



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

EL DERECHO DE ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS DE LOS GRUPOS SOCIALES Y POLÍTICOS SIGNIFICATIVOS COMO GARANTÍA DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE LA LIBERTAD DE COMUNICACIÓN

Juan Carlos Díaz García

SPCS Documento de trabajo 2020/5

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca | Avda. de los Alfares, 44 | 16.071-CUENCA
Teléfono (+34) 902 204 100 | Fax (+34) 902 204 130

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Juan Carlos Díaz García

JuanCarlos.Diaz3@alu.uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca
Seminario Permanente de Ciencias Sociales
Codirectoras:

Silvia Valmaña Ochaita

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

EL DERECHO DE ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICOS DE LOS GRUPOS SOCIALES Y POLÍTICOS SIGNIFICATIVOS COMO GARANTÍA DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE LA LIBERTAD DE COMUNICACIÓN

Juan Carlos Díaz García¹

*Facultad de Derecho de Albacete. Departamento de Ciencia jurídica y derecho
público*

RESUMEN

El derecho de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos, regulado como mandato al legislador en el artículo 20.3 de la Constitución, tiene por objeto cumplir con la obligación objetiva del Estado de promocionar la libertad de comunicación de estos colectivos. El mandado de acceso se configura como un instrumento de optimización de este derecho fundamental, que entronca con las garantías de organización y procedimiento que para la libertad de expresión establece la Constitución española de 1978.

Sin embargo, habiendo transcurridos cuarenta años desde la aprobación del texto constitucional, podemos afirmar que el mandado del constituyente es todavía una asignatura pendiente que dista mucho de haber alcanzado un desarrollo eficaz y eficiente, si acaso con la salvedad de la regulación en periodo electoral y referendario. Esto es así, porque tanto a nivel estatal, a través de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad pública, como de la ingente normativa autonómica, el acceso queda diluido en prescripciones abstractas y generalistas, que nada concreto aseguran; además en no pocos casos se deja en manos de órganos administrativos su regulación.

Palabras clave: libertad de expresión, derecho de acceso, grupos sociales, garantías de organización y procedimiento.

Indicadores JEL: K1, K19

¹ JuanCarlos.Diaz3@alu.uclm

ABSTRACT

The right of access to public media of significant social and political groups, regulated as a mandate to the legislator in article 20.3 of the Constitution, is intended to fulfill the objective obligation of the State to promote the freedom of communication of these groups. The access mandate is configured as an instrument to optimize this fundamental right, which is linked to the guarantees of organization and procedure established for the Spanish Constitution of 1978 for freedom of expression.

However, having passed forty years since the approval of the constitutional text, we can affirm that the mandate of the constituent is still a pending issue that is far from having reached an effective and efficient development, if perhaps with the exception of the regulation in the electoral period and reference. This is so, because both at the state level, through Law 17/2006, of June 5, on publicly owned radio and television, and the huge autonomous regulations, access is diluted in abstract and general prescriptions, that nothing concrete assure; In addition, in many cases its regulation is left in the hands of administrative bodies.

Key words: freedom of expression, right of access, social groups, guarantees of organization and procedure.

JEL codes: K1, K19

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos fundamentales no solo constituyen una limitación para el Estado, como los derechos de libertad, sino que además informan un sistema de valores y principios, que vincula positivamente al poder público para su optimización. Esta compleja idea, ha suscitado el interés de la dogmática en el estudio de los medios para lograr la mayor eficacia de las normas iusfundamentales. Uno de estos instrumentos es la conexión que se ha encontrado entre los derechos fundamentales y la organización y procedimiento.

El concepto de “organización y procedimiento” para la realización de las normas fundamentales, aunque en su día pudo considerarse una novedad en la dogmática, no fue en realidad otra cosa, que una proyección de las instituciones del Estado al servicio del desarrollo de los derechos fundamentales en su vertiente objetiva. El Estado siempre ha promocionado contenidos jurídicos para regular la cooperación de diversas personas en aras de alcanzar un fin, una organización en sentido estricto, podíamos decir. También ha regulado los procedimientos para garantizar los derechos materiales y cumplir con las funciones administrativas y judiciales, esto es, procedimientos en sentido estricto.

Por tanto, la noción de organización y procedimiento, comprende dos conceptos diferenciados, que sin embargo se ha generalizado su uso en una cláusula omnicompreensiva sin distinción alguna entre ellos. Esta falta de técnica para referirse a uno de los más importantes medios de optimización de los derechos fundamentales, según Alexy (2007) se debe a la síntesis y hasta cierto punto, -añadimos nosotros- al grado de abstracción alcanzado en su concepto, porque engloba todas las posiciones jurídicas adjetivas (procesales) y materiales, para conseguir un resultado aceptable en el mandato de optimización. Este concepto amplio, para el jurista alemán, sólo estaría justificado si existe afinidad en los elementos que lo componen. Dicho de otra manera, lo que nos propone Alexy es si existe algún tipo de elemento común a las garantías jurídicas procedimentales y materiales, que justifiquen su referencia como una sola significación. Esta afinidad se encuentra en la propia idea de procedimiento, siempre que con ello describamos a un *sistema de reglas y/o principios para la obtención de un resultado* (Alexy, 2007:419). La idea nuclear que se obtiene es que los derechos fundamentales, no pueden ser plenamente efectivos (o tal vez ni siquiera se podría hablar de ellos) si no es en el marco jurídico-político del Estado, y siempre que éste apueste decididamente por su desarrollo. Esta hipótesis parece recogerla Alexy cuando

afirma que: *Las normas de procedimiento y de organización deben crearse de tal manera que, con suficiente probabilidad y en suficiente medida, el resultado sea acorde con los derechos fundamentales.* (Alexy, 2007:419). Esto es, los derechos fundamentales “mandan” algo, pretenden conseguir un objetivo, para el que es preciso un conjunto de disposiciones normativas periféricas (procesales y materiales) a la norma iusfundamental, que le permitan materializar su fin. Por tanto las normas de organización y procedimiento no son otra cosa, que el procedimiento puesto a disposición del titular del derecho fundamental para que ejerza las facultades subjetivas que el derecho le reconoce.

Si lo afirmado anteriormente es cierto, esto es que, ya sea por decisión del legislador constituyente o por mandato de éste al legislador constituido, se ha de crear un procedimiento para el ejercicio de las facultades subjetivas iusfundamentales, cabe preguntarse por la estructura de este procedimiento. Aunque el lector ya lo habrá intuido, conviene aclarar que cuando nos referimos al procedimiento no estamos haciendo referencia, ni la vamos a hacer, a los procedimientos creados por las normas procesales para la tutela judicial de los derechos fundamentales, sino como ya se ha visto, a aquellos dirigidos a su optimización.

La estructura de las garantías de organización y procedimiento depende del tipo de derecho fundamental que se trate, puesto que obviamente cada derecho fundamental tiene un objeto de protección que lo diferencia de los demás, y el proceso de optimización tendrá un carácter especial.

Las garantías de organización y procedimiento que conforman el proceso de realización de la libertad de comunicación, se estructuran en dos prohibiciones: las establecidas en el artículo 20.2 CE –prohibición de censura previa- y en el artículo 20.5 CE –prohibición de secuestro administrativo de publicaciones-; mediante mandatos dirigidos al legislador ordinario para que regule la organización y el acceso a los medios de comunicación públicos de los ciudadanos, el control parlamentario de dichos medios (art. 20.3 CE), el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional para los profesionales de la información (art. 20.1 d. CE); y por la iniciativa del legislador de regular, como complemento a la libre formación de la opinión pública, el derecho de rectificación, desarrollado en la Ley Orgánica 2/1984, de 23 de marzo.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Un instrumento de optimización de la libertad de expresión, como hemos señalado en el apartado anterior, es la garantía de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública de ciertos grupos políticos y sociales, con la clara finalidad de permitir a estos entes la difusión de contenidos inherentes a su objeto constitutivo. Con ello el poder público asume la obligación de establecer unos medios organizativos, para que la comunicación de estos sujetos no dependa exclusivamente de sus capacidades para acceder a los canales de difusión, generalmente regulados por las leyes del mercado. En efecto, la Constitución española de 1978, que es una de las más avanzadas en el tratamiento de la libertad de información, ha recogido los postulados del Estado democrático y social de Derecho. Esto supone una revisión del modelo liberal de comunicación pública, adquiriendo pleno sentido que, a través del mandato del artículo 20.3 CE, establezca este procedimiento organizativo para la mayor realización de la libertad de expresión, según las posibilidades fácticas y jurídicas existentes en cada momento.

En este sentido, para el Estado liberal la libertad de información consistía, principalmente, en la ausencia de trabas por parte del poder público, y desde el punto de vista dogmático se entendió como un derecho de defensa, que otorgaba a su titular la facultad de oponerse a cualquier tipo de injerencia. Pero lo más destacado, para lo que aquí interesa, fue que sólo se reconocía el derecho formal a transmitir información. Dicho de otra manera; el Estado liberal no se preocupó por los presupuestos materiales necesarios para su ejercicio, de tal forma, que quienes carecían de medios económicos para sufragar los altos costes de crear un medio de comunicación, aunque se les reconocía el derecho, no podían transmitir información de manera eficaz. Era una libertad fundamentada en la autonomía del individuo por la desconfianza del liberalismo hacia el Estado, a quien se veía como un antagonista de la libertad de expresión, y en general, de cualquier otra libertad. Sobre esta idea, que identificaba al Estado y a lo público con lo *negativo* y a lo privado con lo *positivo*, se construyó la teoría liberal de la libertad de expresión, que también sirvió de argumento en favor de un gobierno limitado.

Sin embargo a medida que se fue implantando el Estado democrático y la libertad de expresión e información, constituyó un aspecto clave para su correcto funcionamiento –mantener un debate público vigoroso y plural- la doctrina fue consciente de las limitaciones que suponía que los medios de comunicación operaran

exclusivamente con capital privado. Esto podía dar lugar, como así fue, que sólo se defendieran una parte de los intereses sociales, como criticó la doctrina marxista. Desde este punto de vista y desde la perspectiva norteamericana, Fiss manifestó que: *El estado de cosas protegido por la Primera Enmienda puede ser amenazado tan fácilmente por un ciudadano privado como por un organismo del Estado* (Fiss, 1991:30), puesto que el mercado de la comunicación –como todo mercado- selecciona los productos informativos, lo que en la práctica se traduce en una restricción del debate público que afecta a la autodeterminación colectiva.

En esta línea, ya no se podía sostener que el Estado permaneciera completamente ajeno al mercado de las ideas, que precisaba de los medios de comunicación como instrumento esencial, puesto que se encontraba afectada la propia esencia del sistema democrático. El poder gubernamental debía adquirir el compromiso de enriquecer el debate público, actuando para que todos los actores políticos pudieran intervenir. Esto no suponía –como dijo Fiss en el ámbito de la doctrina norteamericana- una revolución, sino un cambio acerca de la actitud del Estado, dejando de ver a éste como un enemigo de la libertad de expresión, para admitir que cuando el Estado actúa para mejorar la calidad del debate público sus acciones son consecuentes con la Primera Enmienda, y cuando no lo hace, se puede pedir que actúe de aquel modo (Fiss, 1991: 31-32). El deber del Estado, en definitiva, es preservar la integridad del debate público.

Esta revisión de la dogmática liberal, es lo que ha permitido contemplar a la libertad de información, con el doble carácter de subjetivo y objetivo o institucional, lo que supone en esta segunda acepción, que al constituirse como un principio del ordenamiento jurídico, el Estado tenga la obligación de actuar positivamente para corregir las deficiencias de alcance del mercado de la comunicación y permitir, en definitiva, el disfrute efectivo de la libertad de información.

En el ordenamiento constitucional español, la acción positiva del Estado se fundamenta en la cláusula del “Estado social” que recoge el artículo 1.1 CE, en relación con el artículo 9.2 del texto constitucional que de manera genérica, atribuye a los poderes públicos la competencia de promocionar las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que las impidan o dificulten. Esta dimensión institucional de la libertad de información ha sido plenamente admitida por el Tribunal Constitucional, como afirmó en la STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 4b que *“los derechos de libre expresión y de información, en su dimensión de derechos de libertad, significan básicamente ausencia de interferencias o*

intromisiones ilegítimas en el proceso de comunicación, pero, a la vez, en su dimensión institucional, suponen una garantía de una opinión pública libre y del mantenimiento de un pluralismo político". Esto supone de un lado, que se confiere eficacia jurídica a las funciones sociales y políticas que esta libertad desempeña en el marco del Estado democrático y social de derecho, -en contraposición al Estado liberal que no les reconocía ninguna consecuencia de este tipo-, quedando por tanto los poderes públicos vinculados al respeto, protección y promoción en los momentos de interpretar, limitar y delimitar este derecho fundamental. De otro lado, supone también, al menos en teoría, la plena eficacia en la vida social de esta libertad, correspondiendo al poder público, no sólo su aseguramiento, sino también la igualdad en su ejercicio, tomando aquellas medidas que considere óptimas para que todos los ciudadanos puedan transmitir con plena eficacia la información que les interese.

Esta idea institucional de la libertad de comunicación se patentiza en la garantía que es objeto de estudio. En efecto, el acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, de los grupos sociales y políticos más significativos, tiene por objeto asegurar el acceso al mercado de las ideas de todas las diversas corrientes de opinión existentes en la sociedad y garantizar una opinión pública plural.

2.1. Fundamento y posibles significados del derecho de acceso: contenido constitucional de la garantía

2.1.1. Fundamento

El artículo 20.3 de la Constitución establece que *la ley garantizará el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público de los grupos sociales y políticos significativos*. Como ya hemos adelantado en el apartado anterior, la garantía de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública es una consecuencia de la dimensión institucional de la libertad de expresión, y participa por tanto, del mismo fundamento. Esto es, la libre formación de la opinión pública, imprescindible para el correcto funcionamiento del sistema democrático. Para ello es necesario que todas las ideas puedan ser conocidas por la sociedad, sirviendo a tal fin, los medios de comunicación de instrumento para su difusión. Pero como ya se ha visto, la creación de medios de comunicación solo está al alcance de unos pocos, por lo que el Estado ha de remediar la escasez de estos medios instrumentales para la formación de la opinión pública, garantizando una libre circulación de ideas a través del acceso a las organizaciones de información de aquellos grupos que vienen a representar

las ideas más significativas de la sociedad. Con esta finalidad el artículo 20.3 CE impone al legislador el mandato de la garantía de acceso a los medios de comunicación dependientes del Estado, que implica, al menos, a exigir que no se haga nada para impedir dicho acceso. Dicho de otra manera, aunque en el precepto constitucional citado parece que predomina su vertiente objetiva, y por tanto el deber de actuación positiva del Estado (implícita en el mandato), conserva el vestigio liberal de libertad negativa, en forma de abstención, para no obstaculizar su ejercicio, que bien puede integrar el contenido constitucional mínimo. Téngase en cuenta que esta garantía solo se refiere al acceso a los medios de comunicación públicos, como una manera de impulsar el pluralismo político. En cambio los medios de titularidad privada, aunque también deban observar las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad, sólo quedan vinculados a esta finalidad en virtud de los artículos 20.1 y 9.1 de la Constitución, por la eficacia horizontal del derecho fundamental reconocido en el primero de los preceptos indicados.

En nuestra opinión esta garantía –poco eficaz como veremos más adelante- tiene pleno sentido en el contexto temporal e histórico de la elaboración de la Constitución. Hay que tener en cuenta que a mediados de la década de los años setenta, los principales medios de comunicación de masas era la radio y la televisión, que en el caso español, eran generalmente de titularidad pública, y además en la etapa política precedente a 1975 estos medios habían estado puestos al servicio de la ideología del poder público, por lo que los constituyentes, que no fueron ajenos a esta circunstancia, quisieron garantizar un espacio en los grandes medios de comunicación para posturas ideológicas diferentes. Fue en definitiva un intento embrionario de crear un mercado de las ideas, independientemente de que el paso del tiempo haya demostrado que aquella atractiva idea no ha dado los resultados esperados, al menos desde el punto de vista de la garantía que se pretendió establecer en los medios de gestión pública. Pero esto, no obstante, no debe empañar el mérito que tuvo en su tiempo ser uno de los pocos textos constitucionales que garantizaran la libre circulación de las ideas en los grandes medios de comunicación del Estado.

2.1.2. Posibles significados del derecho de acceso: contenido constitucional de la garantía

El mandato contenido en el artículo 20.3 CE dirigido al legislador, para que garantice el acceso a los medios de comunicación dependientes del Estado a los grupos

sociales y políticos significativos, suscitó en la doctrina la duda sobre su naturaleza, es decir, si era un derecho constitucional perfecto, un mandato programático al legislador, o bien se trataba de un derecho de configuración legal.

No parece que estemos ante un derecho constitucional perfecto, esto es, que se pueda aplicar directamente sin la interpositio legislatoris, pues de su propio tenor literal habrá que desechar esta posibilidad, puesto que el constituyente mandó al legislador que “garantizara” el acceso. Pero tampoco se trata de un simple mandato objetivo de características programáticas, en el que el legislador sea completamente libre para su configuración, al compartir el fundamento de esta garantía el del propio derecho reconocido en el artículo 20.1 d) de la Constitución. En cambio, sí parece que se trate de un derecho de configuración legal, al menos así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, al manifestar que este derecho de acceso será articulado en cada caso por el legislador (STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 6), que sin embargo debe respetar en sus disposiciones los límites del artículo 20 CE, puesto que esas libertades habrán de realizarse a través de los medios de comunicación. Por tanto, no es constitucionalmente irrelevante la forma que el legislador establezca esta garantía, ni las eventuales vulneraciones de sus determinaciones por los operadores jurídicos que las apliquen, puesto que en ambos supuestos está afectada la libertad de comunicación.

En este sentido, no existen grandes discrepancias doctrinales para reconocer, que efectivamente, se trata de una garantía de configuración legal, pero la cuestión es más oscura sobre el significado del mandato, de tal forma que hasta cinco contenidos diversos se ha entendido que puede comprender (Rallo Lobarte, 2000:148) : 1º) que no se impida el acceso, 2º) que para la existencia de esta garantía, se ha de tener primero el derecho a la existencia de medios de comunicación de titularidad pública, 3º) derecho a la participación en los órganos de dirección de esos medios de comunicación, 4º) derecho al control parlamentario de los medios de comunicación estatales y 5º) el derecho a la información sobre las actividades de los grupos sociales y políticos más significativos.

El derecho de acceso como garantía negativa, esto es, que no se pongan obstáculos a estos grupos para su presencia en los medios de comunicación dependientes del Estado, parece que tiene su origen en la temprana STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 5, que resolvía un recurso de amparo de unos periodistas, que entendieron que la supresión de determinados periódicos integrados en la red de Medios de Comunicación Social del Estado, vulneraba –entre otros derechos- el supuesto derecho

de acceso a los medios de comunicación, derivado del artículo 20.3 de la CE. El Tribunal Constitucional se pronunció en esta sentencia por primera vez sobre el alcance del derecho de acceso. Según el Alto Tribunal la reserva de Ley que establece el citado precepto constitucional no garantiza la existencia de medios de comunicación dependientes del Estado, ni reserva a la ley su creación o supresión. En cambio, si reserva a legislador la regulación de la organización y el control parlamentario de los medios de titularidad pública e impone, también al legislador, un mandato para que garantice a los grupos sociales y políticos más significativos el acceso a dichos medios de comunicación, los cuales tendrán *al menos el derecho a exigir que no se haga nada por impedir dicho acceso*. Pero también, además de este contenido, afirma el Tribunal Constitucional en la referida sentencia, que puede existir un deber de actuación de los poderes públicos, para que adopten las medidas que estimen necesarias para así remover los obstáculos *que el libre juego de las fuerzas sociales pudieran oponerle*. Polo Sabau (2002) añade también que el contenido de esta garantía es doble. De un lado es un derecho autónomo de acceso, y de otro, es una garantía de acceso a los medios de comunicación. Para este autor ambas dimensiones son *indisociables, en la medida en la que lo son de un único derecho explícitamente constitucionalizado en el artículo 20.3* (2002:62). Desde la perspectiva de las garantías de organización y procedimiento del derecho a la libertad de expresión, la garantía de acceso a los medios de comunicación dependientes del Estado, está en conexión ontológica con las libertades del artículo 20.1 a) y d) de la CE, puesto que el constituyente quiso optimizar aquellas libertades creando una figura específica, el derecho de acceso, que, además es autónoma, al prever un régimen jurídico propio y diferenciado, concretado en el mandato dirigido al legislador para que éste determine su contenido. Dicho con otras palabras, la garantía de acceso es la optimización de las libertades de expresión e información en un ámbito específico de su ejercicio, cual es, los medios de comunicación públicos, que son instrumentos esenciales para la efectividad de aquellas.

Como segundo contenido posible, tenemos el derecho de acceso como garantía institucional (Rallo Lombarte, 2000: 150), esto es, derecho a la existencia de los medios de comunicación públicos. Se planteó en su día que el artículo 20.3 CE pudiera reconocer la necesidad de que existieran medios de comunicación públicos, para así dar cumplimiento a la garantía de acceso prevista en el precepto citado, pues de otro modo, es obvio que no se podría cumplir, puesto que los medios privados –como ya hemos dicho- no quedan afectados por esta garantía.

El Magistrado Diez de Velasco, en un voto discrepante de la STC 86/1982 sostuvo que su existencia era *una conditio sine qua non* puesto que del artículo 20.3 de la CE se desprende la necesidad de garantizar, a los grupos sociales y políticos significativos, que carecen de medios económicos, las vías necesarias para hacerse oír. Entendía que la Constitución de 1978, al definir a España en su artículo 1, como un *Estado social y democrático de derecho*, supone que los derechos fundamentales dejan de tener un alcance meramente negativo, como en el Estado liberal de derecho, para ser *garantizado su ejercicio mediante prestaciones sociales o de otra índole a cargo del Estado*; y concluía afirmando, que *no es posible actuar la libertad de expresión globalmente entendida si no hay una garantía de acceso a medios de difusión del pensamiento, incluida la prensa*, y aseveraba que la existencia de emisoras de radio y televisión estatales no garantizaban el contenido del artículo 20.3 CE, puesto que la expresión del pensamiento necesitaba un soporte de carácter más permanente, como la prensa escrita, *que permite, por ser un medio más perenne, la formación de estados de opinión plural más reflexivos y su difusión*. Por tanto consideraba inconstitucional la supresión que realizó la Ley 11/1982, de todos los periódicos de propiedad estatal integrados en la cadena de Medios de Comunicación Social del Estado.

Sin embargo la sentencia con la que discrepaba, STC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 3, negó que los derechos que consagra el artículo 20 de la Constitución sean de prestación, sino que son de libertad, *para cuya efectividad no se requiere constitucionalmente, ni está tampoco prohibido, que existan medios de prensa dependientes del Estado o de cualquier ente público*, afirmando más adelante (FJ 4) que el artículo 20.3 CE, solo garantiza *que la organización, gestión y control de los medios de comunicación social que, en cada momento dependan del Estado o de cualquier ente público, se ajustará a los criterios establecidos por el mencionado precepto*. En una sentencia posterior, la STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 6, volvió a reiterar que los derechos de libertad enunciados en el artículo 20.1 a) CE, no exige, con carácter general, *sino la abstención, la ausencia de trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los poderes públicos*, aunque reconociendo, que *en determinados casos, será necesaria la actuación positiva de los poderes públicos -del Legislador, específicamente- para la ordenación de los «medios» que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, hipótesis ésta que, respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el art. 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se*

garantice por la Ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España". Pero de este precepto no se deriva "la necesaria existencia de un sector público en el ámbito de la comunicación (...), pero sí se impone, contemplándose tal posibilidad, la exigencia que acaba de recordarse en orden al respeto al pluralismo social y político en el acceso a estos medios.

En esta línea, Rallo Lobarte (2000:152) considera que lo que persigue este precepto, o mejor dicho, lo que perseguía, era la *democratización* de los medios de comunicación públicos. Efectivamente para comprender plenamente el alcance de lo regulado en el artículo 20.3 CE, es necesario tener en cuenta cual era la situación de los medios de comunicación estatales en el periodo de elaboración de la Constitución. Es perfectamente admisible, que el constituyente de 1978 pretendiera resolver la tendencia uniformadora que habían seguido los medios de comunicación durante la etapa pre-democrática, e introdujera un mandato de regulación legislativa para recoger el naciente pluralismo ideológico de la sociedad de aquel tiempo. Tiene razón Rallo Lombarte cuando afirma que de la referencia constitucional a los medios públicos *no puede derivarse su preceptiva existencia*. Esto es así, no sólo porque si la intención del constituyente hubiera sido esa lo habría contemplado explícitamente, sino también porque la Constitución de 1978, aun estableciendo en su artículo 1.1 la cláusula de Estado social de derecho, es una constitución de corte liberal, que reconoce plenamente el derecho a la propiedad privada (artículo 33 CE) y la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (artículo 38 CE); y no parece consecuente con esto, que se pueda interpretar que el artículo 20.3 CE pretende establecer una empresa pública de comunicación. Distinto es que el legislador haya mantenido aquellas que ya existían o haya creado otras nuevas, como ha ocurrido con las radios y televisiones autonómicas.

Sobre el tema de la existencia de los medios de comunicación públicos por mandato constitucional, el argumento del voto particular de la STC 86/1982, de 23 de diciembre y algún autor que se han orientado en este sentido -García Roca (1997: 424, 425)- parece conducir a un reduccionismo de la libertad de información. Ciertamente, en un plano puramente teórico, la existencia de medios de titularidad pública podría facilitar el acceso de estos grupos significativos, pero lo contrario –ausencia de medios de comunicación públicos- tampoco supone que estos grupos no tengan posibilidad de difundir sus ideas. Sería tanto como afirmar que los medios de comunicación privados ignorarían la existencia de aquellos, lo que supone, en mi opinión, un prejuicio hacia lo

privado y un visión poco realista de lo público. En efecto, los medios de comunicación aun siendo públicos pueden tener tanto o más interés que los privados en promocionar determinadas líneas ideológicas, puesto que hoy en día nadie puede desconocer que el poder público es un actor más en el proceso de comunicación pública, y no siempre se orienta hacia la información institucional, o dicho de otra manera, no es neutral.

De los tres restantes contenidos posibles tampoco ninguno de ellos parece admisible a juicio de Rallo Lobarte (2000:152,155) con el que coincido. El referido en tercer y cuarto lugar, que identifica el acceso como *derecho a la participación* en los órganos de dirección de los medios de comunicación y *derecho al control parlamentario* de esos medios, no parece que pueda ser una modalidad de la garantía regulada en el artículo 20.3 CE, puesto que como indica Polo Sabau (2002: 65), el acceso es una figura instrumental *para garantizar el efectivo y real ejercicio de la libertad de expresión*, esto es, una función promocional de las libertades garantizadas en el artículo 20 de la Constitución; y además como añade el citado autor, el objeto de protección no es el acceso sin más, sino el acceso *para la difusión de mensajes ideológicos* (2002: 62), lo que nos lleva a concluir que se han de excluir otro tipo de contenidos.

La última de las interpretaciones que se ha dado al mandato de acceso, que pudiera ser plausible, dada la finalidad instrumental que tiene la garantía del artículo 20.3 CE, y que se interpreta como *el derecho a informar sobre esos grupos sociales y políticos*. Puede admitirse justificada esta interpretación en el recelo a los medios de comunicación de titularidad pública, en el tiempo de elaboración de la Constitución, y como admite Rallo Lobarte, puede que hasta estuviera presente en los debates constitucionales, el riesgo a excluir a determinadas fuerzas políticas y sociales de la información. Sin embargo, en la actualidad, esta exegesis es anacrónica, dada la relevancia constitucional que tienen los principales grupos sociales y políticos como son los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales; y de la amplia cobertura que tiene la libertad de información en su vertiente institucional, no parece que ese riesgo de veto sea real.

Descartados todos estos posibles contenidos, queda por abordar cual es el significado de la garantía de acceso reconocido en el artículo 20.3 CE. Como ya hemos visto se trata de un medio instrumental para garantizar el real y efectivo ejercicio de la libertad de comunicación de los grupos sociales y políticos más significativos. Esto es, ofrecer un canal para que divulguen su ideología, su creencia o corriente de opinión; por

tanto su contenido vendrá determinado por lo que se conoce como *tiempo de antena* en las emisiones de los medios públicos de comunicación social. Esta idea de la conexión entre el derecho de acceso y la libertad de expresión, se ha visto ratificada por el Tribunal Constitucional al afirmar en la STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 6, que: *las libertades consagradas en el art. 20, (...) habrán de realizarse a través de estos medios, del modo que quiere la Constitución en el apartado 3 del mismo precepto, de tal modo que la denegación discriminatoria, o arbitraria por carente de fundamento legal, del acceso que la Ley haga posible, entrañará el consiguiente menoscabo del derecho del grupo así afectado -de quienes a su través pretendan difundir las propias ideas y opiniones- a la libertad que la Constitución garantiza [art. 20.1 a)*. Cabe destacar sobre este contenido, como ha indicado la doctrina (Polo Sabau, 2002: 67), que pese a la terminología empleada por el Tribunal Constitucional caracterizándolo como una garantía de libertad, esto no es sino el *minimun*, que excluye expresamente la categoría de derecho prestacional, pero que deja abierta la posibilidad a que se pueda catalogar como una garantía de participación.

Aunque a día de hoy no se ha desarrollado legislativamente el derecho de acceso, más allá de encomendar la Ley 17/2006 al Consejo de Administración de la Corporación RTVE, la determinación del procedimiento interno para el ejercicio del derecho de acceso reconocido en el artículo 20.3 de la Constitución, y la elaboración del Reglamento del Derecho de Acceso con las condiciones de solicitud, no parece que pueda dudarse que se trata de un derecho para tiempos de antena.

2.2. Los sujetos titulares: grupos políticos y sociales

En el desarrollo del contenido del artículo 20.3 CE corresponde al legislador determinar dos cuestiones. La primera qué se entiende por grupos políticos y sociales significativos, respetando el pluralismo político de la sociedad y de las diversas lenguas de España. En segundo lugar, tiene que articular el ejercicio de esta garantía, es decir, determinar cuestiones como los requisitos materiales y formales de estos grupos, órganos encargados de hacer efectivo el ejercicio de acceso, las modalidades, etc.

Sin embargo como ya hemos visto, el legislador estatal se ha limitado en la Ley 17/2006, a rebajar este mandato constitucional a una simple norma reglamentaria, cuya elaboración ha dejado en manos del Consejo de Administración de RTVE. No existe, por tanto, un marco legislativo general que determine qué ha de entenderse por grupos sociales y políticos significativos.

No obstante el articulado de la Constitución puede servir de guía para indicarnos cuales pueden ser esos grupos a los que hace referencia el artículo 20.3 CE. Así tenemos a los partidos políticos, estableciendo el artículo 6 CE que *expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*; los sindicatos y asociaciones empresariales reconocidos en el artículo 7 CE por su contribución a *la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios*; las comunidades religiosas reconocidas en el artículo 16 CE; las organizaciones de consumidores y usuarios citadas en el artículo 51.1 CE; o los colegios profesionales reconocidos en el artículo 52 CE.

En un sentido amplio podemos considerar a todos estos grupos, como potenciales titulares de la garantía de acceso, en tanto que tienen como denominador común su incidencia en la vida social de la comunidad política. Esta interpretación podría quedar avalada por el artículo 28 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, que prevé dos modalidades de acceso de los grupos sociales y políticos más significativos; por un lado de manera global, mediante la participación de estos grupos, como *fuentes y portadores de información y opinión*; y de otro lado de manera directa, mediante *espacios específicos*. De tal forma, que la abstracción con la que se reconoce el concepto, puede ser ampliado incluso a otros grupos que no aparecen citados en el texto constitucional. En este sentido se puede distinguir entre grupos políticos y grupos sociales. Entre los primeros podemos incluir a los partidos políticos o a las agrupaciones de éstos; en el segundo a los sindicatos y asociaciones empresariales. La genérica referencia constitucional a los grupos sociales significativos puede interpretarse de forma extensiva para abarcar a otros entes, como colegios profesionales u organizaciones culturales. Pero ello conllevaría que el legislador tuviera que establecer una prioridad de acceso, dada las limitadas posibilidades de los tiempos de antena de los medios de comunicación.

Frente a esta interpretación amplia, existe otra que, atendiendo a la finalidad teleológica del artículo 20.3 CE, solamente incluye a los grupos que adoptan como rasgo característico de su identidad una determinada ideología (Polo Sabau, 2002: 74-83). Esta exégesis del precepto constitucional, se fundamenta en la conexión que el acceso de estos grupos tiene con la libertad de expresión reconocida en el artículo 20.1 a) CE y el ejercicio colectivo de la misma a través del derecho de asociación. Para una mayor claridad del tema, hay que distinguir entre el interés que determinados colectivos

pueden tener por difundir unas ideas de tipo filosófico-político, de aquellos otros grupos que pueden divulgar información de interés social, o ser ellos mismos el objeto informativo. En este segundo caso, su acceso a los medios de comunicación no precisaría de la garantía contemplada en el artículo 20.3 CE, sino que sería suficiente con el derecho a transmitir información reconocido en el artículo 20.1 d) CE.

En esta línea, el derecho de acceso se conforma en un instrumento de optimización de la libertad de expresión para garantizar del pluralismo político (art. 1.1 CE). Desde esta perspectiva, la especificidad ideológica de estos grupos constituye su misma razón de ser. Efectivamente, de la dicción literal del precepto constitucional no deja lugar a dudas que la titularidad se atribuye a un sujeto de naturaleza colectiva y no individual. Esta atribución de titularidad se distancia, en principio, del régimen general que solo reconoce derechos fundamentales a las personas físicas, al estar aquellos fundamentados en razones antropocéntricas (dignidad del ser humano). Sin embargo, la cuestión de la titularidad es muy esclarecedora para fijar el concepto de grupo político y social al que se refiere el artículo 20.3 CE, dado que pone de manifiesto la naturaleza de esta garantía.

En este sentido existen dos enfoques conceptuales sobre la atribución de titularidad de derechos fundamentales a los sujetos colectivos; uno, el que entiende que dicho reconocimiento lo es función de la titularidad individual de los derechos de las personas físicas que componen el colectivo, de tal forma que estaríamos ante un derecho instrumental para facilitar su ejercicio particular; la otra postura, es la que entiende que los grupos pueden ser por sí mismos y con independencia de sus integrantes, titulares de (algunos) derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional ha admitido estas dos posturas, siempre que se den ciertas condiciones. Sobre la capacidad de las personas jurídicas para ser titulares de derechos fundamentales, no existe inconveniente en admitir que la Constitución no lo impide; es más, existen determinados derechos que por su propio contenido solo pueden ser titulares los entes colectivos. Así la STC 19/1983, de 14 de marzo, FJ 2, afirma que: *La cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales no puede ser resuelta con carácter general en relación a todos y cada uno de ellos. La mera lectura de los arts. 14 a 29, (...), acredita que existen derechos fundamentales cuya titularidad se reconoce expresamente a quienes no pueden calificarse como ciudadanos, como «las comunidades» -art. 16-, las personas jurídicas -art. 27.6- y los sindicatos -art. 28.2-; que hay otros derechos fundamentales que por su propio carácter no entran en aquellos*

de los que eventualmente pueden ser titulares las personas jurídicas, como la libertad personal -art. 17-, y el derecho a la intimidad familiar -art. 18-; (...). En relación a la dualidad de la titularidad individual o colectiva de los derechos fundamentales, en la STC 139/1995, de 26 de septiembre, FJ 4 se llegó a afirmar que: La Constitución española no contiene ningún pronunciamiento general acerca de la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas (...) si bien lo anterior es cierto, también lo es que ninguna norma, ni constitucional ni de rango legal, impide que las personas morales puedan ser sujetos de los derechos fundamentales (...) además [la Constitución], contiene un reconocimiento expreso y específico de derechos fundamentales para determinados tipos de organizaciones. Así, por ejemplo, la libertad de educación está reconocida a los centros docentes (art. 27 C.E.); el derecho a fundar confederaciones está reconocido a los sindicatos (art. 28.1 C.E.); la libertad religiosa se garantiza a las asociaciones de este carácter (art. 16 C.E.) o las asociaciones tienen reconocido el derecho de su propia existencia (art. 22.4 C.E.).

Junto a este reconocimiento, expreso o implícito, de titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas (...) configura determinados derechos fundamentales para ser ejercidos de forma individual; en cambio otros se consagran en el Texto constitucional a fin de ser ejercidos de forma colectiva. Si el objetivo y función de los derechos fundamentales es la protección del individuo (...) las personas colectivas no actúan, en estos casos, sólo en defensa de un interés legítimo (...) sino como titulares de un derecho propio.

Sin embargo, la protección que los derechos fundamentales otorgan a las personas jurídicas no se agota aquí (...) también (...) debe existir un reconocimiento de titularidad a las personas jurídicas de derechos fundamentales acordes con los fines para los que la persona natural las ha constituido (...) como corolario de esta construcción jurídica, debe reconocerse otra esfera de protección a las personas morales, asociaciones, entidades o empresas, gracias a los derechos fundamentales que aseguren el cumplimiento de aquellos fines para los que han sido constituidas.

En el ámbito de la interpretación de esta doctrina del Tribunal Constitucional, se ha visto en el derecho de acceso constitucionalizado en el artículo 20.3 CE uno de esos supuestos, en los que se admite la titularidad del grupo en función de la finalidad ideológica con la que ha sido constituido. Por tanto es una opción interpretar que los sujetos titulares del derecho de acceso, son únicamente aquellos que pueden calificarse

como de ideológicos, excluyendo en consecuencia todos los demás entes sociales presididos por otra finalidad.

Esta postura de acceso exclusivo de los sujetos ideológicos no puede ser tachada de ilegítima, por aplicación del criterio general del *favor libertatis* que rige la interpretación de las normas limitadoras de los derechos fundamentales, puesto que el derecho de acceso *no deriva de una opción política o de oportunidad, sino del propio fundamento sobre el que descansa el reconocimiento y desarrollo del derecho de acceso, esto es de la libertad de expresión* (Polo Sabau, 2002: 79).

En este caso, las asociaciones ideológicas tendrían esta garantía de acceso, precisamente porque su constitución como tal ente colectivo, estaría preordenado a manifestar y difundir su ideario político; circunstancia que no concurre en las demás asociaciones o grupos, que aunque se reconozca la libertad de expresión de sus miembros, éstos no se agrupan con la función de utilizar al grupo como cauce para manifestarla.

Ambas interpretaciones del derecho de acceso reconocido en el artículo 20.3 CE, coinciden en la garantía de la presencia en los medios de comunicación social de titularidad pública, de las organizaciones de tipo político, como cauce para la difusión de sus ideas. La diferencia no es una cuestión trascendental, puesto que únicamente se concreta en entender si la fórmula constitucional debe acoger o no también aquellos otros grupos ajenos a la finalidad ideológica. La interpretación que se posiciona a favor de una amplia exégesis, acogiendo a todos los grupos, tampoco puede ser tachada de errónea. Como se ha visto, la dicción literal del precepto constitucional es terminológicamente abierta y hasta cierto punto confusa. Esta indeterminación ha dado lugar a una heterogeneidad de significados conceptuales que permite afirmar que ambas interpretaciones son compatibles e incluso complementarias. Sin duda existe una prevalencia de acceso para aquellos grupos cuya finalidad sea la de difundir ideología y creencias, pero sin olvidar que el legislador, -sea cual fuere la interpretación que se quiera tener del texto constitucional-, puede y, en mi opinión, debe ampliarla también a otros colectivos sociales ajenos a los principios ideológicos. Esta última opción es la que ha acogido la Corporación Estatal de Radio Televisión Española, a la espera de que se produzca la regulación legislativa del derecho de acceso. Según las directrices básicas del derecho de acceso de RTVE, la falta de desarrollo legislativo no ha impedido la presencia transversal en los diversos espacios de los grupos políticos y sociales en el ejercicio de este derecho. La Corporación ha aplicado un criterio amplio

para reconocer a estos colectivos, no limitándose solamente a partidos políticos y sindicatos, sino también ampliando el tiempo de antena a las confesiones religiosas y asociaciones y entidades de interés social sin ánimo de lucro, con especial atención a aquellas que se ocupen de sectores sociales más desfavorecidos.

2.3. Modalidades de ejercicio

El derecho constitucional garantizado en el artículo 20.3 CE, como ya se ha visto, no se refiere a todos los grupos políticos y sociales, sino que traza una línea divisoria, y sólo a los calificados como “significativos” les reconoce este derecho; independientemente de que el legislador pueda ampliar su ejercicio a otros que no tengan tal consideración.

Existe además una importante diferencia en su regulación, puesto que para los entes portadores de una concreta ideología, que está referido a los partidos políticos y por extensión a las federaciones, coaliciones o agrupaciones de éstos; las normas que regulan los procesos electorales y referendarios, contemplan espacios en los medios de comunicación para estos grupos, precisamente con motivo del ejercicio del voto en sus distintas modalidades (elecciones a cámaras legislativos o referéndum). En cambio para los demás grupos (sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones, etc.), no existe normativa específica y su regulación de acceso, generalmente se encuentra en las normas que regulan los medios de comunicación públicos. Sin dejar de tener interés público el mensaje de estas agrupaciones, es ciertamente menor que los anteriores, puesto que su acceso no está referido genuinamente al ejercicio de la libertad de expresión para la formación del pluralismo político, sino principalmente a la difusión de los intereses que representan.

En la normativa sectorial que regula el acceso de los grupos políticos, podemos distinguir dos circunstancias: los periodos electorales y las campañas durante el periodo de referéndum.

Durante las campañas electorales la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante LOREG), no permite la contratación de espacios de publicidad electoral en medios de comunicación públicos o privados. Reconoce sin embargo, el derecho que tienen los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones, a disponer de espacios gratuitos de propaganda, en todas las emisoras de radio y televisión de titularidad pública (art. 60.2 LOREG). El criterio de distribución de estos espacios, está en función del número de votos obtenido por cada grupo político

en las anteriores elecciones equivalentes, regulando los criterios en los artículos 62 a 63 de la LOREG. El tiempo de antena de cada partido está fijado atendiendo a la representación y porcentaje de votos válidamente emitidos que hubiera obtenido cada uno de ellos, reservando un tiempo de diez minutos para aquellos que no hubieran concurrido o no hubieran obtenido representación en las elecciones anteriores equivalentes (art. 64 LOREG).

La autoridad encargada para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral es la Junta Electoral Central. Para ello el legislador crea una Comisión de Radio y Televisión (art. 65.2 LOREG) con la competencia de efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda, que está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurran a las elecciones y además, cuente con representación en el Congreso de los Diputados; adoptando sus decisiones mediante voto ponderado, en función de la composición de la Cámara.

Para los medios de comunicación públicos de ámbito regional o local, se prevé la facultad de delegación de la Junta Electoral Central, en las Juntas Electorales Provinciales, constituyendo en el ámbito territorial correspondiente, una comisión similar a la anterior y con las mismas competencias, esto es, proponer los espacios gratuitos de propaganda a la Junta Electoral Provincial; estando en este caso, integrada por un número de representantes de los grupos políticos similar a la obtenida en el Congreso de los Diputados en el ámbito territorial respectivo.

En el ejercicio concreto del derecho de acceso, esto es el momento y el orden de emisión, de la difusión de los mensajes electorales, la Junta Electoral correspondiente, tendrá en cuenta las preferencias de los grupos en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes.

Durante la campaña referendaria, el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, establece la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública, de conceder espacios gratuitos de propaganda, a los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, de acuerdo a los siguientes criterios: a) en el supuesto de que la consulta se extienda a todo el territorio nacional, serán beneficiarios del acceso los grupos políticos que hubieran obtenido representación en las Cortes Generales, en proporción al número de Diputados obtenidos en las últimas elecciones generales; b) en las restantes modalidades de referéndum, los espacios se concederán en emisiones o publicaciones que cubran las provincias en que se celebre, en horas de gran audiencia. En este último

caso, los grupos políticos beneficiarios serán aquellos que hayan obtenido representación en el Congreso de los Diputados a través de cualquiera de las provincias a las que afecte el referéndum y en las Asambleas legislativas de la Comunidad Autónoma o en defecto de ésta, en cualquiera de las Diputaciones provinciales comprendidas en el ámbito territorial a que afecte la consulta.

En este supuesto de acceso, el concepto de grupo político es más restringido que el regulado en las campañas electorales, puesto que aquí solo se contempla la cesión de espacios de propaganda exclusivamente aquellos que hubieran obtenido representación institucional. En este sentido la STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 7, estableció que este criterio tiene un sólido fundamento, puesto que lo que pretende el artículo 20.3 CE es que la ley: *asegure a los grupos sociales y políticos «significativos» su acceso a los medios públicos de los que ahora se trata y es de todo punto claro que esa cualificación constitucional -la «significación» por la «representación» en las Cámaras- no la muestran los grupos políticos sino cuando los mismos se hallen presentes en el Parlamento a resultas de los sufragios que en su día recabaron ante el cuerpo electoral, porque solo en tal caso esa presencia parlamentaria que la Ley exige será indicativa -«significativa», en la expresión constitucional- del arraigo o implantación del grupo en cuestión entre el electorado. Fuera de esta hipótesis, que es la común, la ulterior integración de parlamentarios en un grupo político que no presentó candidatos propios en las anteriores elecciones, o que no logró conseguir para ellos el apoyo del cuerpo electoral, podrá ser relevante a efectos de la organización y funcionamiento interno de las Cámaras, según dispongan sus reglamentos, pero no en lo relativo a la determinación de la significación del grupo mismo, que no recabó o no obtuvo de los ciudadanos los sufragios que hubieran podido llevarle como organización en la que se hubieran encuadrado candidatos electos, hasta las instituciones públicas representativas.*

Además de las dos modalidades de acceso en periodos de emisión del voto, existe -como ya hemos indicado- una regulación de acceso de tipo general que viene a garantizar la presencia de los grupos políticos y sociales significativos, en las emisiones ordinarias de los medios de comunicación públicos, aunque en este caso y como pone de manifiesto el artículo 28 de la Ley 17/2006 de la radio y la televisión de titularidad estatal, las modalidades concretas de ejercicio quedan diferidas a los órganos administrativos de los entes públicos. En el caso de la Corporación de RTVE, las directrices aprobadas por el Consejo de Administración, consideran legitimados para el

ejercicio del derecho de acceso a aquellos grupos políticos y sociales que acrediten personalidad jurídica y representatividad social. En consecuencia se exige que concurren los siguientes requisitos: a) que su naturaleza sea política o social, entre éstos se encuentran los grupos políticos, los sindicatos de implantación estatal o autonómica y las confesiones religiosas; b) que estén debidamente constituidos y gocen de personalidad jurídica; y c) que merezcan el calificativo de significativos. A estos efectos se atiende a diversos criterios que varían en función del tipo de grupo. Para los partidos políticos, se les aplica el criterio de la representación parlamentaria obtenida en los últimos comicios en el ámbito nacional o autonómico, según corresponda. A los grupos religiosos, se valora el criterio del “*notorio arraigo*”, al que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. En el caso de los sindicatos, tienen la consideración de más representativos a nivel estatal y autonómico, aquellos que cumplan los requisitos establecidos en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 1/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical.

Para las demás organizaciones sociales, se combinan distintos criterios, como el número de afiliados, la declaración de utilidad pública, su pertenencia a Consejos y Federaciones, tanto de ámbito estatal como autonómico y el número de proyectos financiados por la administración pública.

El tiempo de antena concedido a cada grupo tiene que ser proporcional a su grado de significación, que a la vista de los criterios antes expuesto, se aprueba por el Consejo de Administración a propuesta de las Direcciones de TVE y RNE.

El modo de ejercitar el derecho es doble. Puede ser de manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos, como fuentes o portavoces de información; o bien, de manera directa, mediante espacios específicos.

En todo caso, el derecho de acceso queda subordinado a criterios profesionales y calidad de producción, y a que su objetivo sea la divulgación de contenidos de interés para un amplio sector del público. Aun cuando corresponde a la Corporación RTVE garantizar, mediante sus medios técnicos, la calidad de producción, los grupos que se les apruebe el derecho de acceso, pueden contratar con productoras externas la elaboración de todo o parte del espacio cedido para su producción, reservándose RTVE rechazar el contenido si no cumple con los estándares de calidad fijados por la Corporación.

Como se ha visto, el juicio sobre el contenido de los espacios cedidos en el tiempo de antena, es sólo en base a criterios técnicos y de interés social. Los únicos

límites que afectan a la libertad de expresión e información son los establecidos en el artículo 20.4 de la Constitución, aunque el juicio de adecuación corresponde a la Corporación RTVE, que se reserva el derecho a rechazar el contenido si fuera contrario a los valores y principios constitucionales, o vulnerara derechos fundamentales de terceros.

3. METODOLOGÍA

La metodología de la que nos hemos servido para la elaboración de este estudio, ha partido del análisis de la normativa sectorial que regula el acceso a los medios de comunicación públicos, distinguiendo entre el general y el específico de los grupos políticos en periodos electorales. En el primer caso nos hemos servido de la regulación en la Ley 17/2006 de la radio y la televisión de titularidad estatal; y en el segundo en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum.

4. RESULTADOS

Transcurridos cuarenta años desde la aprobación del texto constitucional, podemos afirmar que el mandato del constituyente de garantizar el acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos políticos y sociales significativos, es todavía una asignatura pendiente, que dista mucho de haber alcanzado un desarrollo eficaz y eficiente; si acaso con la salvedad de la regulación en periodo electoral y referendario. Esto es así, porque tanto a nivel estatal, a través de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad pública, como de la ingente normativa autonómica sobre la materia, el acceso queda diluido en prescripciones abstractas y generalistas, que nada concreto aseguran. Además en no pocos casos se deja en manos de órganos administrativos su regulación, como es el caso de la Corporación RTVE.

5. CONCLUSIONES

Como conclusión, el ejercicio de la garantía establecida en el artículo 20.3 de la CE tiene como objetivo facilitar la libertad de expresión de los agentes políticos, pero también de aquellos otros colectivos que tienen otros intereses distintos a la difusión de una determinada ideología. El enunciado constitucional, al citar tanto a los grupos políticos y sociales, permite una exegesis amplia, lejos de aquellas interpretaciones que entienden que sólo estaría reservado el acceso a entes portadores de una ideología

política. La importancia que estos tienen en la formación del pluralismo político, justifica la necesidad de contemplar un acceso regulado de manera especial en los periodos de emisión del voto, a través de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y la Ley Orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum. La garantía acceso es una típica función de la vertiente institucional de la libertad de comunicación, quedando obligado el Estado a establecer los medios técnicos y materiales para su óptimo ejercicio. Sin embargo, sería conveniente, para una optimización de la libertad de comunicación, que se estableciera una normativa más precisa, que garantizara el acceso a la programación ordinaria de todos los colectivos, no solo de los partidos políticos, con instauración de criterios objetivos del tiempo de antena, del que puede ser un buen referente la regulación en la LOREG.

REFERENCIAS

- ALEXY, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*, traducción Carlos Bernal Pulido. Madrid: CEPC, 2ª edición.
- BACIGALUPO, E. (1987). “Colisión de derechos fundamentales y justificación en el delito de injuria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 20, mayo-agosto, pp. 83-98.
- BUSTOS, R. (1994). “El concepto de libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 85, julio-septiembre, pp. 261-289.
- CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE (2007). “*Reglamento del derecho de acceso*”. Recuperado el 3 de febrero de 2021 de: <http://www.rtve.es/corporacion>
- CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA CORPORACIÓN RTVE (2007). “*Directrices básicas del derecho de acceso de RTVE*”. Recuperado el 3 de febrero de 2021 de: <http://www.rtve.es/corporacion>
- DIEZ PICAZO, L.M. (2013). *Sistema de Derechos Fundamentales*. Navarra: Civitas.
- Directrices básicas del derecho de acceso de RTVE (2007)
- FISS, O. (1997). *Libertad de expresión y estructura social*, traducción: Jorge F. Malem Seseña. México: Fontanara.
- GARCIA, J. (1997). “Límites constitucionales al legislador de la televisión”. En A, Sabater (coordinador), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual* (pp 424-425). Valencia: Tirant lo Blanch.

POLO, J.R. (2002). *La libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*. Madrid: CEPC.

RALLO, A (2000). *Pluralismo informativo y constitución*. Valencia: Tirant lo Blanch.

SOLOZABAL, J.J. (1992). “Acerca de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de libertad de expresión”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 77, julio-septiembre, pp. 237-248.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 6/1981, de 16 de marzo (BOE nº 89 de 14/04/1981)

STC 19/1983, de 14 de marzo, FJ 2 (BOE nº 87 de 12/04/1983)

STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 6 (BOE nº 134 de 05/06/1987)

STC 86/1982, de 23 de diciembre (BOE nº 13, de 15/01/1983)

STC 127/1994, de 5 de mayo FJ 4 b (BOE nº 129 de 31/05/1994)

STC 139/1995, de 26 de septiembre, FJ 4 (BOE nº 246 de 14/10/1995)