamente, en lo informativo.

Fundación Telefónica
Telefónica

Realizan los autores una interesante crítica acerca de la ausencia de desarrollo legislativo de derechos constitucionales tan importantes como son el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz ?que entre otros efectos, determina que la opinión pública quede sin vías jurídicas de reacción frente a informaciones falsas u omisiones de información? y el derecho de antena o de acceso de los grupos sociales a los medios públicos de comunicación, que viene reconocido en el artículo 20, apartado 3º, de la Constitución española. Después de resaltar la importancia fundamental de estos derechos como garantía complementaria de las libertades informativas reconocidas en la Constitución, los autores se suman a las frecuentes críticas que vienen efectuándose acerca del escaso desarrollo legislativo del citado artículo 20 en periodos no electorales, lo cual constituye un grave déficit democrático de la legislación audiovisual. Asimismo, introducen el debate, de actualidad en estos momentos, acerca de la necesidad de sustituir la obsoleta Ley de Prensa de 1966 por una nueva regulación democrática de las empresas informativas.

Un edificio jurídico inestable e incoherente

En la segunda parte del libro, Linde y Beltrán acometen el estudio del régimen jurídico de los operadores audiovisuales, dedicando capítulos a la regulación de la radiodifusión y de la cinematografía, y prestando una atención central al régimen jurídico de la televisión. En el curso de este análisis se deben enfrentar a las serias dificultades derivadas de las características propias de la legislación sobre televisión en España: una legislación fragmentaria compuesta por un gran número de normas estatales y autonómicas que se promulgaron a medida que surgieron nuevas modalidades técnicas de televisión.

A pesar de los anuncios reiterados sobre la intención de elaborar una nueva ley que abarque al conjunto del audiovisual (hoy no existe una norma cabecera que fije los grandes principios de ordenación de la televisión), lo cierto es que la mayoría gobernante que se consolida a partir de 1996 ha optado por mantener la legislación preexistente y ha preferido modificar dichas leyes en aspectos puntuales, pero de enorme trascendencia, a través de sucesivas leyes de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado. Esta forma de legislar sobre la televisión se asemeja más al ejercicio de un poder reglamentario que responde a situaciones concretas que a la ordenación estable de un sector que, como destacan los autores, afecta a derechos fundamentales y al progreso social y cultural de nuestra sociedad en su conjunto.

El resultado de lo señalado es un edificio jurídico inestable y, en ocasiones, incoherente; de difícil sistematización y cuya descripción ?ante la imposibilidad de encontrar los principios generales y las bases políticas sobre las que se apoya el sistema en su conjunto? comporta una laboriosa tarea de descripción pormenorizada de diversas leyes.

Quizás por ello en el libro destaca la profundidad del análisis sobre la regulación de la televisión pública, donde los autores aportan su experiencia en la dirección y gestión del Ente Público Radiotelevisión Valenciana, frente al análisis más descriptivo de la regulación de la televisión privada. En este aspecto, se echa en falta una referencia más amplia y crítica acerca del desarrollo de la legislación sobre la televisión privada, en especial en los ámbitos de la televisión local por ondas y de la televisión por cable, dos sectores en los que la interpretación

Fundación Telefónica

administrativa de las normas ha dado como resultado una situación insostenible que arroja a la práctica alegalidad a la mayor parte de los operadores privados.

¿Servicio público?

Una segunda característica de la legislación española sobre el audiovisual es lo que podríamos definir como su vacuidad. Aunque el fundamento de todo el régimen jurídico de la radio-televisión ?a excepción de la que se transmite por satélite? es el concepto de servicio público, éste no se traduce en un régimen de obligaciones concretas para los operadores públicos y privados de medios audiovisuales. Por el contrario, el concepto de servicio público ha servido hasta el momento para restringir notablemente los márgenes del pluralismo externo, sobre todo en el sector de la televisión local. Así, la ausencia de obligaciones reales de servicio público contrasta con la abundancia de normas sobre televisión que son, realmente, una reiteración constante de disposiciones de dudosa eficacia.

Esta característica de la legislación se deja sentir en la tercera parte del libro, donde se aborda la regulación específica sobre la programación audiovisual en España. Después de repasar la legislación derivada de los límites constitucionales a las libertades de expresión e información, que con carácter general condicionan la actividad de cualquier sujeto que haga ejercicio de la libertad de expresión e información, los autores analizan los principios y normas sobre programación que vienen recogidos, en lo fundamental, en la Ley sobre Televisión Sin Fronteras y en el artículo 4º del Estatuto de la Radio Televisión de 1980. Los principios contenidos en este artículo, concebidos inicialmente para ser cumplidos por la radio-televisión pública de ámbito estatal, se han impuesto posteriormente ?a través de las diversas leyes que regulan las distintas modalidades de televisión? a todos los gestores de la televisión, tanto públicos como privados, con la única excepción de los operadores de televisión por cable. Los autores se han visto así obligados a prestar una atención quizás demasiado extensa a esos principios de programación, reproduciendo en sus páginas la reiteración abigarrada de principios vacíos.

Cierran los autores esta tercera parte con una exposición acerca de la normativa sobre publicidad comercial, lo cual no es habitual en los libros al uso sobre derecho de la radio-televisión, por lo que es un capítulo que tiene especial interés.

Finalmente, el libro se completa con una extensa y actualizada cuarta parte, dedicada a la política y regulación audiovisual de la Unión Europea, en la que se aborda no sólo la aplicación del derecho comunitario general en el ámbito del audiovisual, sino que se desarrollan con detalle las distintas acciones emprendidas en el marco de la política comunitaria sobre el sector.

Fundación Telefónica