

La libertad de expresión

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

El modelo de sociedad de cuño occidental, en el que se encuentra España y en el que deseamos continuar, se proyecta en un futuro en el que las libertades, cada una en particular y todas en su integridad, forman un conjunto global, indivisible e intangible que constituye su principal característica.

Esta libertad así concebida, competitiva y estable, atractiva y justa, determina una dinámica entre la sociedad y el individuo que armoniza sus relaciones, mientras que las instituciones públicas, ya sean centrales o autonómicas, regionales o locales, deben ser servidoras de esa sociedad alimentada y enriquecida por ella.

La libertad es una mercancía demasiado frágil para que nos podamos permitir el lujo de jugar con sus límites. Es un término unívoco, que no admite interpretación. Se es libre y no es preciso añadir «completamente libre», porque no existe la libertad «a medias». Esta concepción de la libertad integral tiene evidentemente limitaciones emanadas en primer lugar del Derecho natural y posteriormente regladas por el Derecho positivo, pero que este último no puede dividir ni parcelar.

Las sociedades democráticas occidentales han concluido ya la construcción doctrinal, las características políticas y jurídicas de la libertad de expresión. Cualquier tesis que ahora se esgrima en defensa de esta paradigmática libertad democrática sería, necesariamente, sobreabundante y reiterativa. Hoy por hoy, la libertad de expresión se plantea no como reivindicación política primaria, sino como un reto a los Estados de Derecho democráticos. Y el reto consiste, simple y llanamente, en lograr del Estado las condiciones técnicas, jurídicas y económicas que permitan un efectivo y real desarrollo de la libertad de expresión en una de sus facetas de mayor contenido ideológico y político: la libertad de información.

Sería una imperdonable ingenuidad suponer que existe libertad de ex-

presión por el hedió de que el ciudadano pueda, abstractamente, «decir lo que quiera». Igualmente lo sería si nos damos por satisfechos con que el Gobierno, en cuanto dirige el Estado en el área ejecutiva, permita la crítica política en los medios de comunicación social de titularidad pública. Estas básicas manifestaciones de la libertad de expresión pudieron ser suficientes en un estadio inicial, pero resultan ridiculamente exiguas en una sociedad que domina la informática, emprende la conquista del espacio, dispone de una radio y televisión sofisticadas y, en definitiva, se encuentra en los umbrales del año 2000 con un potencial técnico y científico inimaginable hace sólo unos lustros.

Ocurre que la sociedad occidental ha alcanzado unas cotas de tecnificación espectaculares. La información, bien inmaterial de primera necesidad cuando los niveles culturales superan la alfabetización, tiene que insertarse «n ese mundo de ordenadores, ondas, novísimos procedimientos de impresión, velocísimos vehículos de distribución, avanzados y esotéricos medios de reproducción de la imagen y competir todos los días, todas las horas, incluso todos los segundos, con una aceleración creciente en la sucesión de acontecimientos de todo tipo a cuya noticia y conocimiento los ciudadanos quieren acceder.

Tal es la complejidad técnica de nuestras sociedades y tanto daño puede provocar la invasión incompetente en estas áreas de empresas, grupos y personas más o menos incontroladas e incontrolables, que hemos conferido al Estado el derecho monopolístico de ordenar ese maremágnum, casi misterioso. Los gobiernos, directamente vinculados al mandato constitucional de respeto y amparo a la libertad de expresión, tienen en su mano, no obstante, la llave para hacerla posible o, por el contrario, abusando del mandato reci-Hdo, atentar a la misma esencia de la sociedad. No hay, no puede haber, televisión privada si su puesta en marcha no viene regulada detalladamente; no hay emisoras de radio sin una normativa mínima; no cabe un periódico o un semanario sin una previa tramitación administrativa. De otra parte, puede o no haber información sobre las cuestiones capitales del interés común, según el Estado quiera o no ser transparente. De esta simple relación se deduce, claramente además, hasta qué punto la acción de Gobierno condiciona el real desarrollo de la libertad de expresión, en su faceta de libertad de información. Tal Estado se siente legitimado, a veces con evidente extra-limitación de sus facultades, para regular normativamente la propiedad sobre los medios de comunicación, como ahora ocurre en Francia con la ley sobre concentración y transparencia de las empresas periodísticas, y en general a intervenir activamente en la organización y desarrollo de las empresas de medios de comunicación social.

De otro lado, no es ocioso reiterar que la información en términos generales se encuentra presionada por dos circunstancias contradictorias: su conceptualización como auténtico servicio público —en sentido lato y no administrativo— o bien inmaterial de primera necesidad y los altos costes técnicos

y económicos precisos para su elaboración y distribución. Lo primero exige que el producto informativo en sus más variados procedimientos y sistemas esté al alcance de la inmensa mayoría de los ciudadanos. Esto lleva directamente al establecimiento de precios «cuasi políticos» (con referencia, especialmente, a los periódicos diarios) y exige, correlativamente, una ayuda del Estado. En consecuencia, la presencia del Estado en el aspecto económico del mundo de la información resulta evidente. Pero aún más: los Estados, no todos, pero tampoco no pocos, en función de esa concepción de la información como servicio público, han optado por constituirse en empresarios de medios de comunicación social. El caso español es meridianamente claro: el Gobierno deviene en el real titular de medios informativos importantes para cuyas empresas no rigen los principios mercantiles habituales y sus déficit están subvenidos por los presupuestos públicos. Tal es el caso —el más ominoso de todos— de la televisión. El Estado —así lo establecen los estatutos de la Radio-Televisión Española— asume el monopolio de la televisión, obstando la posibilidad de creación de canales privados y extrayendo del mercado publicitario una cuota fundamental, que en vez de financiar los medios privados en sana competencia, y como sería lógico en una plena sociedad de libre iniciativa, va en beneficio de un ente público que puede gestionar el medio con unos grados de benevolencia empresarial que no le son dados a los medios privados.

Con subvenciones del Estado a los medios de comunicación social, con periódicos de titularidad pública y con un rígido monopolio televisivo, ¿puede afirmarse que se dan las condiciones idóneas para el desarrollo de la efectiva libertad de expresión en su faceta de libertad informativa? Evidentemente no. Añadamos a lo anterior otras circunstancias relevantes: el Estado es el que concede las licencias de la radiodifusión; en manos del Gobierno y de su partido está la iniciativa legislativa para autorizar y regular la televisión privada, y si no fuera por una iniciativa normativa voluntaria, el Gobierno podría seguir otorgando subvenciones a su discrecionalidad a medios informativos.

En tanto la situación del sector público, aunque en crisis, tiene suficientes posibilidades de mantenimiento, ¿qué ocurre en las áreas privadas? Ocurre que las empresas periodísticas tienen que competir con los medios públicos (radio, televisión y prensa), soportando crecientes costos, obligados a la utilización de técnicas en punta sometidas a constante revisión y, por fin, afrontando un descenso paulatino en los índices nacionales de lectura. En estas condiciones, todo el mercado publicitario que sustraen los medios públicos a los privados y las posibilidades de aquéllos de financiar presupuestariamente sus pérdidas abocan a los medios privados a la precariedad o la desaparición. Las subvenciones del Estado, que felizmente van a ser reguladas por una ley de próxima discusión en el Congreso, estaban siendo hasta el momento recursos vitales y estrictamente precisas para la subsistencia de muchas empresas periodísticas.

Puede que, pese a la nueva regulación que pretende objetivar las ayudas económicas y represente un avance indudable, la futura ley no sea en modo alguno operativa si, como se ha especulado, el Gobierno podría deducir de los importes destinados a subvencionar a un medio sus deudas fiscales o a la Seguridad Social. Si tal conjetura se hace realidad, es claro que el Parlamento impondría a las empresas periodísticas condiciones más gravosas que a otras empresas subvencionadas no sujetas a deducciones de estas características, y a la postre, adelantaría la muerte anunciada de no pocos periódicos, de ámbito preferentemente local y provincial, sustrayendo en las comunidades afectadas un instrumento de información y de expresión imprescindible.

En consecuencia, por razones técnicas y económicas, la libertad de expresión, en lo referente a su faceta de libertad de información, no puede ser examinada sin valorar la alta incidencia del Estado, de tal manera que, pese a la proclamación constitucional de esta libertad, el real ejercicio de la misma está en función del comportamiento político y la normativa legislativa del Gobierno democrático de turno. En ese sentido, la libertad de expresión está en buena medida al azar del cómo y cuánto proyecte el Gobierno y su partido. Que esto es así lo constata la sentencia del Tribunal Constitucional español sobre la televisión privada, que expresa claramente que ésta no es inconstitucional, pero que sus posibilidades de implantación o establecimiento quedan diferidos a una ley de las Cortes Españolas. Si éticamente pudiera afirmarse que el Parlamento viene obligado a desarrollar este aspecto de la libertad de información, jurídicamente no cometería infracción alguna el Gobierno aplazando su cumplimiento, puesto que el ejercicio de su iniciativa legislativa se somete a criterios de oportunidad y conveniencia políticas. Por otra parte, el hecho de que la acción conjunta de los otros poderes del Estado promueva un efectivo desarrollo de la libertad de expresión indica cómo la resistencia gubernamental a usar de su iniciativa legislativa comenzaría a deslegitimarse, adquiriendo característica de interesada actitud ideológica. El reciente auto de la Audiencia Nacional elevando al Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad de un artículo del estatuto de Radio-Televisión (aquel que consagra el monopolio del Estado sobre la televisión) evidencia que desde el propio Estado, en este caso desde el poder judicial, se registra una loable sensibilidad ante las solemnes proclamaciones del artículo 20 de la Constitución Española de 1978.

II

UNA FUTURA REGULACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MEDIOS IMPRESOS

El intervencionismo estatal en la normación de los diversísimos aspectos de la libertad de información, una de las materializaciones prácticas de la li-

bre expresión, es un fenómeno del que cabe responsabilizar, como ya se ha mencionado, a la tecnificación de nuestra sociedad, pero también a la avaricia del propio Estado, que muestra una tendencia progresiva a succionar competencias en esta materia, aspirando a un control legislativo y reglamentario de los vehículos de la información sea prensa, radio o televisión. Este fenómeno va adquiriendo proporciones alarmantes, y la larga mano del Estado oprimiendo la espontánea creación de medios de difusión es, hoy por hoy, el condicionante básico al efectivo desarrollo de la libertad de expresión. La actuación del Estado, de esta manera, es la clave de esa real libertad de expresión, de tal manera que la forma de ejercicio de sus facultades, con criterios extensivos o restrictivos, serán los que, al fin y a la postre, permitirán afirmar o negar que en nuestra sociedad se produce un ejercicio efectivo de los derechos conocidos en el artículo 20 de la Constitución.

En este sentido, un elemento básico para efectuar al respecto una adecuada valoración de la situación es el examen del anteproyecto que tiene en estudio el Gobierno de la ley orgánica reguladora del ejercicio del derecho a la libertad de expresión por medios impresos. Este proyecto, junto con la solicitada autorización de la televisión privada, la objetivización generosa de ayudas a la prensa, la desaparición de los medios de comunicación social de titularidad pública y una completa liberalización del establecimiento de emisoras de radiodifusión, revelará si el Gobierno y las Comunidades Autónomas se hacen solidarios con la declaración constitucional del derecho a la libertad de expresión o, por el contrario, cederán las tentaciones monopolizadoras e interventoras sobre este amplio campo de la información como más destacada faceta de la libertad de expresión.

La regulación, en consecuencia, del derecho a la libertad de expresión por medios impresos, presupone una forma de postura previa de carácter ideológico-político que no puede obviarse en el análisis de cualquier norma legal que tenga por objeto normativizar la actividad informativa.

Un primer dato positivo del anteproyecto gubernamental consiste en la brevedad del mismo, que implica una renuncia al reglamentarismo. Pero correlativamente es de todo punto criticable que este proyecto normativo, al señalar su ámbito de aplicación, excluya del mismo a la radio y a la televisión, lo que indicaría un persistente designio monopolístico. De otro lado, este proyecto no agotará la regulación legal de esta materia, porque con posterioridad entrarán en liza las Comunidades Autónomas desarrollando competencias legislativas complementarias y que deberán mantener consecuencia con sus aspectos fundamentales.

De lo contrario pueden resultar hechos y situaciones absurdas y contradictorias, como lo recientemente ocurrido en el País Vasco con las emisoras de frecuencia modulada. El Gobierno de la Comunidad Autónoma, tras conseguir por vía del Tribunal Constitucional el reconocimiento de la competencia para adjudicar dichas emisoras en su territorio, ha modificado radicalmente el sentido de la actuación estatal precedente, primando exclusivamen-

te en la solución arbitrada su partidismo político sobre la libertad de información e incluso sobre su propio esquema de modelo de sociedad.

Interesa, llegados a este punto, exponer, siquiera sucintamente y desde un punto de vista personal, los principios generales que debe albergar y salvaguardar una normativa de estas características y que de alguna forma se relacionan con el mencionado anteproyecto.

No bastaría con que una futura ley proclame la libertad de creación de medios de información. Resultaría imprescindible que se proclamase, con igual convicción, la libertad de gestión de esas empresas surgidas por el impulso social; libertad de creación y de gestión son indisociables y aquélla de poco vale sin ésta.

La empresa de información, sin perjuicio de la mínima intervención del Estado, debe poder desarrollarse con libertad total. El Gobierno francés, con la ley ya citada sobre la titularidad de empresas periodísticas, ha irrumpido injustamente y sin otro motivo que el afán interventor en esa «gestión», que es susceptible de adoptar tantos cuantos procedimientos legítimos ofrezcan las disposiciones legales y el sistema económico y financiero. El vecino es un ejemplo a no seguir.

La empresa periodística, pese a sus indudables peculiaridades en función del «producto» que elabora, tiene que acercarse en todo cuanto sea posible a los esquemas habituales de la empresa mercantil evitando normativas atípicas o específicas. En este sentido debe levantarse la férrea prohibición de la transmisión de acciones a extranjeros liberalizando las inversiones de esta naturaleza, que deben someterse, por otra parte, a los límites que establece la legislación sobre el porcentaje de capital extranjero en empresas nacionales.

El monopolio en materia de medios de información debe recibir un muy equilibrado tratamiento legislativo, en el que debe definirse su contenido restringiendo en lo que sea posible los márgenes de apreciación discrecional. En paralelo, el Estado debe ya —y de una vez por todas— hacer saltar su monopolio televisivo insostenible en la sociedad española de nuestros días.

La profesión periodística requiere una regulación normativa inaplazable que debe contemplar la figura profesional de la prensa con criterios materiales y no sólo formales, introduciendo en el acceso a la condición de periodista un dinamismo que ahora no existe. Tienen que evitarse —y existen datos indiciarios para afirmar que no se está haciendo— brotes corporativistas con la creación de consejos de prensa, por ejemplo, que si están dotados, como se pretende por algunos sectores, de facultades disciplinarias, pudieran conculcar la prohibición de los tribunales de honor contenida en el artículo 26 de la Constitución.

De alguna forma debe hacerse participar a los profesionales de la prensa en las decisiones empresariales que afecten al desarrollo de sus funciones laborales. Así, parece coherente otorgar a los colectivos de las redacciones un estatuto, con indicación de facultades mínimas y máximas, en el que se recojan sus prerrogativas de audiencia y consulta en algunas decisiones em-

presariales. No obstante, hay que conjurar un peligro: los estatutos de redacción que deben ser objeto de una negociación no pueden ser el instrumento para desposeer a los titulares de la empresa de sus legítimos derechos de gestión empresarial y de orientación ideológica del medio, cosa que no sería imposible ocurriese si esos estatutos de redacción no tienen un techo determinado por ley. Una empresa débil puede sufrir el riesgo de «entregar» *de jacto* el control a los trabajadores, desnaturalizando el auténtico contenido cooperador de los estatutos redaccionales.

La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los profesionales de la información son los aspectos más vidriosos de una futura normativa. La cláusula de conciencia exige determinar en relación a qué puede oponerse y hacerlo de la forma más concreta. De ahí que el periodista deba ingresar en un medio sabiendo dónde va a prestar su función. Su objeción de conciencia no puede referirse a abstracciones ideológicas, sino a líneas editoriales, concretas. Y resulta de justa reciprocidad que la empresa disponga también de los medios idóneos para apartar los obstáculos internos para el desarrollo a su línea editorial si acaso profesionales del medio lo impiden o dificultan. Abundante doctrina ve en la reciprocidad de la cláusula de conciencia una facultad necesaria para la empresa (profesor Alfonso Nieto, *La cláusula de conciencia*, Pamplona, 1978, págs. 274-275). Por otra parte, deben adoptarse las previsiones normativas mínimas para un ejercicio de la objeción que implica la cláusula de conciencia de modo proporcional y atendiendo a los intereses generales de la propia empresa.

Finalmente, la responsabilidad penal y administrativa de los medios impresos de información debe responder a criterios meridianamente claros: proscripción de la arbitrariedad administrativa, tipificación clara de las infracciones, mínima intervención gubernativa y máxima judicial y a su vez, ésta con los menores márgenes de apreciación y discrecionalidad y, por fin,, unificación material de las distintas normas que aparecen hoy dispersas en distintos textos legislativos.

Se ha traído a colación estos principios generales, susceptibles de orientar en el futuro una previsible iniciativa legislativa del Gobierno, con la intención de apoyar la tesis anterior: es necesario, y así lo hemos querido, que el Estado intervenga, pero es preciso que lo haga con suma discreción y respeto y con criterios mínimos. El Gobierno francés no lo ha hecho, y ello puede representar una tentación como un ejemplo que en modo alguno puede ni debe seguirse.

De otro lado, las intervenciones legislativas mínimas de los Estados serían —y realmente lo son— coherentes con el previsible futuro técnico que se nos avecina. Entramos en la era de la cibernética, de la renovación de procedimiento. El fenómeno informativo no puede quedar encerrado en rígidos y estrechos márgenes que quizá no le permitan afrontar ese futuro prometedor con la autonomía y la espontaneidad precisas.

No quisiera concluir esta pequeña exposición sin aludir al peligro laten-

te en las intenciones de determinados organismos internacionales que so pretexto de defender la libertad de expresión se encaminan a la configuración de lo que se denomina «nuevo orden de la comunicación», que no tiene otra finalidad que oponerse a la actividad de las grandes agencias informativas que, al fin y a la postre, no hacen sino resquebrajar férreos monopolios informativos en aquellos Estados que justamente son los que con mayor calor aplauden estas iniciativas internacionales. Estados democráticos como el español no pueden participar en este tipo de iniciativas alentadas por sistemas políticos que nada tienen que ver con nuestra filosofía de la libertad.

Una libertad como la de expresión, que depende, para que sea real y efectiva, con tanta intensidad de la acción de los poderes públicos y se somete a la regulación tanto del Gobierno como del Parlamento, puede ser una libertad sometida a los vaivenes ideológicos en función de equipo de Gobierno que en cada momento ostente el poder ejecutivo y domine parlamentariamente. Es preciso —ésta sería mi conclusión— que el sistema democrático español objetivice los límites de la libertad de expresión, la ampare de sus enemigos eficazmente y que la sociedad no vincule su suerte a los particulares criterios de un grupo gobernante. Porque la libertad de expresión es un patrimonio de todos. Un patrimonio de la democracia que no puede quedar al albur de las circunstancias ni quedar coartado por las complejidades técnicas, las dificultades económicas o, en fin, por la omnipresencia del Estado en general y del aparato público en particular.

La libertad de expresión es para España el artículo 20 de la Constitución y no se trata de un artículo aislado. Manipularlo fuera de su contexto es una peligrosa práctica de laboratorio cuyas consecuencias pueden dañar al conjunto de libertades que tanto cuidado y equilibrio exigieron en su definición, resultando una preocupante temeridad redefinir lo ya precisado o matizar su contenido. La Constitución tiene que ser nuestro obligado pasaporte de futuro y la totalidad de su texto es el contorno de nuestras libertades. Pretender modificar una de ellas es abrirle a España la caja de sorpresas, ya que ninguna otra libertad podrá sentirse tranquila en el articulado constitucional si por supuestas conveniencias de practicidad se «retoca» la libertad de expresión. Todas ellas, como garantías constitucionales, forman el ascendiente de nuestra democracia, que podría verse gravemente en peligro si se le enerva tan firme apoyo como supone la libertad de información. El hombre libre es el que no tiene otras ataduras que la libertad de los demás y, por tanto, no se constriñe artificialmente el desarrollo de su personalidad y las bases de su convivencia en sociedad. Todos podemos traer a nuestras mentes un buen manojito de países en los que estas palabras no tienen significación. Lo primero que se alteró en todos ellos fue la libertad de expresión.

F. DE Y. *

•* Vicepresidente de FUNDES.