

LA PROTECCION DE LOS SENTIMIENTOS RELIGIOSOS EN LOS ACUERDOS CON LA IGLESIA CATOLICA

JUAN FERREIRO GALGUERA
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

- I. *Introducción.*
- II. *Naturaleza de los Acuerdos.*
- III. *Artículos de los Acuerdos relativos a los sentimientos religiosos: Planteamiento.*
- IV. *Sentimientos de los católicos: concepto.*
 - A) Visión crítica de la terminología.
 - B) Teorías sobre la expresión «sentimientos de los católicos».
 - 1. «Sentimientos de los católicos», entendidos como Dogma.
 - 2. «Sentimientos de los católicos», objetivación de una fe y una moral.
 - 3. «Sentimientos de los católicos», expresión de la libertad religiosa.
 - 4. Comentarios a estas teorías.
- V. *Los medios de comunicación del Estado y su deber de respeto a los sentimientos de los católicos.*
 - A) Importancia de los medios para la difusión del factor religioso.
 - B) Razones para incluir el tema de los medios de comunicación en el Acuerdo sobre enseñanza.
 - C) Alcance del término «medios de comunicación del Estado».
 - D) El deber de respeto.
 - 1. Dificultades que plantea el término «respeto».
 - 2. El respeto a los sentimientos de los católicos del artículo XIV.
 - a) Respeto a los sentimientos religiosos como inmunidad de coacción.
 - b) Respeto a los sentimientos religiosos como derecho de acceso.
- VI. *El derecho de acceso.*
 - A) Fundamentos.
 - B) Medios de comunicación obligados por este derecho.

- C) Concepto.
 - D) Desarrollo legislativo.
 - E) La expresión «grupos sociales y políticos significativos».
 - F) El derecho de acceso según el Tribunal Constitucional.
 - G) El derecho de acceso en el Derecho comparado.
- VII. *El envite normativo del artículo XIV: los futuros acuerdos con la Conferencia Episcopal.*
- VIII. *Conclusiones: los sentimientos de los católicos, bien jurídico protegido por los Acuerdos.*

I. INTRODUCCIÓN

El bien jurídico «sentimientos religiosos» ha sido protegido por el ordenamiento jurídico español tanto en el derecho histórico como en el derecho vigente. Prueba de esta aseveración podemos hallarla, por ejemplo, en el nuevo Código Penal, el denominado «Código de la Democracia», en donde la propia expresión «sentimientos religiosos» no sólo aparece en la rúbrica que presenta el capítulo de los delitos relativos al hecho religioso e ideológico, sino también en los que tipifican las figuras de escarnio y profanación.

No obstante esta tipificación, este bien jurídico hunde sus raíces más allá del ordenamiento jurídico penal, protector por excelencia de los bienes jurídicos. Pero el carácter de bien jurídico de los sentimientos religiosos no sólo halla su reflejo en el ordenamiento penal, sino también en otras ramas de nuestro Derecho. En este artículo abordaremos la presencia del respeto a estos sentimientos en los Acuerdos de la Iglesia Católica con el Estado. En concreto, en uno de ellos, el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales firmado el 3 de enero de 1979.

II. NATURALEZA DE LOS ACUERDOS

Como señala SOUTO PAZ¹, los Acuerdos como los Concordatos se homologan a los Tratados internacionales y en su elaboración, interpretación y aplicación se suelen utilizar las técnicas iusinternacionalistas. Desde esta perspectiva, el Concordato, y por ende también los Acuerdos, tienen inicialmente un carácter de pacto de Derecho público externo para ambas partes contratantes, las cuales al estipular el Acuerdo quedan ligadas a lo concordado en virtud del principio *pacta sunt servanda*. Esta obligación ligará a ambas par-

¹ SOUTO PAZ, José Antonio, *Derecho Eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y creencias*, Marcial Pons, Madrid, pág. 168.

tes contratantes en un ámbito jurídico superior al de sus respectivos ordenamientos.

Es cierto que la obligatoriedad entre las partes contratantes, surgida de la firma del Acuerdo, ha suscitado la cuestión de su eficacia en el ordenamiento jurídico interno. En nuestro Derecho, la Constitución es muy precisa al declarar que, «los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno» (art. 96). Parece evidente que un Tratado internacional entrará a formar parte del derecho vigente en el momento en que se cumplan estos dos requisitos: *a)* que haya sido ratificado por las Cortes Generales, de acuerdo con la previsión del artículo 94 de la C.E., y, en su caso, de los artículos 93 ó 95; y *b)* que haya sido publicado en el *Boletín Oficial del Estado*.

III. ARTÍCULOS DE LOS ACUERDOS RELATIVOS A LOS SENTIMIENTOS RELIGIOSOS: PLANTEAMIENTO

El único de los Acuerdos que se refiere, tanto a los sentimientos religiosos como a la libertad de expresión, es el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979.

Efectivamente, dicho Acuerdo afirma en su artículo XIV lo siguiente:

«Salvaguardando los derechos de libertad religiosa y de expresión, el Estado velará para que sean respetados en sus medios de comunicación social los sentimientos de los católicos y establecerá los correspondientes acuerdos sobre estas materias con la Conferencia episcopal española».

Este artículo, que a efectos de nuestro estudio es el principal, hay que ponerlo en relación con el párrafo cuarto del Preámbulo del mencionado Acuerdo, que reza así:

«Los llamados medios de comunicación de masas se han convertido en escuela eficaz de conocimientos, criterios y costumbres.

Por tanto, deben aplicarse, en la ordenación jurídica de tales medios, los mismos principios de libertad religiosa e igualdad sin privilegios que Iglesia y Estado profesan en materia de enseñanza».

De una primera lectura del artículo XIV podemos extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, el artículo impone una conducta (un deber de respeto) dirigida a dos entidades conceptuales, una de ellas, el Estado que es contemplado en una dimensión activa, esto es en el ejercicio de la libertad de expresión a través de sus medios, y la otra entidad, los sentimientos religiosos de los

católicos, contemplada como parte pasiva del precepto, por ser la que puede resultar afectada por el ejercicio de esa libertad de expresión.

Por un lado, el artículo habla de que sean respetados, «los sentimientos de los católicos». En principio, pues, esos «sentimientos de los católicos» constituyen la entidad conceptual que el Acuerdo quiere proteger frente a la otra parte, el Estado. O mejor dicho, frente a una vía concreta y típica de actuación del Estado: la actividad desplegada a través de sus medios de comunicación. Por tanto, las dos entidades conceptuales a las que antes nos referíamos y que aparecen en el precepto son «los sentimientos de los católicos» (parte pasiva) y los «medios de comunicación del Estado» (parte activa, por ser a quien va dirigida la orden).

Por otro lado, la frase con la que se abre el precepto, «*Salvaguardando los derechos de libertad religiosa y de libertad de expresión*», pone de manifiesto dos cosas. En primer lugar, que la cuestión del respeto a los sentimientos religiosos tiene indudablemente una conexión con la libertad de expresión².

Por otro, el precepto prevé una hipotética fricción entre los dos términos del planteamiento: los que profesan la religión católica y los que ejercitan el derecho a la libertad de expresión a través de los medios de comunicación estatales.

Pues bien, el legislador impone que la solución al posible conflicto tiene que encontrarse a través del respeto. Y, por otro lado, la consecución de dicho respeto ha de conjugarse tanto con la libertad religiosa como con la libertad de expresión.

En las líneas que siguen comenzaremos por analizar lo que la doctrina entiende por ese concepto, «sentimientos de los católicos»: los problemas de su definición y su ámbito.

A continuación nos enfrentaremos con el segundo sujeto de esta cuestión, los medios de comunicación del Estado. Analizaremos cuál es su actuación debida en esta materia, esto es, a que vienen obligados en virtud de ese deber de respeto a que se refiere el artículo XIV del Acuerdo.

IV. SENTIMIENTOS DE LOS CATÓLICOS: CONCEPTO

A) VISIÓN CRÍTICA DE LA TERMINOLOGÍA

Al tratarse de un Acuerdo bilateral entre el Estado y la Iglesia Católica no es de extrañar que en vez de referirse al término genérico «sentimientos religiosos», el Acuerdo haya optado por el más específico, «sentimientos de los católicos».

² Artículo 20 de la Constitución: «Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier medio de reproducción».

No hay duda de que ese específico término (sentimientos de los católicos) se refiere a los sentimientos de naturaleza religiosa que profesan los católicos. No obstante, opinamos con IBÁN³ que la utilización de esta expresión en la redacción del precepto no ha sido una idea muy feliz. El mencionado autor considera que en este punto la redacción del texto concordado dista mucho de la precisión. Al utilizar la expresión «sentimientos de los católicos», siguiendo una interpretación rigurosamente literal podríamos pensar que se intenta proteger la religión católica, independientemente que estos sentimientos fuesen o no de carácter religioso.

Como ya hemos señalado, nos parece obvio que el Acuerdo se está refiriendo a los sentimientos de carácter religioso. Por esa misma razón el autor citado considera que hubiera sido más rigurosa la expresión «sentimientos católicos» o «sentimientos de los católicos en cuanto tales».

Por su parte, también MONTERO pone en tela de juicio la expresión mencionada. Este autor pone de manifiesto la dificultad de medir en términos delictivos y penales la quiebra de unos sentimientos. Por esa razón opina que un término más adecuado, por su mayor concreción, hubiese sido la referencia a «valores de la ética cristiana», término que, por otra parte, figura en el artículo 1 del propio Acuerdo⁴.

Por último, nos llama la atención el hecho de que en los Acuerdos con las otras confesiones no hay un párrafo análogo que se refiera a la salvaguarda de los sentimientos religiosos.

No es necesario insistir en que en virtud de los valores reconocidos por la Constitución y plasmados en el Derecho penal, el ordenamiento jurídico también debe proteger los sentimientos religiosos de las personas que profesen las otras confesiones, hayan o no suscrito acuerdos con el Estado.

Puede que el legislador haya entendido que esa obligación de respeto hacia los sentimientos religiosos de todos los ciudadanos ya figuraba en otros preceptos del ordenamiento jurídico, como el Código Penal o en la propia Norma Magna. Pero, al aparecer esta cláusula expresamente en el Acuerdo con la Iglesia Católica, y para evitar sospechas de discriminación, entendemos que en los Acuerdos con las otras tres confesiones inscritas⁵ podía haberse incluido un párrafo de análogo contenido al establecido en este artículo XIV.

³ IBÁN, Iván C., «El respeto a los sentimientos de los católicos», en AA.VV., *Curso de Derecho eclesiástico*, Madrid, 1991, pág. 503.

⁴ Artículo 1: «En todo caso, la educación que se imparta será respetuosa con los valores de la *ética cristiana*».

⁵ Acuerdo de cooperación del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, aprobado por la Ley 24/1992, de 10 de noviembre (B.O.E. de 12 de noviembre de 1992).

Acuerdo de cooperación del Estado español con la Federación de Comunidades Israelitas de España. Aprobado por Ley 25/1992, de 10 de noviembre (B.O.E. de 12 de noviembre de 1992).

Acuerdo de cooperación del Estado español con la Comisión Islámica de España. Aprobado por Ley 26/1992 (B.O.E. de 12 de noviembre de 1992).

Veamos, a continuación, diversos enfoques doctrinales sobre lo que, al margen de las supuestas imprecisiones de redacción, puede significar el concepto «sentimientos religiosos de los católicos».

B) TEORÍAS SOBRE LA EXPRESIÓN «SENTIMIENTOS DE LOS CATÓLICOS»

1. «*Sentimientos de los católicos*», entendidos como Dogma

Un grupo de autores interpreta la expresión «sentimientos de los católicos» desconectada de una posible naturaleza afectivo-sentimental. Para ellos, los sentimientos religiosos aludidos en el artículo XIV se identificarían con el cuerpo dogmático-doctrinal de la Iglesia Católica.

Desde este planteamiento, los límites a que está sometida toda expresión relacionada con la religión y transmitida a través de los medios de comunicación no estarían constituidos por los sentimientos, en cuanto entidad de naturaleza etérea. Ese límite tendría el carácter objetivo propio de un cuerpo doctrinal, del Dogma, de la Verdad.

En definitiva, estos autores defienden una visión de los sentimientos religiosos como la cristalización del Dogma.

En esta línea se manifiesta DESANTES cuando afirma lo siguiente:

«En efecto, la comunicación de las ideas religiosas participa tanto de los principios de sinceridad, libertad e independencia de la comunicación de ideas en general, cuando del principio de verdad de la comunicación de hechos, dado que tiene un sólido contraste externo que es el Dogma. Con la misma solidez con la que se ha afirmado que el constitutivo de la noticia es la verdad (con minúscula) o la adecuación a la realidad, se puede sostener que el constitutivo de la idea religiosa es la Verdad (con mayúsculas) como identificación completa con la Fe. (...)

Un mensaje ideológico religioso emitido por un católico y no coincidente con la Fe es un engaño, no es una comunicación porque constituye una injusticia»⁶.

Este mismo autor, que afirma que la comunicación de ideas tienen un contraste objetivo cuando se refiere al Dogma, define este último concepto como: «el conjunto de ideas de las que es depositaria una institución y a la que el informador reconoce, de modo libre, como tal depositaria. El dogma se presenta así como un todo sistemático y completo —objetivado— de ideas al que cada uno se adhiere o no libremente. Como conjunto completo y sistemático se admite en su conjunto o se abandona en su globalidad»⁷.

⁶ DESANTES GUANTER, José María, «La comunicación de ideas religiosas», en *Persona y Derecho*, 1984, pág. 264.

⁷ *Ibidem*, pág. 247.

2. «Sentimientos de los católicos», objetivación de una fe y una moral

Otro grupo de autores ha respetado más la literalidad del texto en el sentido de que prestan atención al hecho de que el precepto a la hora de describir el bien jurídico protegido utiliza una expresión eminentemente subjetiva: los sentimientos.

Algo habrá pues de naturaleza «sentimental» en el bien jurídico protegido. Ahora bien, por un lado, se refieren sólo a un tipo de sentimientos dentro de la amplia gama sentimental (los sentimientos religiosos) y por otro, se dirigen a un grupo reducido de personas (los católicos). En suma, se refieren a los sentimientos de naturaleza religiosa de aquellas personas que profesan la religión católica.

Para este sector doctrinal se trata, pues, de buscar lo que en palabras de SORIA sea «la entraña subjetiva que, no obstante, es patrimonio común de todos los católicos»⁸. Este mismo autor se plantea la cuestión en estos términos:

«Pero, ¿qué son, en realidad, los sentimientos de los católicos de que habla el artículo XIV?; es claro, para mí, que no se trata de cualquier sentimiento de los católicos, sino precisamente de un tipo de sentimiento: aquél que puede predicarse de cada uno de los católicos y de todos sin excepción. En otras palabras: los sentimientos comunes y participados por los católicos en cuanto que católicos, es decir, los sentimientos que proceden de la fe y la moral católica. No tendría sentido interpretarlos de otro modo, poniéndolos por ejemplo en conexión con los sentimientos políticos, sociales, artísticos o profesionales de los católicos, ya que, por ser sentimientos contingentes y opinables, nunca fundarían radicalmente un modo común de sentir. La interpretación ha de ser, por el contrario, esencial. En este sentido, el respeto pactado a los sentimientos de los católicos tiene mucho que ver con el respeto a la fe y a la moral de la Iglesia Católica en cuanto que ambas son las que fundamentan y dan razón a los sentimientos comunes y generalizables de los católicos»⁹.

En la primera parte de esta exposición nos da la impresión de que el autor localiza el bien jurídico protegido en el ámbito interno del sujeto en sus sentimientos. Aunque, como expresa claramente, es menester definirlos, acotarlos y para ello los vincula a la fe y a la moral católica. Esto es, inicialmente parece que el autor se despega de la teoría anterior (que localizaba el bien jurídico protegido fuera del individuo, en el Dogma) para centrarse en los sentimien-

⁸ SORIA Carlos, «La tutela del sentimiento religioso en los medios de comunicación social», en *Ius Canonicum*, 1987, vol. I, pág. 333.

⁹ SORIA, Carlos, «Los Acuerdos Iglesia-Estado en materia de información», en *Ius Canonicum*, 1979, vol. XIX, núm. 37, pág. 283.

tos religiosos de los católicos, esto es, en los sentimientos de adhesión y afectividad que vinculan a los católicos con su credo y con sus símbolos.

Esta inicial sensación de apertura hacia lo subjetivo no tarda en ser desmentida. A renglón seguido, el mismo autor afirma que, «...se acuerda respetar las creencias religiosas y morales del grupo católico», esta aseveración entronca de pleno con la teoría de los que afirman que el bien jurídico protegido es la confesión en sí misma.

Además, SORIA amplía el campo del respeto más allá de los sentimientos de las personas al incluir también a las instituciones católicas¹⁰.

3. «Sentimientos de los católicos», expresión de la libertad religiosa

Un tercer grupo parece entender que el bien jurídico «sentimientos de los católicos», al que se refiere el artículo XIV, es equivalente a la faceta de la libertad religiosa que se refiere al derecho de los individuos a «manifestar libremente sus propias creencias religiosas»¹¹ o al «derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, a... divulgar y propagar su propio credo»¹².

Según esta concepción, el artículo XIV del Acuerdo de Enseñanza no estaría sino garantizando lo que a su vez protege con carácter general la mencionada Ley orgánica, esto es, el ejercicio efectivo, por parte de los católicos, de una de las manifestaciones de la libertad religiosa: la libre manifestación y divulgación de su credo a través de los medios de comunicación pública.

Dentro de este sector doctrinal hemos de destacar a CAMARERO, quien afirma lo siguiente:

«La sensibilidad religiosa es un bien protegible y su protección jurídica exige que el derecho de libertad de expresión —art. 20 de la Constitución— sea ejercido dentro de sus límites, ya que lo religioso no es un aspecto accesorio, sino esencial de la persona»¹³.

Como veremos más adelante, el corolario lógico de este razonamiento es identificar ese deber de respeto dirigido a los medios de comunicación del Estado con el derecho de acceso, reconocido en el artículo 20.3 de nuestra Carta Magna.

¹⁰ SORIA, Carlos, *Los Acuerdos...*, pág. 284: «Lo que se acuerda en el artículo XIV es cabalmente esto o mejor, la aplicación al caso concreto de los católicos del deber de respetar las personas y las instituciones en el ejercicio de la función informativa y crítica».

¹¹ Ley Orgánica 7/1980, de Libertad religiosa, artículo 2.a) *in fine*.

¹² *Ibidem*, artículo 2.2.

¹³ CAMARERO SUÁREZ, Marita, «La protección de los intereses religiosos en España en los medios de comunicación y en ambientes especiales», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, 1985, pág. 372.

4. *Comentarios a estas teorías*

Antes de entrar en el análisis crítico de estos tres grupos de teorías expon-dremos nuestra visión sobre la expresión «sentimientos de los católicos».

Los sentimientos de los católicos a los que se refiere el artículo XIV de los Acuerdos, como todos los sentimientos religiosos, tienen indudablemente una naturaleza afectiva.

La concepción religiosa de la existencia que profesan aquellos que volun-tariamente se han adherido a unas creencias (aquí nos referimos concreta-mente a la religión católica) sin duda condicionará la forma de pensar de los creyentes, su forma de relacionarse con los terceros y con el mundo en general. Esto es, la decisión de optar por una confesión religiosa está íntimamente relacionada con el «libre desarrollo de la personalidad». Además, para mu-chos católicos, sus creencias forman parte de lo más profundo de su ser. Y, por tanto, unos vínculos afectivos con esa confesión religiosa, con todo lo que representa, tanto sus símbolos como su doctrina. Esa relación afectivo-senti-mental forma parte de una parcela de la dignidad de la persona¹⁴.

Ahora bien, es cierto que esos sentimientos, por sí mismos, son inhap-rensibles para el Derecho, pues debido a su naturaleza sentimental no poseen en sí ningún elemento objetivo, contingente.

No obstante, aunque el ordenamiento jurídico no pueda captar con niti-dez esos sentimientos, sí puede detectar tanto las fuentes que los generan (las confesiones religiosas)¹⁵ como las exteriorizaciones de los mismos.

Respecto a las confesiones religiosas, es obvio que sí tienen elementos ex-ternos, objetivos, perceptibles por el Derecho. Por otro lado, aunque el orde-namiento jurídico no puede captar directamente los sentimientos religiosos en sí mismos, en algunos casos, esos sentimientos religiosos pugnan por «salir», por exteriorizarse. Es lo que denominamos «dimensión activa de los senti-mientos religiosos», es decir, aquellos sentimientos religiosos que tienen voca-ción de exteriorizarse.

El individuo que los posee, para exteriorizarlos, realiza alguno de los actos por los que se puede materializar la libertad religiosa (actos de culto o manifesta-ciones de tipo religioso...) y a través de estas actitudes expresa ese sentimiento.

¹⁴ Constitución española. Artículo 10.1: «La *dignidad de la persona*, los derechos inviolables que le son inherentes, el *libre desarrollo de la personalidad*, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden público y de la paz social» (el subrayado es mío).

¹⁵ Este razonamiento vale también para los sentimientos ideológicos. Si el Derecho no puede penetrar en las conciencias mal podrá distinguir entre un tipo y otro de sentimientos, si éstos no se exteriorizan. Ahora bien, en primer lugar, el Derecho sí puede reconocer que existen las fuen-tes que generan esos sentimientos: las religiones e ideologías. De hecho, la Constitución utiliza los dos términos: libertad religiosa e ideológica y los sitúa en un mismo plano de igualdad.

En segundo lugar, el ordenamiento jurídico, aunque no pueda detectar con claridad esa ver-tiente sentimental, de hecho reconoce algunos tipos de sentimientos (como los religiosos o ideoló-gicos). De esta manera, el ordenamiento está protegiendo estos sentimientos. Lo que no puede hacer un Estado aconfesional es definir, delimitar lo que es o no es una ideología o una religión.

El Derecho protege esta «dimensión activa de los sentimientos religiosos» ofreciendo al individuo vía libre para esta expresión, esto es, garantizando la libertad religiosa, y eliminando cualquier obstáculo que se oponga a la exteriorización de esos sentimientos.

Ahora bien, puede darse el caso de que el individuo decida mantener esos sentimientos religiosos en su fuero interno, sin tener intención alguna de exteriorizarlos. Estamos hablando entonces de la «dimensión estática de los sentimientos religiosos».

No obstante, ¿puede ese individuo quedar desprotegido por el ordenamiento por el mero hecho de que esa «dimensión estática de los sentimientos religiosos» sea imperceptible para el derecho? Una respuesta negativa equivaldría a una discriminación de este tipo de sentimientos (y por tanto de los individuos que los profesan) respecto a la «dimensión activa» (y por tanto, respecto a los individuos que exteriorizan sus sentimientos religiosos).

Por tanto, si bien es cierto que la «dimensión estática de los sentimientos religiosos» no necesita (al contrario que la «dimensión dinámica») del ejercicio de la libertad para perfeccionarse, sí necesitan una protección: la inmunidad de coacción.

El Derecho tiene que resolver esa cuestión protegiendo indirectamente esa «dimensión sentimental estática». Esto es, fijándose en los datos objetivos hacia los que se proyectan los sentimientos. Por ejemplo, las fuentes que los generan (doctrinas, símbolos, etc.) que son datos objetivables, perceptibles por los sentidos. Ahora bien, desde este planteamiento, no se está protegiendo —como indican los representantes de la primera doctrina, y en parte los de la segunda— el dogma en sí mismo. Esto no sería de recibo desde la óptica de un Estado aconfesional. El bien jurídico no es una confesión, ni siquiera las confesiones en sí mismas, sino los sentimientos religiosos que se generan en el interior de los individuos que han optado libremente por esta confesión religiosa.

De esta forma, ultrajando los elementos objetivos de las religiones (o concurriendo en cualquiera de las otras extralimitaciones de la libertad de expresión) se están atacando esos sentimientos.

Por otro lado, y en base al razonamiento expuesto, no compartimos con la segunda teoría la afirmación de que las instituciones resulten ser también el bien jurídico protegido.

Con respecto a la tercera teoría, creemos simplemente que asume como libertad religiosa lo que nosotros denominamos «dimensión activa de los sentimientos religiosos», esto es, aquellos sentimientos que tienen vocación de ser exteriorizados y por tanto para su perfección necesitan del ejercicio de la libertad religiosa. Creemos no obstante que el Acuerdo, en su artículo XIV, se refiere por el contrario a la «dimensión pasiva de los sentimientos religiosos» o «sentimientos religiosos en reposo», que son tan activos como cualquier sentimiento, pero que el individuo ha optado en no exteriorizarlos.

V. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEL ESTADO Y SU DEBER DE RESPETO A LOS SENTIMIENTOS DE LOS CATÓLICOS

Hasta ahora nos hemos referido a la cuestión del ámbito que abarca la expresión «sentimientos de los católicos». En adelante nos referiremos al otro miembro de la ecuación, los medios de comunicación del Estado y su deber de respeto hacia los sentimientos de los católicos.

A) IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA LA DIFUSIÓN DEL FACTOR RELIGIOSO

A nadie se le escapa hoy la importancia de los medios de comunicación, sobre todo los audiovisuales, en la sociedad. Como afirmaba LARICCIA¹⁶ tanto la radio como la televisión son instrumentos capaces de ampliar, en medida no despreciable, las capacidades de penetración, difusión y propaganda de una determinada ideología religiosa. O parafraseando a BABIN y MC LUHAN en el título de su obra¹⁷, la televisión constituye un problema práctico de la libertad y obliga a hablar de otro hombre, de otro cristiano, en la edad electrónica.

Sin embargo, como denuncia REINA¹⁸, ese indudable interés de los medios contrasta con el desinterés que ha demostrado, al menos en un primer momento, la doctrina eclesiasticista por el tema de la libertad de expresión.

Creemos, sin embargo, que el inicial desdén por la materia ha sido parcialmente corregido en estos últimos tiempos¹⁹. DE ECHEVERRÍA lo explica de la siguiente manera: «Podríamos decir que nos encontramos ante una nueva “materia mixta”, un asunto que en otros tiempos carecía de importancia, porque los fieles y la sociedad misma recibía oralmente, en la iglesia y en la escuela, los conocimientos religiosos, ahora la tiene decisiva. Los medios de comunicación social pueden crear un silencio helado, fomentar un ambiente de hostilidad o colaborar para el anuncio del mensaje religioso»²⁰.

¹⁶ LARICCIA, Sergio, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, 1978, pág. 39.

¹⁷ BABIE, Pierre y MC LUHAN, Marshall, *Autre homme, autre chrétien a l'age électronique*, Lyon, 1977.

¹⁸ REINA BERNÁLDEZ, Antonio, «El derecho de acceso a la televisión pública (especial referencia a los grupos religiosos)», en *La Ley*, de 8 de abril de 1983, año IV, núm. 651, pág. 1131.

¹⁹ Vid., por ejemplo, DUHOURO, C. A., *Los medios de comunicación social*, Buenos Aires, 1972; DESANTES GUANTER, José María, «La comunicación de ideas religiosas», en *Persona y Derecho*, 1984; DE ECHEVERRÍA, Lamberto, «Iglesia y medios de comunicación en España», en *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*, Salamanca, 1978, págs. 153-166; FOIS, G., «Garanzia costituzionale delle manifestazioni di pensiero in materia religiosa», en *Individuo Grupi*, Milano, 1973, págs. 1215-1226; IRIBARREN, J., *La iglesia ante los medios de comunicación social*, Madrid, 1978; SORIA, Carlos, «Los Acuerdos Iglesia-Estado en materia de información», en *Ius Canonicum* 1979, vol. XIX, núm. 37; SANTOS DÍEZ, José Luis, «Educación y asuntos culturales», en *Iglesia y Estado en España. Régimen jurídico de sus relaciones*, Madrid, 1980.

²⁰ DE ECHEVERRÍA, Lamberto, *op. cit.*, pág. 233.

Un dato muy significativo es la importancia que se otorga al tema de la religión en la televisión, por parte de la doctrina desarrollada en materia de comunicación²¹.

Por último, la mencionada preterición inicial por parte de los eclesiasticistas contrasta también con la creciente preocupación mostrada por la Iglesia respecto a los medios de comunicación social y que se ha plasmado en multitud de documentos²².

B) RAZONES PARA INCLUIR EL TEMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL ACUERDO SOBRE ENSEÑANZA

Como hemos visto más arriba, el propio Acuerdo sobre enseñanza, en el párrafo cuarto de la Introducción, califica a los medios como «escuela eficaz de conocimientos, criterios y costumbres».

La doctrina alaba la inclusión del tema en el Acuerdo de enseñanza. No obstante, MONTERO, después de hacer notar que las comunicaciones sociales ocupan escasamente un 5 por 100 del total de ese Acuerdo, afirma que «de no haberse dedicado un Acuerdo específico a los temas mixtos en el campo de la comunicación social (materia no falta y su importancia es patente, pero se comprende la sobriedad de los pactos), su puesto más idóneo es el que se le ha asignado en el convenio sobre enseñanz y asuntos culturales»²³.

El propio Preámbulo del Acuerdo, tras establecer ese paralelismo entre la escuela²⁴ y los medios, afirma que «por tanto, deben aplicarse en la ordenación

²¹ JONES, Henry, «The Relationship between Broadcasters and the churches», en *E.B.U. Review*, 97 B 1966, págs.49-52. LAMB, Kenneth, «Freedom and Responsibility in Religion Broadcasting», en *E.B.U. Review*, 97 B-45-48, 1966. TAKKENBERG, Bernard F., «The Structure of Religious Broadcasting on Netherlands Radio and television», en *E.B.U. Review*, 97 B 29-31. ELLENS, J. Harold, *Models of Religion Broadcasting*, Eedmans, 1974. BABIN, Pierre, *Audiovisuel et foi*, Paris, 1976. BLUEN, A. W., *Religion television Programs: A Study of Relevance*, New York, 1969.

²² La Encíclica *Miranda Prosus*, de Pío XII, de 8 de septiembre de 1957, sobre cine, radio y televisión.

La Carta Apostólica *Boni Pastori*, de Juan XXIII, de 22 de febrero de 1959.

La Declaración sobre la libertad religiosa *Dignitatis Humanae* que, aunque de forma tangencial, se refiere también a este tema.

El Decreto sobre los medios de comunicación social *Inter Miridica*.

Estos documentos tienen su reflejo en la propia Reforma del Código de Derecho Canónico que dedica a los medios de comunicación social el título IV del Libro III.

²³ MONTERO, Antonio, «Medios de comunicación social», en *Los acuerdos entre la Iglesia y España*, Madrid, 1980, pág. 556.

Sobre la importancia de los medios como educadores, este mismo autor afirma lo siguiente: «Para la iglesia, las comunicaciones sociales son hoy pieza básica para evangelizar a los hombres y para crear comunión —hacer Iglesia— entre los evangelizados. Sin estos instrumentos, la cristianidad quedaría casi muda y atomizada. De otra parte, el quiosco, el transistor y la pequeña pantalla son vehículo de la verdad y del error, de la moral y del pecado, del ennoblecimiento y de la degradación del hombre, de la construcción o de la demolición de la familia humana», *Ibidem*, pág. 555.

²⁴ Sobre la relación entre escuela y medios, vid. CERVERA, Juan, *Otra escuela: cine, radio y televisión*, prensa, Ediciones S.M., Madrid, 1977.

jurídica de tales medios los mismos principios de libertad religiosa e igualdad sin privilegios que Iglesia y Estado profesan en materia de enseñanza».

C) ALCANCE DEL TÉRMINO «MEDIOS DE COMUNICACIÓN DEL ESTADO»

El texto del artículo XIV dice claramente que «el Estado velará para que sean respetados *en sus medios de comunicación social...*»

La doctrina eclesiasticista da por supuesto que con el adjetivo posesivo «sus» el precepto se refiere a los medios de comunicación cuya titularidad y gestión corresponde al Ente Público. Ahora bien, se podría plantear la duda de si la expresión abarca también a los medios audiovisuales gestionados por el sector privado, esto es, radios y televisiones que son gestionados por un particular, una empresa concesionaria, aunque su titularidad corresponde al Estado²⁵.

MONTERO, como la mayor parte de la doctrina, entiende que, aunque el Acuerdo no se refiere a los medios de comunicación denominados privados, los sentimientos religiosos no quedan desprotegidos en cuanto sobre ellos rigen los preceptos del Código penal²⁶.

D) EL DEBER DE RESPETO

1. *Dificultades que plantea el término «respeto»*

Según el diccionario de la Real Academia, el vocablo «respeto» se refiere a «veneración, acatamiento que se hace a uno» o «miramiento, consideración, deferencia»²⁷. Este es el significado sociológico. Sin embargo, el uso que de él hace el Derecho no resulta tan pacífico como pueda presumirse de una fugaz primera impresión.

²⁵ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid, 1991, pág. 545, se planteó la cuestión refiriéndose al control parlamentario y al derecho de acceso, en estos términos: «La Constitución habla de “medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier Ente público”. Fórmula no suficientemente clara. Parece que, si por ser considerados “servicios esenciales” son medios de titularidad estatal, la gestión de los mismos, sea directa o indirecta estatal, o indirecta privada a través de una concesión, no elimina su dependencia del Estado y, consecuentemente, tanto el control parlamentario como el derecho de acceso deberá aplicarse a uno y a otros: a la radio pública y a la privada, a la televisión pública y a la privada».

²⁶ MONTERO, Antonio, *Medios de comunicación social...*, pág. 565; «... el compromiso concordado sólo se extiende a los primeros. Es decir, el Estado actúa aquí más como titular de unas emisiones, como empresario por decirlo así, que como gerente del bien común, inspector y garante de personas e instituciones. El pacto no protege a la Iglesia contra insultos o calumnias en medios no estatales. Habría que recurrir, si procede, a los derechos reconocidos en la Constitución o en el Código Penal».

²⁷ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, Madrid, 1992, XXI edición, pág. 1264.

El profesor IBÁN pone de manifiesto algunos de los problemas jurídicos que el término plantea. Así, respecto a la dificultad de objetivar en una norma jurídica el contenido del «respeto» al que se refieren los Acuerdos, manifiesta lo siguiente:

«Una vez más, sólo cabe una solución por vía jurisprudencial, único modo de ponderar las distintas circunstancias en presencia (por ejemplo: el horario de emisión de un programa; no es lo mismo emitir un programa hipotéticamente no respetuoso en la franja horaria destinada al público infantil que al adulto)»²⁸.

A la hora de fijar rasgos positivos del término, otros autores señalan que el contenido del respeto al que se refiere el artículo XIV no puede ser distinto al respeto del que todo ser humano es beneficiario. En esta línea cabe citar a MONTERO²⁹.

Para este mismo autor, el que haya habido que pactar ese respeto a los sentimientos de los católicos en un país como el nuestro, denota que en el subconsciente colectivo de nuestro pueblo operan aún viejos traumas³⁰.

Dentro del esfuerzo por acercarse al concepto del respeto no podemos olvidar los intentos delimitadores en clave negativa, esto es, las tareas de precisar lo que no es «respeto».

En este contexto acogemos el pensamiento de IBÁN cuando afirma que «el respeto al que se refiere el Acuerdo de Enseñanza es precisamente eso y no la defensa de unos principios»³¹.

Este autor pretende dejar claro esta esencial diferencia del artículo XIV del Acuerdo con respecto a la norma a la que sustituye, esto es el artículo 29 del Concordato de 1953, que, como es propio de un régimen confesional, tenía una indudable intención de apuntar los principios de la moral católica. Este artículo decía lo siguiente:

«El Estado cuidará de que en las instituciones y servicios de formación de la opinión pública, en particular en los programas de radiodifusión y televisión, se dé el conveniente puesto a la exposición y defensa de la verdad religiosa por medio de sacerdotes designados de acuerdo con el respectivo Ordinario».

Un grupo de autores ha defendido la idea de que el disenso respecto al Magisterio de la Iglesia suponía una quiebra al respeto a los sentimientos reli-

²⁸ *Op. cit.*, pág. 504.

²⁹ MONTERO, Antonio, *Medios de comunicación social...*, pág. 565; «Bueno es que, por coherencia constitucional y por cláusula concordada, Televisión Española y las dos cadenas radiofónicas nacionales “respeten los sentimientos de los católicos”, pero ello debe ir implicado en el respeto general a los sentimientos de todos».

³⁰ *Ibidem*, pág. 555.

³¹ *Op. cit.*, pág. 504.

giosos establecidos en el Acuerdo³². Nosotros consideramos esta postura como una distorsionada visión de lo que es el respeto.

Por su parte, SORIA afirma «...el deber de respetar (...) no se sustrae a una eventual tarea crítica de la fe y la moral de la Iglesia Católica. No se pacta que lo que no es opinable para un católico, como es el cuerpo dogmático de su fe y de su moral, no sea opinable para cualquier otro: únicamente se acuerda que en ningún caso —tampoco cuando se criticara esa fe y esa moral— puedan los medios estatales actuar sin el respeto debido al grupo social vertebrado por la condición religiosa católica»³³.

Ese mismo autor, al intentar precisar el concepto «respeto debido a los sentimientos de los católicos» en la actividad informativa de los medios de comunicación del Estado, lo relaciona con un deber de abstención»³⁴.

2. *El respeto a los sentimientos de los católicos del artículo XIV*

La doctrina ha interpretado que el mandato establecido en el artículo XIV del Acuerdo y dirigido a los medios de comunicación estatales encierra dos campos de actuación jurídica diferentes y complementarios:

a) Respeto a los sentimientos religiosos como inmunidad de coacción

En primer lugar, el deber de respeto se refiere al respeto en sentido estricto. Desde esta lógica, el Acuerdo exige a los medios de comunicación lo que exige el Código penal a los individuos. Esto es, que en el ejercicio de la libertad de expresión (que no debemos confundir con el ejercicio de la libertad de información), el factor religioso reciba un trato respetuoso.

Este planteamiento guarda relación con la ya mencionada teoría de la «dimensión pasiva de los sentimientos religiosos».

El ordenamiento jurídico, en este caso a través de los Acuerdos, obliga al Estado a proteger esa dimensión de los sentimientos religiosos que anidan en el individuo. Estaríamos ante el respeto a los sentimientos religiosos como inmunidad de coacción, en otros términos, respeto a los sentimientos religiosos como límite a la libertad de expresión de terceros. Es el aspecto que más nos interesa en este trabajo, sin embargo, ha sido el menos tratado por la doctrina.

³² *Op. cit.*, pág. 264: «...que no es posible, ni lícito, es comunicar como una idea religiosa católica la que no está conforme, en absoluta conformidad, con el Magisterio de la Iglesia Católica (...) La misma defraudación se comete cuando la idea religiosa se adultera con ideales, incluso merecedores de todo respeto y alabanza, pero ajenos al mensaje evangélicos».

³³ SORIA, Carlos, *Los Acuerdos Iglesia-Estado...*, pág. 284.

³⁴ *Ibidem*, pág. 297. Este autor afirma que el mencionado respeto se refiere a «un deber de abstención —no atacar esos sentimientos, no sembrar, suscitar, apoyar o impulsar sentimientos anticatólicos— más que un deber positivo de exaltar, o expresar los sentimientos de los católicos...»

Dentro de este grupo doctrinal minoritario podemos citar a SORIA, quien afirma lo siguiente:

«Lo que se pactaba en el artículo XIV era el compromiso estatal de velar porque en sus medios de comunicación social se respetaran los sentimientos de los católicos. El Estado asumía, así, un deber genérico de vigilancia en sus medios, que era básicamente un deber de abstención: un deber negativo: no atacar, no desprestigiar, no conculcar los sentimientos católicos; no sembrar ni suscitar o impulsar sentimientos anticatólicos. El texto del Acuerdo no da pie, a mi juicio, para sostener que el Estado asumía un deber positivo de exaltar o expresar, en sus medios, los sentimientos de los católicos. El compromiso del artículo XIV era básicamente un compromiso de neutralidad, la no beligerancia de los medios estatales respecto a los sentimientos católicos (...) En definitiva, el artículo XIV acuerda respetar, en los medios estatales, las creencias dogmáticas y morales del grupo social de los católicos»³⁵.

b) Respeto a los sentimientos religiosos como derecho de acceso

La segunda visión parte de una concepción de respeto en sentido amplio. Según este planteamiento, lo que exigiría el Acuerdo es que el hecho religioso tuviese una presencia en los medios de comunicación.

En este sentido, lo prescrito en el Acuerdo no sería sino un reflejo jurídico del derecho de acceso reconocido en el artículo 20.3 de la Constitución y al que luego nos referiremos.

Esta concepción guarda, a nuestro juicio, una indudable relación con la «dimensión activa de los sentimientos religiosos», esto es, aquélla que se exterioriza utilizando el vehículo de la libertad religiosa, que comprende la libertad de información y divulgación de esas creencias. El bien jurídico primordialmente protegido por este precepto sería la libertad religiosa que se plasmaría a través del derecho de acceso.

La mayoría de la doctrina eclesialista se ha concentrado en esta segunda visión del concepto «respeto», esto es, como la exigencia de la presencia de programas de divulgación de la doctrina católica en los medios de comunicación.

Para estos autores, el respeto a los sentimientos religiosos se «encarna» a través del derecho de acceso, reconocido en el artículo 20.3 de la Constitución, y que encuentra un reflejo normativo en el artículo XIV del Acuerdo sobre enseñanza.

Este planteamiento afirma, a nuestro juicio, una protección principal y directa de la libertad religiosa y una protección subsidiaria de la «dimensión ac-

³⁵ SORIA, Carlos, «La Iglesia y la sociedad española ante el derecho a la información», en *Ius Canonicum*, XXXII, núm. 63, año 1992, pág. 167.

tiva de los sentimientos religiosos» (dejando huérfana de protección a la «dimensión pasiva»).

En este sentido CAMARERO, refiriéndose al mencionado artículo XIV, ha mantenido lo siguiente:

«Está claro, por tanto, que será preciso trasladar la presencia del hecho religioso católico y no católico a los programas de la radio y la televisión estatal, teniendo en cuenta, a su vez, el artículo 20 de la Constitución de 1978 que garantiza el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos más significativos, y teniendo en cuenta, además, que el Estatuto de la Radio y la Televisión incluye los fines religiosos, junto con los políticos y culturales, entre los que definen el uso de la radio y la televisión, ya que a nadie se le oculta que los medios de comunicación social, y en especial la prensa, radio, cine y televisión, constituyen cátedras de difusión del pensamiento y de la cultura»³⁶.

Para completar esta visión, trataremos en el epígrafe siguiente del contenido del derecho de acceso.

VI. EL DERECHO DE ACCESO

Este derecho aparece en el artículo 20.3 de la Constitución, que dice así:

«La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.»

Este párrafo se inspira en el artículo 39 de la Constitución portuguesa.

³⁶ CAMARERO SUÁREZ, Marita, «La protección de los intereses religiosos en España en los medios de comunicación y en ambientes especiales», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. I, 1985, pág. 374.

En este mismo sentido, DE ECHEVERRÍA, Lamberto, «La tutela del sentimiento religioso en los medios de comunicación social: legislación y práctica españolas», en *Il Diritto Ecclesiastico*, vol. 1, 1987, pág. 352: «Una libertad religiosa verdadera pasa necesariamente por el acceso a los medios de comunicación social». MONTERO, Antonio, *Medios de comunicación social...*, pág. 559: «...Obvio será, pues, trasladar una presencia del hecho religioso católico a los programas de la radio y la televisión estatal con parecidas garantías y responsabilidades eclesiales sobre el contenido de las emisiones, el nombramiento y la actuación del personal que las realiza, el estatuto profesional y económico de estos espacios».

A) FUNDAMENTOS

En opinión de LLAMAZARES³⁷, tanto el control parlamentario de los medios de comunicación como el reconocimiento del derecho de acceso a ellos de los grupos sociales y políticos encuentran un mismo fundamento: el pluralismo en tanto que valor superior de nuestro ordenamiento y la configuración del derecho de libertad de información como un derecho del que es titular la colectividad misma y como una garantía institucional de la opinión pública libre, como fundamento y base del propio sistema democrático.

SOUTO PAZ va más allá y señala el fundamento de ese pluralismo en la neutralidad ideológica, esto es, que el Estado no se puede identificar con ninguna ideología o confesión religiosa concreta. Ahora bien, «la neutralidad no se puede interpretar en clave negativa como ausencia o rechazo de las ideologías, por el contrario, la neutralidad se opone a ideología única y exclusiva, pero encuentra su campo natural de realización, su despliegue en el pluralismo ideológico»³⁸.

Pero, como señala este autor, la empresa informativa pública sólo garantiza esa neutralidad ideológica cuando protege la libertad de expresión e información de los periodistas y cuando hace efectivo el pluralismo ideológico presente en la sociedad a través del derecho de acceso.

En términos ideales, la mejor manera de garantizar ese pluralismo de la sociedad es el pluralismo externo, esto es, que cada grupo religioso o ideológico tuviera sus medios de comunicación para expresarse.

Pero, es de dominio público que las empresas informativas, sobre todo las audiovisuales, como consecuencia de su alto coste, está en manos de muy pocos, dándose casos de oligopolio, e incluso, en áreas geográficas delimitadas, de monopolios.

Por eso, como indica LLAMAZARES, cuando no hay verdadero pluralismo externo, el pluralismo interno, que se exterioriza en el derecho de acceso, se hace absolutamente necesario para que los derechos reconocidos en la Constitución no se conviertan en papel mojado.

En esta misma línea, resulta interesante la visión de REINA, que ve en deber de promoción de la libertad religiosa uno de los fundamentos del derecho de acceso³⁹.

³⁷ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho eclesiástico del Estado*, pág. 543.

³⁸ SOUTO PAZ, José Antonio, *op. cit.*, pág. 141.

³⁹ REINA BERNÁLDEZ, Antonio, «El derecho de acceso a la televisión pública (especial referencia a los grupos religiosos)», en *La Ley*, 1983, pág. 1130: «Los poderes públicos en materia de libertad religiosa no pueden limitarse a una actitud negativa que se tradujera exclusivamente en garantizar, mediante un sistema penal efectivo, el respeto a las creencias religiosas de todo ciudadano, grupo o confesión religiosa. Por el contrario, debe estar interesado el Estado en promover, dentro de los límites constitucionales y legales que deriven de los principios informadores ya citados (laicidad, igualdad, cooperación, no confesionalidad, pluralismo), ese importante aspecto del bien común temporal en el que están interesados los ciudadanos en una u otra dirección.

B) MEDIOS DE COMUNICACIÓN OBLIGADOS POR ESTE DERECHO

El artículo 20.3 de la Constitución habla de «medios de comunicación dependientes del Estado o de cualquier ente público».

SORIA critica el carácter restrictivo del artículo por referirse exclusivamente a los medios estatales o públicos. Según este autor los que salen perdiendo son la libertad de información y de expresión, pues puede darse el supuesto de que se llegue a un monopolio legal o fáctico con independencia de quien sea el titular, y «todo monopolio informativo conlleva, al menos, el riesgo técnico de dificultar, impedir o defraudar el derecho a la información en una dosis mayor que la que puede darse en una situación de pluralismo y competencia».

Como señala LOIDICE, para contrarrestar el riesgo de los monopolios informativos, el derecho de acceso no sólo sirve para garantizar una especie de «*indemnizzo normativo*», sino también y especialmente para corregir de una forma operativa los defectos de la información que puedan existir⁴⁰.

Ahora bien, LLAMAZARES encuentra en el término dependencia una posible vía para obligar a los denominados medios de comunicación privados a otorgar a otros grupos el derecho de acceso⁴¹. Como sabemos, la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de 1982 y la legislación ordinaria —en concreto, el artículo 1.2 de la Ley 4/1980 de 1 de enero reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión española— han consagrado el principio de que la radiodifusión y la radiotelevisión son «servicios públicos esenciales, cuya titularidad corresponde al Estado». Ahora bien, a pesar de la titularidad estatal, se ha creado por ley⁴² (ya que no lo prohíbe la Constitución) la posibilidad de la gestión indirecta de esos «servicios públicos esenciales» por empresas privadas.

Estas, por tanto, no tienen la titularidad sino la capacidad de gestionar estos «servicios esenciales» en virtud de una concesión administrativa. Según LLAMAZARES, al ser las empresas privadas meros gestores, «no elimina su dependencia del Estado y, consecuentemente, tanto el control parlamentario como el derecho de acceso deberá aplicarse a uno y otros: a la radio pública y a la privada, a la televisión pública y a la privada»⁴³. Ahora bien, de hecho, el derecho de acceso no está regulado ni en relación con la prensa de titularidad privada, ni tampoco en relación con la radio o la televisión de gestión privada. La llamada Ley de la televisión privada exige únicamente que se respete el

La tutela por parte de Estado de la libertad religiosa incluye no sólo la inmunidad de coacción sino la positiva promoción de unos valores constitucionalmente protegidos (art. 9.2). Actitud positiva en materia de medios de comunicación social que habrá de viabilizarse en el *derecho de acceso...*»

⁴⁰ LOIDICE, Aldo, *Problematica Costituzionale dell'informazione*, Bari, 1973, pág. 131.

⁴¹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho eclesiástico del Estado...*, pág. 545.

⁴² Ley 10/1988, de 3 de marzo, B.O.E. 107-108, de 4 y 5 de mayo de 1988.

⁴³ *Ibidem*, pág. 545.

pluralismo⁴⁴ en la programación de esas emisiones, pero no les impone la obligación de facilitar el acceso a ellas de los grupos políticos y sociales representativos. El preceptivo control del cumplimiento del respeto al pluralismo se encomienda al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones⁴⁵.

C) CONCEPTO

LLAMAZARES⁴⁶ define el derecho de acceso por eliminación. Esto es, en primer lugar, teoriza sobre lo que es el derecho de antena para, en una fase ulterior, distinguirlo del derecho de acceso.

Según él, el derecho de antena tiene que ver con el monopolio estatal de Radio Televisión Española y sería el derecho que tienen los grupos sociales a ser, al menos, gestores de canales de televisión al margen de los gestionados por el Ente Público de R.T.V.E.

LLAMAZARES distingue entre el derecho de acceso en sentido amplio y en sentido estricto. El primero haría referencia a la facultad que hipotéticamente les correspondería a los grupos sociales para participar en la gestión y funcionamiento del ente público de R.T.V.E., bien directa o bien indirectamente a través de sus representantes parlamentarios. Además el mencionado autor incluye aquí la hipotética facultad de consulta y asesoramiento de esos grupos.

Derecho de acceso, en sentido estricto, comprendería la facultad reconocida a determinados grupos de utilizar el medio para transmitir y difundir sus ideas o sus doctrinas.

GÁLVEZ, por su parte, afirma que el derecho de acceso venía a establecer «el principio de libre utilización en condiciones de igualdad»; no en el sentido de que se garantizara «el ejercicio del derecho a comunicar información en cualquier caso», por no resultar materialmente factible, sino entendido como el modo de asegurar «la igualdad de oportunidades entre iguales niveles sociales, políticos y lingüísticos»⁴⁷.

⁴⁴ Se dice en el Preámbulo de la Ley: «La finalidad de la televisión como tal servicio público ha de ser, ante todo, la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de la opinión pública libre y a la extensión de la cultural».

La consecución de ese objetivo del pluralismo y de la opinión pública libre es uno de los «criterios fundamentales que el Gobierno deberá tener en cuenta al hacer las concesiones» [arts. 9.1.a) y 2].

⁴⁵ «El control e inspección de la observancia por parte de las sociedades concesionarias de esta obligación corresponde al Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones que podrá requerir cuantos datos y documentos estime oportuno de las sociedades concesionarias» [arts. 7.1.c) y 2].

Su incumplimiento se tipifica como infracción muy grave [art. 24.2.a)], cuya sanción puede ser de multa de 15 a 20 millones, de suspensión temporal e, incluso, de extinción de la concesión [art. 25.1.c)], correspondiendo al Consejo de Ministros la competencia de imponer la sanción (art. 25.3).

⁴⁶ *Op. cit.*, pág. 545.

⁴⁷ GÁLVEZ, Francisco Javier, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pág. 269.

D) DESARROLLO LEGISLATIVO

El artículo 20.3 de la Constitución española encomienda al legislador la regulación normativa del derecho de acceso. Este desarrollo normativo que nos permitiría, en todo caso, conocer los criterios del legislador en este tema, aún no se ha realizado.

La Ley 4/1980 que establece el Estatuto de Radio Televisión española hace algunas referencias a este derecho. Así, en su artículo 8.1, apartado *k*), al enumerar las competencias del Consejo de Administración prescribe: «determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales significativos, fijando los criterios de distribución entre ellos en cumplimiento con lo establecido en el artículo 20 de la Constitución».

Por su parte, el artículo 24 (único precepto de la Sección III, de este capítulo, cuya rúbrica es «Pluralismo democrático y acceso a los medios de comunicación») establece lo siguiente:

«La disposición de espacios en R.C.E. (Radio Cadena Española), R.N.E. (Radio Nacional de España) y T.V.E. (Televisión Española) se concretará de modo que accedan a estos medios de comunicación los grupos sociales y políticos más significativos. A tal fin, el Consejo de Administración, de acuerdo con el Director General, en el ejercicio de sus respectivas competencias, tendrá en cuenta criterios objetivos tales como representación parlamentaria, implantación sindical, ámbito territorial de actuación y otros similares».

Por tanto, en nuestra opinión, el derecho de acceso, reconocido en el artículo 20 de la Constitución y regulado sólo tangencialmente respecto a la Radio y la Televisión públicas en los artículos 8 y 24 del Estatuto, está necesitado de un desarrollo legislativo de carácter general para su efectiva puesta en práctica.

Veamos a continuación el problema que presenta la expresión «grupos significativos» a la que hacen referencia tanto la Constitución como el Estatuto de Radio Televisión.

E) LA EXPRESIÓN «GRUPOS SOCIALES Y POLÍTICOS SIGNIFICATIVOS»

La Constitución garantiza el derecho de acceso a los medios dependientes del Estado, a los «grupos sociales más significativos». El carácter restrictivo de esta redacción ha sido criticada por parte de la doctrina. Así, DE ESTEBAN⁴⁸

⁴⁸ DE ESTEBAN, Jorge, *El Régimen Constitucional español*, AA.VV., Barcelona, 1980, pág. 172.

observa esta disposición desde el artículo 9.2 de la Constitución⁴⁹, y hace depender la eficacia del derecho de acceso de lo que se entienda por «grupos sociales y políticos significativos». Para este autor, establecer una equivalencia entre grupos significativos y grupos más numerosos desvirtuaría el objetivo del texto constitucional, ya que esa equivalencia primaría el acceso de los grupos que, precisamente por ser numerosos, «no son los más necesitados al respecto». En su opinión, aunque la alusión a criterios subjetivos es siempre peligrosa, considera que la «significación» del grupo viene dada no sólo por su importancia cuantitativa, sino también por la incidencia y racionalidad de sus propuestas.

El carácter restrictivo de la expresión también ha sido denunciado por SORIA cuando afirma que el Estatuto de la Radio y la Televisión, en su artículo 24, no sólo deja sin concretar el derecho de acceso previsto en el artículo 20.3, sino que, «en cierta forma lo ha venido a restringir en términos generales al establecer que a los espacios de R.C.E., R.N.E. y T.V.E. accederán los grupos sociales y políticos *más significativos*, y no como quiere la Constitución, los grupos sociales y políticos significativos»⁵⁰.

Al mencionar expresamente a los grupos políticos (tanto en la Constitución como en el Estatuto) el legislador pone de manifiesto la importancia de los partidos políticos en tanto que instrumento del pluralismo político, tal como ha sido explícitamente considerado en el artículo 1.1 de la Constitución.

Por su parte, la denominación grupos sociales comprende tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales, asociaciones culturales y confesiones religiosas. Ahora bien, el Estatuto no reconoce este derecho a todos los grupos sociales, sino sólo a los más significativos.

Se trata de un concepto indeterminado que, según el artículo 24 del Estatuto antes transcrito, deberá concretar el Consejo de Administración, de acuerdo con el Director General, teniendo en cuenta criterios objetivos, tales como representación parlamentaria, implantación sindical, ámbito territorial de actuación y otros similares. La valoración de esos criterios objetivos deberá de ser cuidadosa si no se quiere incurrir en la violación del principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución.

Un dato a tener en cuenta, tanto para reconocer o no el derecho de acceso, como para cuantificar el grado de participación en la sociedad, es el de si el grupo que solicita el derecho de acceso tiene o no un medio propio o si es gestor de un medio de titularidad estatal.

En suma, a pesar del vacío normativo, podemos afirmar con LLAMAZARES, que el derecho de acceso se apoya en los siguientes pilares:

⁴⁹ Artículo 9.2 de la Constitución: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

⁵⁰ SORIA, Carlos, *El derecho a la Información...*, pág. 108.

«1.º La realización del pluralismo y de la opinión pública libre, especialmente el pluralismo interno.

2.º El derecho de los grupos, en cuanto tales, a expresarse libremente. Por lo que respecta a los grupos religiosos, “el derecho a impartir enseñanza e información religiosa de toda índole” y a “divulgar y propagar el propio credo” (Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 5 de julio de 1980, artículos 2.1.c y 2.2).

3.º Los intereses de los destinatarios:

- A recibir una información veraz y objetiva, tanto más garantizada cuanto mayor sea la posibilidad de contrastar varias visiones.
- A recibir enseñanza e información sobre aquellos temas que para él tienen un especial interés, como la «información religiosa de toda índole», a la que se refiere el artículo 2.1 de la L.O.L.R.

4.º En última instancia, el fundamento no es otro que los derechos de igualdad y libertad, tanto religiosa como ideológica, que consagran los artículos 14 y 16.1 de nuestro texto constitucional»⁵¹.

Este derecho de los grupos políticos y sociales más representativos no aparece contemplado en la Ley de televisión privada. Únicamente se impone este derecho a las emisoras concesionarias en períodos de campaña electoral y en relación a los partidos políticos, en virtud de la Ley Orgánica de publicidad electoral en las emisoras privadas de 3 de mayo de 1988⁵².

Por último, no hemos de olvidar que en la legislación de las Comunidades Autónomas de Valencia, País Vasco y Madrid⁵³ se atribuye el derecho de acceso también a los grupos minoritarios, con lo que el término «significativos» adquiere un significado distinto, más favorable a los menos poderosos.

F) EL DERECHO DE ACCESO SEGÚN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional ha tenido que ocuparse, en ocasiones, de decidir el alcance del derecho de acceso previsto en el artículo 20.3, desde la perspectiva que ofrece el mandato genérico comprendido en el artículo 9.2 de la Constitución. Así ocurrió, por ejemplo, en la sentencia de 16 de marzo de 1981⁵⁴ al resolver un recurso de amparo, promovido a propósito de la suspensión definitiva de los diarios *La Voz de España* y *Unidad* de San Sebastián, por

⁵¹ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho eclesiástico del Estado...*, pág. 550.

⁵² B.O.E. 108, de 5 de mayo de 1988, artículo único, apartados 1 y 2.

⁵³ Ley 5/1982, de 20 de mayo, que crea el Ente Público «Radio Televisión Vasca».

Ley de 4 de julio de 1984, creadora de la «Televisión Valenciana».

Ley de 30 de junio de 1984, creadora de «Telemadrid».

⁵⁴ S.T.C. 6/1981, de 16 de marzo (B.O.E. de 14 de abril de 1981), Recurso de Amparo núm. 211/80. Magistrado Ponente: Francisco Rubio Llorente.

acuerdo del Consejo de Dirección del organismo autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado», de 14 de febrero de 1980.

Uno de los argumentos jurídicos esgrimidos por los recurrentes fue el de que la suspensión de los periódicos impedía el ejercicio del derecho de acceso de los grupos de redactores que, por la mencionada medida, cesaban en su actividad informativa.

Frente a este argumento, el Tribunal Constitucional consideró que el derecho de acceso, reconocido en el artículo 20.3, «concede a esos grupos sociales y políticos significativos al menos el derecho a exigir que no se haga nada por impedir dicho acceso». Ahora bien, a juicio del Tribunal Constitucional, además de esa actitud de abstención, los poderes públicos han de remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales pudieran oponer a la libertad de los medios de comunicación.

Pero, y ésta es la doctrina que más interés tiene en el tema que nos ocupa, aunque, «la cláusula del Estado social (art. 1.1) y, en conexión con ella, el mandato genérico contenido en el artículo 9.2, imponen sin duda actuaciones positivas (...) no cabe derivar, sin embargo, de esta obligación el derecho a exigir el apoyo con fondos públicos a determinados medios privados de comunicación social o la creación o el sostenimiento de un determinado medio del mismo género y de carácter público».

El Tribunal vino a afirmar que por cerrar esos periódicos, el Estado no está cercenando el derecho de acceso de grupos sociales, pues éste puede ser ejercitado en otros medios de comunicación existentes en la sociedad. Otra hipótesis muy distinta hubiera sido la de que el periódico o medio de comunicación que se decidiese cerrar fuese el único medio con que contasen los grupos sociales, políticos o ideológicos para ejercitar ese derecho.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1982, de 23 de diciembre, por la que se desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/1982, de 13 de abril —ley que suprimía el Organismo Autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado»—, también dio pie al Tribunal Constitucional para un razonamiento jurídico más matizado sobre el derecho de acceso.

Entre otras razones invocadas, consideraban los recurrentes que la disolución del conjunto de medios de comunicación social adscritos a entes públicos y que se podrían transferir (con la atenuación del derecho de tanteo que la ley otorga a los trabajadores) a personas privadas era inconstitucional por no estar permitido por el artículo 20.3.

En el argumento subyace la idea de que, en último extremo, el derecho de acceso puede llegar a carecer de contenido y de posibilidades de ejercicio si no existen medios de comunicación dependientes del Estado o de entes públicos.

En la sentencia, el Tribunal Constitucional parte de la base de que «los derechos que consagra el artículo no son de prestación, sino que se traducen en

las libertades que en el mismo se reconocen a los ciudadanos». Hecha esta calificación, el Tribunal Constitucional concluirá que para la efectividad de los derechos de libertad, «no se requiere constitucionalmente, ni está tampoco prohibido que existan medios de prensa dependientes del Estado o de cualquier Ente Público, al ser éste un tema en el que caben, dentro de la Constitución, diversas opciones políticas».

La sentencia admite, pues, la constitucionalidad de que existan o no medios estatales o públicos; la constitucionalidad de que se mantengan o desaparezcan los medios actualmente existentes, o bien, que se creen otros medios nuevos estatales o públicos.

El voto particular formulado en esta Sentencia por el magistrado Manuel Díez de Velasco tiene elementos argumentales de interés. Para el magistrado discrepante la Ley de 13 de abril de 1982 —cuya constitucionalidad se debatía— establece no sólo la supresión del organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado, sino la desaparición, como medios de comunicación dependientes del Estado o de un ente público estatal, de toda la prensa hasta entonces en manos del Estado (salvo el periódico *Pueblo*, dadas las especiales características de la situación jurídica de sus bienes e inmuebles, como recoge la Disposición Adicional Segunda de la Ley).

Esta desaparición es, a juicio del magistrado Díez de Velasco, contraria al artículo 20 y especialmente a su número 3. Por una parte, porque para respetar y facilitar la expresión del pluralismo social, «es una *conditio sine qua non* la existencia de dichos medios de comunicación social, entre los cuales están, sin posibilidad de exclusión total, los medios de prensa».

Por otra parte, considera el magistrado que los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución «dejan de tener por sí un alcance meramente negativo y delimitador para ser garantizado su ejercicio mediante prestaciones sociales o de otra índole a cargo del Estado».

En suma, en opinión de este magistrado los derechos del artículo 20 no son derechos libertad, como establece la sentencia, sino derechos prestación.

Al final de su voto particular el magistrado insinúa que la existencia de medios estatales o públicos es una solución igual o más adecuada que las que puede representar la legislación sobre concentración de empresas o medios para limitar las posiciones de monopolio, «que puedan influir —dirá el voto particular— en detrimento de la libertad de expresión y evitar de hecho la manifestación del pluralismo social».

En definitiva, es una forma de afirmar que otro fundamento del derecho de acceso es evitar las posibles situaciones de monopolio tan peligrosas para la libertad de expresión.

G) EL DERECHO DE ACCESO EN EL DERECHO COMPARADO

A continuación vamos a enumerar algunos ejemplos que las televisiones europeas han seguido en materia del derecho de acceso⁵⁵.

Sistema holandés

Es, en opinión de ZACCARIA⁵⁶, el sistema más abierto de todos los europeos. En Holanda, la ley fija un reparto de todo el tiempo dedicado a las emisiones entre diversas organizaciones radiotelevisivas que institucionalmente tienen atribuida la tarea de producir programas inspirados en determinadas orientaciones ideológicas. Las horas de transmisión se asignan pues entre los «organismos de radiodifusión», las «organizaciones de aspirantes» al Instituto Holandés para Radiodifusión (N.O.S.), a las Asociaciones Religiosas, Entidades, Partidos y Movimientos Políticos, al Instituto para la Publicidad, y a otras entidades diversas de las más arriba especificadas.

Cuando en 1951 se introduce la televisión en Holanda, las cinco asociaciones autorizadas para la transmisión de programas radiofónicos se encargaron de establecer las estructuras indispensables para la realización de las transmisiones televisivas. Tales asociaciones eran las siguientes: A.V.R.O. (independiente), K.R.O. (católica), N.C.R.V. (protestante), V.A.R.A. (socialista) y V.P.R.O. (protestante).

A partir de 1969, año en que entró en vigor la nueva legislación, se instituyó la Fundación para la radiodifusión y la televisión holandesa (N.O.S.: *Nederlandse Omroep Stichting*), que constituye el órgano cooperativo de las antiguas asociaciones de usuarios, que han asumido el nombre de organismos de radiodifusión. Tales organismos, y las asociaciones que en el futuro pretendieran tal estatuto, se dividen la mayor parte del tiempo de emisión.

Los organismos de radiodifusión deben reunir los siguientes requisitos:

- 1.º Satisfacer las aspiraciones culturales, religiosas y espirituales de la población de modo que los programas emitidos, desde este punto de vista, respondan al interés general.
- 2.º Reunir al menos 100.000 abonados a la radio o a la televisión que hayan pagado la cuota de adhesión al organismo.

Por su parte, los organismos de radiodifusión «aspirantes» son aquellas asociaciones que reúnen todavía pocas adhesiones y que aspiran a conver-

⁵⁵ Vid. BERRIGAN, F. J., *Access and the media: new models in Europe*, London, 1975; BONNER, P.: «A future for access T.V.», en *Journal of the Centre for advanced television studies*, vol. III, London, 1975, pág. 39; GRANDI, Roberto y RICHERI, Giuseppe, *La televisione in Europa*, Milano, 1976; GROMBRIDGE, P., *Television and Participation Strasbourg*, 1973; ZACCARIA, Roberto, *Radio televisione Costituzione*, Milano, 1977.

⁵⁶ *Op. cit.*, pág. 39.

tirse en verdaderos «organismos de radiodifusión». Estas asociaciones aspirantes, para entrar en la «lista de espera» para la atribución de un tiempo de antena, deben contar al menos con 15.000 usuarios que paguen la cuota de adhesión.

El Ministerio de Cultura es el competente para atribuir el tiempo global en antena y la N.O.S. lo distribuye entre los «organismos de radiodifusión».

La distribución se hace en función de categorías establecidas según el número de usuarios.

Con este sistema han obtenido un espacio de tiempo de antena considerable las siguientes asociaciones de base confesional: K.R.O. (Radiodifusión y Televisión Católica), N.C.R.V. (Asociación protestante holandesa para la radiodifusión), E.O. (Radiodifusión y televisión evangélica), V.P.R.O. (Radiodifusión protestante liberal), Concilio Ecuménico de Países Bajos, Agrupación de Iglesias Protestantes, Iglesia Católica, Adventistas del Séptimo Día, etc.

No obstante, las organizaciones de usuarios han ido perdiendo sus características originarias y se han ido convirtiendo en verdaderas sociedades de televisión, perdiendo cada vez más el contacto con su base social.

El caso belga

El segundo de los tipos que estudiaremos es el de las «emisiones confiadas» propias del sistema belga.

Los institutos radiotelevisivos⁵⁷ pueden en efecto atribuir un cierto número de horas de transmisión a los órganos representativos de las diversas corrientes políticas, sociales, religiosas y profesionales, sobre la base de las directrices que el Ejecutivo dicta.

Este principio representa una apertura real al derecho de acceso de las organizaciones sociales. Los programas a emitir son producidos directamente por las asociaciones a las que se ha «confiado» dicho cometido. Ahora bien, estos programas tienen una serie de límites. En primer lugar, se circunscribe el derecho de acceso a la expresión de ideas, excluyendo la información. Los hechos o problemas noticiosos, de inmediata actualidad, esto es, de contenido informativo están reservados a la R.T.B. y a la B.R.T.

Los programas deben tener siempre finalidades constructivas, evitando cualquier tipo de ataque personal y de agresividad respecto de las ideas de otros y de las instituciones públicas.

Otra limitación proviene del sistema seguido de hecho para la elección de tales asociaciones: son los institutos radiotelevisivos quienes realizan tal elec-

⁵⁷ R.T.B. (Radiodifusion television Belge), B.R.T. (Belgische Radio en Televisie) y el I.S.C. (Institut des Services Communs). Los dos primeros tienen atribuidas la realización y la transmisión de programas en francés y holandés, mientras el I.S.C. se ocupa de todos los problemas comunes de orden técnico, administrativo y financiero, representa a la radiodifusión belga en las relaciones institucionales y comerciales y dirige una parte de los servicios culturales comunes a los dos institutos citados.

ción con una amplia discrecionalidad a pesar de que legalmente deberían ejercitar dicho derecho en interés público.

En la práctica, este tipo de emisiones se confía a asociaciones religiosas, a partidos políticos y a organizaciones sindicales.

Modelo italiano

Por su parte, el ordenamiento jurídico italiano recurre por primera vez al derecho de acceso en el artículo 6 de la Ley de 14 de abril de 1975. De esa forma, los sujetos, extraños a la organización de la sociedad encargada de la gestión del servicio público de radio y televisión, cuentan con un determinado espacio de tiempo para difundir programas realizados autónomamente.

En efecto, la Ley de 14 de abril de 1975 contiene como una de sus innovaciones más interesantes una afirmación del derecho de acceso, reservando al menos el 5 por 100 del total de la programación televisiva a los partidos y a los grupos representados en el Parlamento, a las organizaciones asociativas de las autonomías locales, a los sindicatos nacionales, a las confesiones religiosas, a los movimientos políticos, a los entes y a las asociaciones políticas y culturales.

El derecho de acceso ha originado un amplio debate en la doctrina italiana⁵⁸.

VII. EL ENVITE NORMATIVO DEL ARTÍCULO XIV: LOS FUTUROS ACUERDOS CON LA CONFERENCIA EPISCOPAL

El artículo XIV acaba con el siguiente mandato al Estado, «...y establecerá los correspondientes acuerdos sobre estas materias con la Conferencia Episcopal Española».

La doctrina ha criticado la vaguedad de esta expresión. Así, DE ECHEVERRÍA afirma lo siguiente: «El artículo se cierra con una vaga promesa... Hay una determinación acerca del interlocutor, y muy poco más»⁵⁹.

Por su parte, IBÁN asegura que en esta última expresión se encuentra la única norma en sentido propio del artículo XIV, esto es, cuando el Estado

⁵⁸ BARILE, Paolo, «L'accesso nella radiotelevisione di Stato: una situazione soggettiva non protetta», en *Il Diritto della Radiodiffusione e delle Telecomunicazioni*, núm. 1977, pág. 269; CHIOLA, Claudio, «L'accesso dei gruppi alle trasmissioni radiotelevisive», en *Il Dir. Rad. Tel.*, núm. 2, 1976, pág. 212; GRISOLTA, María Cristina, «Sulla natura dell'accesso al mezzo radiotelevisivo proposte interpretative e spunti di recarica», en *Il Dir. Rad. Tel.*, núm. 2, 1976, pág. 223; NICOLETTI, Carlos Alberto, «Diritto di manifestare el pensiero, partecipazione e accesso», en *Il Dir. Rad. Tel.*, núm. 4, pág. 437; SANDULLI, María Alessandra, «L'accesso al mezzo radiotelevisivo», en *Il Dir. Rad. Tel.*, núm. 1, 1977, pág. 72; SANTORO, Emanuele, «Spunti per un dibattito sull'accesso alle trasmissioni radiotelevisive», en *Il Dir. Rad. Tel.*, núm. 4, 1976, pág. 449; CESAREO, G., «Riforma della R.A.I. e diritto d'accesso», en *Rapporto sull'informazione*, núm. 2, Index, Milano, 1975.

⁵⁹ DE ECHEVERRÍA, Lamberto, «Derecho Concordatario y Eclesiástico del Estado», en *Nuevo Derecho Canónico. Manual Universitario*, B.A.C., Madrid, 1983, pág. 603.

asume el compromiso de establecer un acuerdo sobre la materia con la Conferencia Episcopal.

Pero el autor llama la atención sobre el hecho de que ese hipotético acuerdo no se ha realizado hasta el momento, «...sin que, por lo demás, el artículo 14 del A.E. permita intuir cuál será su contenido»⁶⁰.

Para MONTERO, la expresión «estas materias» comprende, en primer término, «la concreción del respeto por los medios estatales de los sentimientos de los católicos. Luego, lo que se contiene en las proclamaciones básicas del párrafo introductorio, a saber, principio de libertad (...), principio de equidad (...), principio de homologación (...)»⁶¹.

Por su parte, SORIA, después de manifestar la debilidad social y jurídica del artículo XIV del Acuerdo, asegura que ha sido útil como percha jurídica, esto es, como apoyatura jurídica y referencia positiva para los acuerdos que la Conferencia Episcopal o los obispos diocesanos establezcan o hayan establecido en diferentes entes estatales o autonómicos de radiotelevisión, sobre la emisión de programas confesionalmente católicos⁶².

El mismo autor⁶³ propone cuatro principios en torno a los cuales se debían configurar esos acuerdos que regulen el futuro de la Iglesia en el campo informativo:

a) *El principio de igualdad:*

En el campo civil de la información, la posición y la situación de la Iglesia Católica ha de ser idéntica a la de cualquier otra persona física o jurídica, ya que todas están investidas de igual e idéntico derecho legitimador: el derecho a la información.

b) *El principio de plenitud:*

La Iglesia no necesita, en el campo informativo civil, ningún privilegio. Sólo necesita —igual que las demás personas físicas y jurídicas— el poder ejercer libremente todo su derecho a la información.

⁶⁰ IBÁN, Iván C., *op. cit.*, pág. 503.

⁶¹ *Op. cit.*, pág. 567.

⁶² SORIA, Carlos, *La Iglesia y la sociedad española...*, pág. 169: «La Iglesia Católica, en el Decreto General de la Conferencia Episcopal Española, de 1 de diciembre de 1984, que comenzó a obligar el 1 de enero de 1987, ha fijado su criterio sobre la presencia de la Iglesia en los medios audiovisuales de comunicación social. Ningún programa de radio o televisión, aunque de hecho sea católico, puede usar el nombre o título de católico sin el consentimiento de la competente autoridad eclesiástica. Por otra parte, los directores de programas católicos de radio o televisión han de contar, al menos, con la correspondiente misión canónica.

Con estos planteamientos de fondo hay que entender, en concreto, los acuerdos vigentes de la Conferencia Episcopal y R.T.V.E.; o los acuerdos más recientes, por ejemplo, entre la Radiotelevisión andaluza y los obispos de las diócesis de Andalucía, de 26 de octubre de 1989, o de la Radiotelevisión gallega y los obispos de la Comunidad autónoma gallega, de 25 de marzo de 1991, etc.»

⁶³ *Ibidem*, pág. 172.

c) *El principio de no discriminación*

La Iglesia —lo mismo que cualquier persona física o jurídica— no puede sufrir ni tolerar ninguna discriminación estatal en el ejercicio del derecho a la información.

d) *Principio de solidaridad*

La Iglesia, en el campo civil de la información, tiene los mismos medios de defensa, participación y acceso que las demás personas naturales o jurídicas. Las deficiencias que puedan darse en el ordenamiento jurídico de la información afectan a la Iglesia igual que a los demás. Y libremente tiene la Iglesia la posibilidad de criticar esas deficiencias e instar su mejora.

VIII. CONCLUSIONES: LOS SENTIMIENTOS DE LOS CATÓLICOS, BIEN JURÍDICO PROTEGIDO POR LOS ACUERDOS

Buena parte de la doctrina entiende que el artículo XIV es inoperante, en cuanto que desde el punto de vista jurídico, el único contenido potencialmente innovador en materia de medios de comunicación es el compromiso de un acuerdo con la Conferencia Episcopal. Compromiso, por otra parte, no cumplido⁶⁴.

Ahora bien, en nuestra opinión, como hemos indicado, la verdadera carga jurídica de este artículo no reside precisamente en esa parte final del mismo.

Por un lado, un sector de la doctrina ha interpretado esa orden de respetar los sentimientos de los católicos, dirigida a los medios de comunicación, como una manifestación del derecho de acceso, reconocido en el artículo 20.3 de la Constitución, pero que todavía no ha contado con un desarrollo normativo completo.

Otros, como REINA⁶⁵, piensan que en el mencionado artículo podemos encontrar, además de la promoción de valores constitucionales —materializado en este caso en el derecho de acceso—, un mandato a los medios de comunicación públicos de abstenerse de denostar o denigrar a esta confesión religiosa.

Según esta interpretación, en el mencionado artículo XIV se establece la inmunidad de coacción que se debe asegurar a los sentimientos religiosos.

Nosotros consideramos que el mencionado artículo no pretende garantizar la protección del derecho de acceso, sino más bien este último aspecto señalado por REINA: la inmunidad de coacción de los sentimientos religiosos o en la terminología que hemos empleado en este trabajo, «la dimensión estática de los sentimientos religiosos».

⁶⁴ IBÁN, *op. cit.*, pág. 504.

⁶⁵ REINA BERNÁLDEZ, Antonio, «El derecho de acceso a la televisión pública (especial referencia a los grupos religiosos)», en *La Ley*, 1983, pág. 1133.

A nuestro entender, a la conclusión de que el artículo XIV es un reflejo del derecho de acceso sólo es posible llegar a partir de una interpretación extensiva del concepto «respeto».

No es ésta una postura denigratoria del derecho de acceso. Simplemente entendemos que el artículo XIV de los Acuerdos no versa sobre este extremo, por no ser éste el lugar jurídico apropiado.

A pesar del actual vacío legislativo existente respecto a esa cuestión, el derecho de acceso de la confesión católica, así como el del resto de confesiones, viene garantizado por el artículo 20.3 de la Constitución, pues los grupos religiosos entran dentro del concepto constitucional «grupos sociales».

A nuestro entender, si efectivamente en este artículo XIV de los Acuerdos con la Iglesia Católica se estableciese la posibilidad de que esta confesión pudiera pactar con el Estado un tema como el derecho de acceso, sería discriminatorio, y contrario al principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, el que a las otras confesiones no se les hubiese hecho esta «oferta de negociación».

Por otro lado, sabemos que por imperativo constitucional el derecho de acceso debería ser regulado por Ley orgánica y no por medio de un pacto entre la Iglesia y el Estado.

Para nosotros, el verdadero contenido normativo del artículo XIV del Acuerdo es el reconocimiento en esta norma —al igual que hizo el Derecho penal— de la existencia de un bien jurídico, los sentimientos religiosos y la protección que le otorga el derecho frente las extralimitaciones de la libertad de expresión.

Esto es, en el artículo XIV de los Acuerdos entre la Iglesia Católica y el Estado español se encuentra otra plasmación jurídica de que los sentimientos religiosos son un bien jurídico protegido por el ordenamiento.