



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

SECCIÓN CUARTA

ASUNTO ATV ZRT c. HUNGRÍA

(Demanda n.º 61178/14)

SENTENCIA

Artículo 10 • Libertad de expresión • Impedir a una cadena de televisión describir a un partido político como de «extrema derecha» con arreglo a la aplicación imprevisible de una prohibición legal sobre la comunicación de cualquier «opinión» por parte de un presentador • Vaguedad de la legislación nacional y ausencia de usos en los órganos jurisdiccionales nacionales • No demostración por los órganos jurisdiccionales de si, a la luz del objetivo de la prohibición, el término impugnado podía menoscabar una presentación equilibrada e imparcial de un asunto de interés público • No consideración por los órganos jurisdiccionales de las circunstancias de hecho del asunto y de los argumentos basados en la veracidad y la precisión fáctica del término impugnado • Obligación de los órganos jurisdiccionales de asegurarse de que la prohibición legal no se transformase en un medio para suprimir la libertad de palabra

ESTRASBURG

O

28 de abril de
2020

Esta sentencia adquirirá carácter de firmeza en las condiciones definidas en el artículo 44, apartado 2, del Convenio. Puede sufrir correcciones de estilo.



En el asunto ATV Zrt c. Hungría,

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección cuarta), reunido en Sala compuesta por:

Ganna Yudkivska,
Presidenta, Paulo Pinto de
Albuquerque, Egidijus Kūris,
Carlo Ranzoni,
Georges Ravarani,
Marko Bošnjak,
Péter Paczolay, *jueces*,

y Andrea Tamietti, *secretario de sección*,

En consideración de:

la demanda contra Hungría interpuesta ante el TEDH en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio») por una empresa húngara, ATV Zrt («la sociedad demandante»), el 3 de septiembre de 2014;

la decisión de notificar al Gobierno húngaro («el Gobierno») la demanda relativa al artículo 10 del Convenio;

las observaciones de las partes.

Tras deliberar en sesión privada el 3 julio de 2018, el 8 de enero de 2019, el 11 de febrero de 2020 y el 17 de marzo de 2020.

Dicta la siguiente sentencia, adoptada en la última fecha:

INTRODUCCIÓN

La sociedad demandante en el presente asunto, propietaria de una cadena de televisión, alegó que la decisión tomada por los órganos jurisdiccionales nacionales en relación con que había quebrantado la Ley de Medios de Comunicación, en concreto su disposición por la que prohíbe la expresión de opiniones en telediarios, había violado su derecho a la libertad de expresión. La sociedad demandante se basó para ello en el artículo 10 del Convenio.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. La sociedad demandante es propietaria de la cadena de TV ATV, con domicilio social en Budapest. La sociedad demandante estuvo representada por Don D. Karsai, un abogado ejerciente en Budapest.

2. El Gobierno estuvo representado por su Agente del Ministerio de Justicia, Don Z. Tallódi.

3. ATV es un organismo de radiodifusión independiente, que ofrece servicios de televisión y en línea. Todas las noches, emite telediarios televisados de unos 30 minutos de duración. A lo largo de estos programas, un presentador expone una serie de noticias desde un estudio, siendo cada una de ellas desgranada por un reportero diferente.

4. El 26 de noviembre de 2012, en una alocución durante un sesión plenaria, un miembro del Parlamento del partido político *Jobbik*, Don M. Gy., declaró que «es hora... de que procedamos a evaluar cuántas personas de origen judío, especialmente miembros del Parlamento y del Gobierno, hay que supongan un riesgo para la seguridad nacional...».

5. El 29 de noviembre de 2012, la sociedad demandante emitió una noticia sobre los preparativos para una manifestación organizada por una serie de partidos políticos bajo el lema «Manifestación masiva contra el nazismo», que se celebraría como protesta contra el partido político *Jobbik*. Se explicó que el trasfondo del evento era el discurso de Don M. Gy. durante la sesión plenaria, aludiéndose asimismo al nombre del partido. El presentador dio pie a la noticia indicando que «el domingo va a materializarse una alianza sin precedentes contra las tendenciosas observaciones de la extrema derecha parlamentaria».

6. Tras una reclamación de la oficina de prensa de *Jobbik*, la Autoridad Nacional de Información y Medios de Comunicación incoó un procedimiento contra la sociedad demandante, concluyó que esta había quebrantado el artículo 12, apartados 3 y 4, de la Ley n.º CLXXXV de 2010 sobre Servicios de Medios y Comunicación de Masas (en lo sucesivo, la «Ley de Medios») y le prohibió repetir dichas manifestaciones. Declaró que la expresión «extrema derecha parlamentaria» iba más allá de un aserto fáctico y equivalía a un juicio de valor. La Autoridad reseñó en su razonamiento que era irrelevante si la aseveración tenía connotaciones negativas, se basaba en hechos, era compartida por una serie de personas o correspondía a la opinión del presentador o la sociedad de radiodifusión. La Ley de Medios prohibía la expresión de cualquier opinión por parte de un presentador, a fin de asegurarse de que la audiencia recibiera noticias e información política imparciales.

7. La sociedad demandante recurrió, sosteniendo que el término «extrema derecha» se utilizaba normalmente para referirse a *Jobbik*, que tenía una base científica en ciencias políticas y sociales y que reflejaba la ubicación física de *Jobbik* en el Parlamento.

8. Mediante su decisión de 17 de abril de 2013, el Consejo de Medios de la Autoridad Nacional de Información y Medios de Comunicación, actuando como autoridad de segunda instancia, ratificó la decisión de primera instancia, fundamentando su tesis en el hecho de que una determinada opinión fuera compartida por el público en general no cambiaba la naturaleza de la misma.

9. La sociedad demandante solicitó el control jurisdiccional de dicha decisión. Mantuvo que la declaración impugnada formaba una parte integral de una noticia en la que se describía a un cierto grupo parlamentario. El término era de uso común y, por ende, era improbable que influyera en la audiencia. Señaló que los medios internacionales se referían a *Jobbik* como un partido de extrema derecha y que incluso cierta información publicada en el sitio web del propio partido contenía dicho término.

10. Mediante su sentencia de 30 de septiembre de 2013, el Tribunal Administrativo y de lo Social de Budapest anuló la decisión de 17 de abril de 2013 (véase el apartado 8 que antecede) y remitió el asunto al Consejo de Medios de la Autoridad Nacional

de Información y Medios de Comunicación. En la sentencia figuraba el razonamiento siguiente:

«Resulta significativo que hoy día, en la vida política cotidiana, el término “derecha” no se utilice únicamente para referirse a movimientos extremos y chovinistas (por ejemplo, simpatizantes de ideologías fascistas o nacionalsocialistas), sino también con respecto a partidos políticos conservadores con una postura más moderada. Es un hecho sociológico que el término ha perdido su alusión exclusiva a “extremistas”. El mismo adjetivo podría describir tanto posturas radicales y agresivas como ideologías más ponderadas. A qué categoría se ha de adjudicar es una cuestión de debate político y sociológico, pero es un hecho que en la actual vida pública nacional y europea [el término] abarca ambas. En consecuencia, que un partido cuyo documento fundacional reconoce su ideología derechista radical sea mencionado en un telediario como de “extrema derecha” —un adjetivo ampliamente aceptado en las esferas pública y científica— no conlleva que se esté expresando una opinión sobre el mismo y mucho menos que se lo esté asociando con posturas chovinistas extremas. Significa simplemente que la entidad política en cuestión se está describiendo desde un *prima fáctico*, empleando una de las diversas acepciones del adjetivo —ajena a la valoración subjetiva del demandante—, correspondiente a su naturaleza y aceptada por el común entendimiento social y político actual. El hecho de que el término “extrema derecha” se utilice en conjunción con el adjetivo “parlamentaria” diluye en mayor medida la impresión de que se refiere a una ideología radical».

11. El demandado solicitó una revisión de la sentencia ante la *Kúria*.

12. Mediante su sentencia de 16 de abril de 2014, la *Kúria* anuló la sentencia de primera instancia y confirmó la decisión del Consejo de Medios. Además, ordenó a la sociedad demandante a pagar 91 000 forintos húngaros (HUF) [unos 300 euros (EUR)] en costas judiciales y 80 000 HUF (unos 260 EUR) por los honorarios de asistencia letrada del demandado ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Según la *Kúria*:

«El término “extrema derecha” en el telediario es una opinión, no una declaración de hecho. De conformidad con el órgano jurisdiccional de primera instancia, el término “extrema derecha” es objeto de debate político y social y, así, no puede constituir una declaración fáctica. La cuestión no versa sobre el significado del término “extrema derecha”, sino acerca de si supone una opinión en una noticia o una declaración de hecho. Al parecer de la *Kúria*, la mención a la “extrema derecha parlamentaria” constituye la expresión de una opinión. Jobbik no se considera a sí mismo un partido de extrema derecha y describirlo así supone la manifestación de una opinión, creando una asociación con una postura radical extrema entre la opinión pública, con la consiguiente influencia negativa».

13. La sociedad demandante presentó un recurso constitucional. Alegó, entre otras cosas, que normalmente se describe a los partidos políticos con adjetivos, como el partido «verde» o los demócratas «cristianos», y que esto no refleja opinión alguna. De manera similar, en el caso actual, el uso del adjetivo reflejó una información adicional sobre *Jobbik* aceptada por el público general. Arguyó que el término se debía analizar en un contexto más amplio, a saber que se expresó en relación con una manifestación desencadenada por un comentario antisemita de un miembro de *Jobbik*. Hizo asimismo hincapié en que el término estaba destinado a describir la ubicación de *Jobbik* en el Parlamento, en el extremo de su flanco derecho, en efecto.

14. El 6 de diciembre de 2016, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de la sociedad demandante. En la sentencia figuraba el razonamiento siguiente:

«El artículo 12 de la Ley de Medios regula la relación entre los medios de comunicación y las noticias, las opiniones y las explicaciones valorativas que emiten como una regla subordinada a la obligación de ofrecer una cobertura equilibrada y basada en los hechos. Con arreglo a dicha disposición, en los telediarios y los programas sobre política del prestador de servicios informativos, los presentadores o los reporteros, por lo general, no pueden deslizar una opinión o una explicación valorativa en la noticia política que están transmitiendo, con la excepción de aportar datos sobre su contexto. Cualquier opinión o explicación valorativa añadidas a la noticia emitida en un programa deben realizarse de una manera en que queden claramente dissociadas de la noticia en sí, indicando su naturaleza como tal e identificando a su autor.

Por lo tanto, la legislación no plantea una simple prohibición sobre la expresión de opiniones, puesto que esta es posible, pero el público ha de saber que una determinada manifestación constituye una opinión y quién es su autor, y se debe distinguir de la noticia en sí.

La Ley de Medios establece los límites externos de un derecho fundamental.

Las disposiciones [de la Ley de Medios] no imponen que una opinión haya de tener una base fáctica y no plantean una restricción a la publicación de opiniones carentes de dicho fundamento, pero sí regulan el modo de hacerlas públicas. La normativa pondera el derecho a la libertad de expresión con el derecho del público a una información fáctica e imparcial; acota dicho derecho en la menor medida posible, disponiendo solo que los consumidores de los medios deben ser debidamente informados sobre el hecho de que un término en concreto supone la expresión de una opinión y quién es su autor.

...

35. Si un adjetivo calificativo expresado en su contexto en relación con una noticia no se puede asociar con una organización o una persona desvinculadas del medio de comunicación, o si no se indica claramente el origen de la opinión, podría generarse entre el público la impresión de que se trata de la opinión del organismo de radiodifusión o el presentador.

...

43. A ojos del Tribunal Constitucional, las clasificaciones utilizadas en ciencias políticas y en el lenguaje cotidiano no son categorías exactas y hay todo un abanico de opiniones sobre qué ideologías políticas podrían estar incluidas. La legislación no diferencia entre pareceres positivos o negativos, sino que limita todas las opiniones o comentarios explicativos dentro de una noticia. El artículo 12, en sus apartados 3 y 4, prohíbe la expresión de cualquier opinión y se dedica a regular el modo de publicación oportuno.

...

45. La autodefinition del partido político en cuestión no es una medición objetiva ni tampoco constituye la opinión del público general. El objetivo de la legislación es, sobre todo, salvaguardar el interés del público en una información creíble.

...

47. En el supuesto de la cobertura de noticias, puede ponderarse individualmente si el adjetivo utilizado refleja un consenso social en tal medida que no hay duda de que pasa a representar un hecho. Sin embargo, si no hay tal consenso más allá de toda duda o si concurren motivos para creer que la expresión es una opinión, se

requiere una evaluación individual para decidir si el adjetivo es la opinión del presentador o si tiene otros orígenes.

...

50. La expresión fue una cita de uno de las descripciones utilizadas por los organizadores [de las manifestaciones] (fascista, extrema derecha)... pero no quedó claro que reflejara la opinión y el juicio de valor de dichos organizadores.

...

52. En ciencias políticas o en el lenguaje coloquial, las clasificaciones que no se corresponden con categorías exactas o hechos indiscutibles son generalmente opiniones subjetivas. Aunque el adjetivo se empleó para expresar la opinión de los organizadores de la manifestación y, por lo tanto, reflejaba el parecer normalmente utilizado y bastante asentado de ciertos grupos sociales, seguía siendo necesario distinguirlo de la opinión del presentador.

...

56. Incluso una expresión de uso común puede influir en la opinión pública, pues esta cambia con el tiempo y debido a las circunstancias, así que incluso una opinión pública bien formada puede reforzarse o irse socavando mediante el uso de un adjetivo. El empleo recurrente de un adjetivo... por parte de un presentador podría vulnerar la prohibición de expresar una opinión, puesto que dicho uso puede minar la credibilidad y la objetividad».

MARCO JURÍDICO PERTINENTE

15. En las disposiciones pertinentes de la Ley de Medios se plasma lo siguiente:

Actividades informativas

Artículo 12

«...

(2) Con arreglo a la naturaleza de los programas, se velará por emitir la información de una manera equilibrada, ya sea dentro del programa determinado o en el ámbito de una serie de programas de emisión regular.

(3) Salvo en lo que se refiere a ofrecer información de contexto sobre la noticia en cuestión, los empleados del prestador de servicios de comunicación que aparezcan con regularidad en los programas y que transmitan noticias e información política, como los locutores, los presentadores o los corresponsales, no podrán añadir ninguna opinión ni explicación valorativa a la noticia política objeto del programa emitido por cualquier prestador de servicios de comunicación.

(4) Cualquier opinión o explicación valorativa añadidas a la noticia emitida en un programa se realizarán de una manera en que queden claramente dissociadas de la noticia en sí, indicando su naturaleza como tal e identificando a su autor».

Artículo 186

«(1) Cuando la infracción sea menor y no se haya establecido una reincidencia, el Consejo de Medios o la Oficina —tras entrar en conocimiento de y emitir una advertencia sobre la manifestación de la infracción— podrán, fijando un plazo de treinta días como máximo, solicitar que el infractor cese su conducta ilegal, se abstenga de dicho comportamiento en el futuro y actúe conforme a Derecho, pudiendo además señalar las correspondientes condiciones».

16. En su 103.^a sesión plenaria, celebrada el 19 y el 20 de junio de 2015, la Comisión de Venecia adoptó un Dictamen relativo a la legislación sobre medios de comunicación (la Ley CLXXXV sobre los servicios de medios y los medios de comunicación de masas, la Ley CIV sobre la libertad de prensa y la legislación sobre la imposición de los ingresos de la publicidad de los medios de comunicación de masas) de Hungría [CDL-AD(2015)015]. Los fragmentos pertinentes del Dictamen rezan como sigue:

Disposiciones atinentes a la obligación positiva de ofrecer una cobertura de prensa equilibrada

«47. El artículo 13 de la Ley de Prensa, en su forma actual, exige que los prestadores de servicios de comunicación lineales (o sea, fundamentalmente, las emisoras de radio y las cadenas de TV) ofrezcan una información “equilibrada” (véase también el artículo 12, apartado 2, de la Ley de Medios). Por añadidura, el artículo 12, apartado 4, de la Ley de Medios obliga a los presentadores de los telediarios a distinguir claramente entre “hechos” y “opiniones”. Estos requisitos atañen a los programas informativos. El artículo 181 de la Ley de Medios establece un procedimiento administrativo para gestionar los incumplimientos de la obligación de información equilibrada. Este se incoará a petición de “la parte que suscriba la opinión no representada o cualquier telespectador u oyente” y podrá conducir a una decisión del Consejo de Medios sobre la imposición de la obligación de emitir o publicar una declaración de infracción o brindarle la oportunidad de expresar su punto de vista al reclamante. La resolución del Consejo de Medios al respecto estará sujeta a control jurisdiccional.

48. Cabe reseñar que el artículo 13 de la Ley de Prensa ya ha sido objeto de modificaciones, en respuesta a las recomendaciones contenidas en el examen de expertos del COE de 2012. A saber, se ha eliminado de la ley el requisito de una cobertura “plural, exhaustiva, fáctica, actualizada y objetiva”. Por añadidura, el artículo 13 de la Ley de Prensa es ahora de aplicación solo a los prestadores de servicios de comunicación lineales. Estas enmiendas son bienvenidas. La cuestión es si los requisitos restantes (cobertura de noticias “equilibrada” y la obligación de distinguir entre “hechos” y “opiniones”) están justificados.

49. La comunicación de noticias equilibrada y neutral es en efecto una norma profesional loable para cualquier periodista. Otrosí, resulta perfectamente legítimo exigir que “el sistema de los medios de comunicación en su conjunto” esté organizado de manera que “ofrezca información creíble de una manera rápida y precisa” (véase el artículo 10 de la Ley de Prensa). Después de todo, el artículo 11 de la Carta de la UE garantiza específicamente el “pluralismo de los medios de comunicación”, imposible sin una cobertura diversa y equilibrada de los eventos actuales. Como la Comisión de Venecia sostuvo en su dictamen sobre las leyes “Gasparri” y “Fratini” de Italia, “el pluralismo de los medios de comunicación se logra cuando existe una gama de medios de comunicación autónomos e independientes a escala nacional, regional y local, garantizando una variedad de contenidos de los medios que refleje diferentes opiniones políticas y culturales”; más adelante prosiguió: “mientras que el pluralismo externo atañe sobre todo al sector privado, el pluralismo interno se ha ido asociando cada vez más con el sector público”. En el contexto húngaro, se supone que las medidas dirigidas a limitar la concentración excesiva de los medios de comunicación y las disposiciones que establecen unas cuotas mínimas de proveedores de contenidos independientes nacionales y europeos garantizan la diversidad de las opiniones en el mercado de los medios de comunicación en su conjunto (véase, en particular, la Parte dos de la Ley de Medios, Capítulos I, IV, V y VI).

50. Sin embargo, es cuestionable si el “equilibrio” puede llegar a ser una obligación jurídicamente vinculante para cada medio de comunicación concreto, considerado individualmente. Las normas en cuestión generan una obligación muy compleja para los medios de comunicación y adolecen de precisión. ¿De qué hablamos cuando nos referimos a una información “equilibrada”? Se podría entender que se refiere a un equilibrio de opiniones, pero la información (los hechos) ha de ser exhaustiva y precisa, no “equilibrada”.

¿En qué lapso temporal se ha de lograr el “equilibrio” cuando el programa forma parte de “una serie de programas de emisión regular”? ¿Se ha de evaluar dicho “equilibrio” en términos cuantitativos o más bien cualitativos? Además, los “hechos” no pueden siempre distinguirse claramente de las “opiniones”; a fin de cuentas, resulta complicado imaginar a un presentador que no utilice ningún adjetivo, mientras que es este el que le da el matiz de una “opinión” a una declaración fáctica. En resumen, la vaguedad de los términos empleados en dos leyes puede convertir estas disposiciones en una herramienta para la supresión de la libertad de palabra, aunque originalmente estuvieran encaminadas a promover una comunicación de noticias libre de sesgos.

51. Durante la visita, se indicó que las obligaciones positivas susodichas de los medios de comunicación no se aplican estrictamente respecto de los medios públicos, aunque sí generan una carga adicional para los privados. La Comisión de Venecia comprende la necesidad de distinguir entre hechos y opiniones y ofrecer una cobertura «equilibrada» de las noticias, especialmente cuando dichos requisitos se aplican a los medios de comunicación públicos. Sin embargo, habida cuenta de la inconcreción de estos conceptos y el riesgo de una interpretación abusiva del artículo 13 de la Ley de Prensa y del artículo 12 de la Ley de Medios, la Comisión de Venecia recomienda al Consejo de Medios que emita unas directrices claras sobre la aplicación de estas disposiciones. Estas deberán ser desarrolladas por dicho Consejo en conjunción con los organismos de autorregulación, para su posterior publicación».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. SUPUESTA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DEL CONVENIO

17. La sociedad demandante alegó, en virtud del artículo 10 del Convenio, que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales nacionales habían acarreado una injerencia en su derecho a la libertad de expresión que no podía considerarse necesaria en una sociedad democrática.

El artículo 10 reza como sigue:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

A. Sobre la admisibilidad

18. El Tribunal señala que esta demanda no es manifiestamente infundada en el sentido del artículo 35, apartado 3, letra a), del Convenio. Observa asimismo que no es inadmisibile por cualesquiera otros motivos. Por lo tanto, debe declararse admisible.

B. Sobre el fondo del asunto

1. Alegatos de las partes

a) La sociedad demandante

19. La sociedad demandante reivindicó que la conculcación de su derecho a la libertad de expresión no tenía fundamento en usos claros y previsibles y que se la había castigado por haber empleado lo que no era sino una expresión común para describir a *Jobbik*. También sostuvo que la meta de la limitación no había sido proteger el interés de la audiencia en recibir una información imparcial, sino más bien proteger la reputación del partido político. A partir de los hechos, resultó obvio que no se había considerado que sus telediarios fueran sesgados en general, sino solo en relación con el uso del adjetivo con el que se describió a *Jobbik*.

20. Arguyó que el término «extrema derecha» no reflejaba su opinión subjetiva, sino que era aceptado comúnmente en Hungría al referirse a *Jobbik*. Mantuvo que había aplicado dicho término de buena fe y que se había opuesto al criterio aplicado por el Tribunal Constitucional y respaldado por el Gobierno, a saber, que para que un término equivaliera a una declaración de hecho, «no podía haber duda» de ningún tipo en la sociedad acerca de su precisión. En su opinión, en los tiempos actuales, marcados por los modernos medios de comunicación, todas las nociones eran susceptibles de conformar el objeto de un debate público.

21. La sociedad demandante refutó además el argumento del Gobierno de que, comoquiera que no había una prohibición global sobre la expresión de opiniones, no había sufrido un perjuicio significativo y podría haber presentado la opinión alegada de una manera distinta. Sostuvo que la labor de los presentadores se revelaría imposible si estuvieran obligados a declarar cada vez que un término elegido podría constituir un juicio de valor.

22. La sociedad demandante aceptó que pesaba sobre ella la obligación de informar al público imparcialmente; no obstante, mantuvo que nunca se puede lograr una objetividad completa en la comunicación de noticias (dado que incluso la selección de las propias noticias ya representa en sí un juicio de valor), lo que planteaba una limitación natural a sus deberes de información neutral.

b) El Gobierno

23. El Gobierno aseveró que la demanda examinada era ya de cuarta instancia, que los órganos jurisdiccionales nacionales habían fundamentado sus decisiones y que el Tribunal se estaría extralimitando en sus funciones si las anulaba.

24. Además, el Gobierno rechazó que se hubieran violado los derechos de la sociedad demandante en virtud del artículo 10 del Convenio. Aceptaron que la orden interfirió con el derecho de la sociedad demandante a la libertad de expresión y que se basó en los artículos 12 y 186 de la Ley de Medios. Sin embargo, sostuvieron que dicha orden había sido necesaria en una

sociedad democrática para proteger el derecho de los demás a recibir una información equilibrada e imparcial sobre asuntos de la vida pública y la actualidad, así como a fin de garantizar el pluralismo de la información y una opinión pública democrática.

25. Según el Gobierno, una opinión pública democrática solo se podía lograr mediante la comunicación de una información completa y objetiva. La medida en cuestión servía para proteger la libertad de prensa e impedir el surgimiento de una opinión pública monopolizada basada en una «versión oficialmente correcta». Como la disposición estaba destinada a garantizar que los prestadores de servicios no influyeran subrepticamente en su audiencia emitiendo opiniones subjetivas, carecía de relevancia si la opinión tenía connotaciones negativas o positivas o una base fáctica.

26. En relación con lo que antecede, el Gobierno hizo hincapié en que los programas de televisión tenían una mayor influencia sobre el público, ya que llegaban a una audiencia más amplia, incluso en el caso de programas elegidos deliberadamente. Además, el contenido audiovisual, por definición, influía en su audiencia de una manera distinta.

27. Apoyando las conclusiones de la *Kúria* y el Tribunal Constitucional, el Gobierno mantuvo que la declaración impugnada era constitutiva de una opinión. A fuer de que la expresión «extrema derecha» no era una categoría exacta, sino una cuestión de debate político y social, no podía afirmarse que referirse a un partido político en dichos términos hubiera sido una declaración de hecho. Señalaron que *Jobbik* no se había identificado como un partido de extrema derecha, sino como un partido conservador, basado en valores, nacional-cristiano y «radical en sus métodos». Por añadidura, no existía un consenso social sobre el término, lo que podía dejar entre la audiencia la impresión de que se había tratado de una opinión subjetiva por parte del presentador. Tal posibilidad era incluso más probable en la medida en que dicho presentador no había llegado a aclarar que el uso del adjetivo en cuestión se había correspondido con una cita de la opinión de los organizadores de la manifestación.

28. En cuanto a la proporcionalidad de la medida, el Gobierno explicó que la Ley de Medios no imponía una prohibición completa de la expresión de opiniones, sino que se limitaba a regular su modo de publicación, exigiendo que las opiniones solo se emitieran acompañadas de su origen. Además, la sanción impuesta a la sociedad demandante por su violación de la Ley de Medios había sido la más leve de todas.

2. Valoración del Tribunal

29. Las partes no se han opuesto al hecho de que la orden en cuestión equivalía a una injerencia en el derecho a la libertad de expresión de la sociedad demandante dispuesto en el artículo 10 del Convenio.

30. Dicha injerencia debe estar «prevista por la ley», perseguir uno o varios objetivos legítimos a la luz del apartado 2 del artículo 10 y ser «necesaria en una sociedad democrática».

31. En el presente asunto, las opiniones de las partes diferían en cuanto a si la injerencia en la libertad de expresión de la sociedad demandante estaba prevista por la ley.

La sociedad demandante sostuvo que no había sido previsible que los órganos jurisdiccionales nacionales fueran a interpretar el término «extrema derecha» como una opinión en lugar de una declaración de hecho y, por lo tanto, que penalizarían su uso en un telediario con base en el artículo 12 de la Ley de Medios. El Gobierno sostuvo que la interferencia se había fundamentado en las disposiciones de la Ley de Medios.

32. El Tribunal reitera que la expresión «previstas por la ley» del párrafo segundo del artículo 10 no solo requiere que la medida impugnada tenga una base jurídica en Derecho nacional, sino que también se refiere a la calidad de la ley en cuestión, que debe ser accesible para el interesado y previsible en lo que a sus efectos se refiere. Compete ante todo a las autoridades nacionales, en especial a los tribunales, interpretar y aplicar el Derecho nacional. Uno de los requisitos derivados de la expresión «previstas por la ley» es la previsibilidad. Así, una norma no se puede considerar una «ley» con arreglo al artículo 10, apartado 2, a menos que se formule con una precisión suficiente para permitirle al ciudadano regular su conducta; este debe ser capaz —en su caso, con el asesoramiento oportuno— de prever, en una medida razonable conforme a las circunstancias, las consecuencias que podría conllevar una acción determinada. Estas no tienen que ser previsibles con una certeza absoluta. Aunque la certeza es deseable, podría acarrear consigo una rigidez excesiva, y el Derecho debe poder mantener el ritmo de las cambiantes circunstancias. En consecuencia, numerosas leyes están inevitablemente formuladas en términos que, en mayor o menor medida, son vagos y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de práctica. El nivel de precisión requerido en la legislación nacional —que no puede prever todas las eventualidades— depende en un grado considerable del contenido de la ley en cuestión, el ámbito para cuya cobertura está diseñada y el número y el estatus de aquellos a los que va dirigida. El Tribunal ha hallado que se puede esperar que las personas que desempeñan una actividad profesional, acostumbradas a tener que proceder con grandes cautelas al ejercer su ocupación, velen con un especial cuidado en la evaluación de los riesgos que conlleva dicha ocupación [véase *Karácsony y otros c. Hungría*(GS), n.ºs 42461/13 y 44357/13, apartados 122-125, TEDH 2016 (extractos), y la jurisprudencia citada].

33. El Tribunal apunta que el artículo 12 de la Ley de Medios, que sirvió de fundamento para la limitación de la libertad de expresión de la sociedad demandante, indica que los locutores, los presentadores o los corresponsales no deben agregar ninguna opinión ni explicación valorativa a las noticias políticas.

34. El Tribunal se remitió al Dictamen de la Comisión de Venecia, que hace hincapié en que los «hechos» no siempre se pueden distinguir con nitidez de las «opiniones» y que la vaguedad de los términos utilizados en la legislación puede convertir las disposiciones en cuestión en un instrumento para la eliminación de la libertad de palabra, aunque en su origen la ley estuviera destinada a fomentar una comunicación de noticias imparcial (véase el apartado 16 anterior). Empero, en el caso que nos ocupa, el Tribunal no estima necesario decidir si las consideraciones anteriores pueden servir solas como base para determinar una violación del artículo 10 del Convenio

(véase, *mutatis mutandis*, *Chumak c. Ucrania*, n.º 44529/09, apartado 48, 6 de marzo de 2018, y la jurisprudencia citada).

35. De los principios indicados anteriormente se desprende que la cuestión más destacada en este caso no es si el artículo 12 de la Ley de Medios es en principio suficientemente previsible, en particular en su uso del término «opinión», sino si al publicar la declaración que contenía el término «extrema derecha» la sociedad demandante sabía o tendría que haber sabido —en su caso, tras recurrir al asesoramiento jurídico oportuno— que la expresión representaría una «opinión» en las presentes circunstancias.

36. Parece que el caso de la sociedad demandante fue el primero en el cual los tribunales nacionales habían sido llamados a examinar si un adjetivo descriptor de una ideología política constituía una declaración de hecho o una opinión —los órganos jurisdiccionales que conocieron del asunto no se refirieron a jurisprudencia nacional anterior alguna, ni las partes ofrecieron ningún ejemplo de dichos antecedentes al Tribunal—. De igual forma, en la documentación aportada por las partes no se columbra ninguna norma en cuanto a la distinción entre hechos y opiniones sobre partidos políticos. El Tribunal reconoce que el mero hecho de que el asunto de la sociedad demandante fuera el primero de su tipo no hace, *per se*, la interpretación de la ley imprevisible, puesto que siempre tiene que existir un día en que una norma jurídica determinada se aplique por primera vez (véase *Sekmadienis Ltd. c. Lituania*, n.º 69317/14, apartado 67, 30 de enero de 2018, y la jurisprudencia citada).

37. Para el Tribunal, la cuestión de si el enfoque de los órganos jurisdiccionales nacionales se podía haber previsto razonablemente está estrechamente ligada al aspecto de si en una sociedad democrática era necesario prohibir el término «extrema derecha» en un telediario en las circunstancias del presente asunto y a la luz del objetivo legítimo perseguido por la restricción. El Tribunal considera por ende que no resulta necesario abordar la cuestión de si el artículo 12 de la Ley de Medios podría constituir, desde una vertiente abstracta, una base jurídica previsible para la injerencia impugnada (véase el apartado 35 anterior) y continuará con el examen del asunto, pasando a las cuestiones de si dicha intromisión perseguía un objetivo legítimo y correspondía con una «acuciante necesidad social».

a) Si la injerencia perseguía un objetivo legítimo

38. Las partes albergaban unas apreciaciones un tanto divergentes con respecto a la meta de la injerencia en cuestión. La sociedad demandante afirmó que había perseguido el objetivo de proteger la reputación de un partido político. El Gobierno mantuvo en cambio que tenía la finalidad legítima de proteger el derecho de terceros, que abarcaba el derecho de la audiencia a recibir información sobre asuntos de la vida pública con respecto a la pluralidad de información y una opinión pública democrática.

39. El Tribunal ha quedado cerciorado de que la medida en cuestión estaba encaminada a garantizar el derecho de la audiencia a una cobertura equilibrada e imparcial de asuntos

de interés público en telediaros y, así, perseguía el objetivo de la «protección de los derechos de terceros».

40. La cuestión pertinente sigue siendo si la limitación de la libertad de expresión de la sociedad demandante era necesaria en una sociedad democrática.

b) Si la injerencia era necesaria en una sociedad democrática

i) Principios generales

41. Los principios fundamentales relativos a la cuestión de si una intromisión en la libertad de expresión es «necesaria en una sociedad democrática» se encuentran bien establecidos en la jurisprudencia del Tribunal y se resumieron en *Bédat c. Suiza* [(GS), n.º 56925/08, apartado 48, 29 de marzo de 2016].

42. El Tribunal reiteró asimismo los principios relativos al pluralismo en los medios audiovisuales establecidos en *Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c. Italia* [(GS), n.º 38433/09, apartados 129-34, TEDH 2012].

43. En lo concerniente a la amplitud del margen de apreciación que se ha de conceder al Estado demandado, depende de una serie de factores. Está definida por el tipo de expresión en cuestión y, al respecto, en virtud del artículo 10, apartado 2, hay poca cabida para las limitaciones a los debates sobre cuestiones de interés público. El margen se ve estrechado asimismo por el fuerte interés de una sociedad democrática en que la prensa ejerza su vital función de escrutinio público: la libertad de prensa y otros medios de comunicación le brinda al público uno de los mejores medios de descubrir y formarse una opinión de las ideas y las actitudes de los líderes políticos. Compete a la prensa ofrecer información e ideas sobre asuntos de interés público y los ciudadanos también tienen derecho a recibirlas [véase *Animal Defenders International c. el Reino Unido* (GS), n.º 48876/08, apartado 102, TEDH 2013 (extractos)]. El cometido de comunicar información incluye necesariamente, sin embargo, «obligaciones y responsabilidades» [véase *Couderc y Hachette Filipacchi Associés c. Francia* (GS), n.º 40454/07, apartado 89, TEDH 2015 (extractos)].

ii) Aplicación en el presente asunto

44. El Tribunal observa que en el presente asunto muchos de los argumentos de las partes giran en torno a la valoración de si el término «extrema derecha» era una declaración de hecho o una opinión. El Gobierno alegó que los órganos jurisdiccionales nacionales habían adoptado correctamente la postura de que los comentarios del presentador equivalían a una opinión, en violación del artículo 12 de la Ley de Medios. Según el parecer de la sociedad demandante, el presentador había empleado de buena fe un término aceptado generalmente para describir al partido político.

45. El Tribunal debe determinar la necesidad de la injerencia en el presente asunto examinando si la sociedad demandante podría haber previsto que los tribunales tacharían el término impugnado de «opinión»

habida cuenta de la circunstancias del asunto y el objetivo de la restricción contenida en el artículo 12 de la Ley de Medios.

46. El Tribunal reseña en primer lugar que aunque la noción de «opinión» del artículo 12 de la Ley de Medios parece ser muy amplia y puede abarcar todo tipo de adjetivos (véase el Dictamen de la Comisión de Venecia, mencionado en el apartado 16 que antecede), está claro que el objetivo de la prohibición de expresar opiniones era proteger la opinión pública democrática de influencias indebidas por parte de los prestadores de servicios de comunicación e iba en aras de ofrecer una información objetiva (véase el apartado 25 anterior). En opinión del Tribunal, en ausencia de una definición en la legislación, el control jurisdiccional de cualquier medida adoptada en virtud del artículo 12 tenía la función de desarrollar una interpretación lo suficientemente específica de la disposición para precisamente abordar el riesgo de distorsión que el Estado buscaba evitar. Así, competía a los órganos jurisdiccionales nacionales interpretar el término «opinión» de una manera que tuviera en cuenta el objeto de la limitación y garantizara el derecho de la audiencia a una cobertura equilibrada e imparcial de cuestiones de interés público, así como el derecho de los medios de comunicación de divulgar información e ideas. En otras palabras, en vista de la falta de precisión de la legislación, los tribunales nacionales habían de velar por asegurarse de que la disposición impugnada atañía solo a expresiones que era probable que socavaran una comunicación equilibrada de cuestiones de interés público y que posiblemente eran susceptibles de limitación, así como de que no se convertía en una herramienta para la supresión de la libertad de palabra, abarcando actividades e ideas protegidas por el artículo 10.

47. En cuanto al control judicial llevado a cabo en el presente asunto, el Tribunal observa que a lo largo del procedimiento, los órganos jurisdiccionales nacionales sugirieron diferentes elementos de análisis para decidir sobre la naturaleza del término impugnado. El Tribunal Administrativo y de lo Social de Budapest calificó la afirmación del presentador de declaración de hecho, subrayando que el término «extrema derecha» podía describir una gama de ideologías políticas, pero que la terminología adecuada era una cuestión de debate social y político. También se refirió al manifiesto fundacional de *Jobbik*, en el que se identificaba con un partido derechista radical (véase el apartado 10 en lo que antecede). Por el contrario, la *Kúria*, actuando como órgano jurisdiccional de segunda instancia, halló relevante al establecer que la declaración impugnada había constituido una opinión que *Jobbik* no se identificara con una postura política de extrema derecha (véase el apartado 12 anterior). Por último, para explicar la diferencia entre las declaraciones fácticas y las opiniones, el Tribunal Constitucional sostuvo que un adjetivo se podía clasificar como una declaración de hecho si era aceptado más allá de toda duda en el seno de la sociedad. El término «extrema derecha» suponía un término controvertido carente de una definición precisa en ciencias políticas o en el lenguaje coloquial, por lo que constituía una opinión subjetiva. De conformidad con el Tribunal Constitucional, en el presente asunto representaba la convicción personal de los organizadores de la manifestación contra *Jobbik*, de la cual el presentador había omitido apartarse (véase el apartado 14 precedente).

48. El Tribunal advierte la variedad de enfoques aplicados por los órganos jurisdiccionales nacionales al determinar la naturaleza del término impugnado (véanse los apartados 10,12 y 14 anteriores). También observa que el Gobierno no demostró la existencia de una práctica común. Dicho estado de cosas suscita dudas en cuanto a si se podía razonablemente prever la interpretación dada por los órganos jurisdiccionales nacionales de mayor nivel en el presente asunto —a saber, que una declaración que contuviera el término «extrema derecha» constituía una opinión—.

49. Un aspecto más importante es que no hay indicación alguna de que los tribunales nacionales pretendieran sopesar, al evaluar la naturaleza de la noción impugnada, que la legislación estaba supuestamente destinada a promover una comunicación equilibrada de las noticias. Si bien el Tribunal Constitucional se refirió al derecho del público a una información fáctica e imparcial, para alcanzar su decisión concluyó simplemente que la opinión pública se podía ver influida por el uso de un adjetivo, sin demostrar si en las circunstancias del presente asunto el término específico en cuestión era susceptible de trastocar la presentación ecuaníme de una cuestión de interés público.

50. El Tribunal es consciente del argumento de la sociedad demandante, también aducido ante los órganos jurisdiccionales nacionales, de que escuchar a *Jobbik* referido como un partido de «extrema derecha» era algo lo suficientemente común para la audiencia; se trataba de una categoría aceptada generalmente en los medios de comunicación, el discurso científico y el lenguaje coloquial en relación con *Jobbik*. El Tribunal también encuentra solidez en el argumento más general de la sociedad demandante ante los órganos jurisdiccionales nacionales de que los partidos políticos se definían frecuentemente con adjetivos (partido verde, partido conservador, etc.) que simplemente aludían a sus objetivos y programas políticos y que no constituían una opinión o un juicio de valor sobre ellos susceptibles de generar un sesgo en la audiencia (véase el apartado 13 anterior).

51. La sociedad demandante se basó asimismo en las circunstancias fácticas del asunto, a saber, que el término controvertido se expresó en relación con una manifestación provocada por un comentario antisemita de un miembro de *Jobbik*. En tales circunstancias, el Tribunal estima que dichos elementos de hecho eran pertinentes para la perspectiva de que el término «extrema derecha» no concernía a la evaluación de la conducta de alguien en términos de su moralidad, o un sentimiento personal del locutor, sino la postura de un partido dentro del espectro político en general y en el Parlamento en particular. No obstante, los órganos jurisdiccionales nacionales no tuvieron en cuenta las circunstancias que rodearon a la información que constituyó el objeto de la noticia, sino que en su lugar el Tribunal Constitucional sostuvo que las disposiciones de la Ley de Medios no requerían que una opinión tuviera una base fáctica (véase el apartado 14 anterior), considerando así implícitamente irrelevante cualquier alegato de la sociedad demandante en cuanto a la veracidad y la precisión fáctica del término empleado.

52. Con respecto a los enfoques divergentes de los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la distinción de los hechos de las opiniones, el objetivo de las disposiciones pertinentes de la Ley de Medios y las circunstancias del presente asunto, el Tribunal estima que la sociedad

demandante no podía haber previsto que el término «extrema derecha» se tildara de opinión.

Y tampoco que la prohibición de su uso en un telediario fuera a ser necesaria para proteger una información imparcial.

53. Por ende, la restricción aplicada a la sociedad demandante en su uso del término impugnado constituyó una injerencia desproporcionada en su derecho a la libertad de expresión y, así, no era «necesaria en una sociedad democrática» con arreglo al significado del artículo 10, apartado 2, del Convenio.

54. Por último, el Gobierno apuntaló sus argumentos en la naturaleza relativamente indulgente de la sanción impuesta, pero, a la luz de la conclusión anterior, el Tribunal no ha de examinar este factor (véase *Castells c. España*, 23 de abril de 1992, apartado 49, serie A, n.º 236).

55. En consecuencia, se ha cometido una violación del artículo 10 del Convenio.

II. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DEL CONVENIO

56. El artículo 41 del Convenio dispone:

«Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el Derecho interno de la Alta Parte Contratante solo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa».

A. Daños y perjuicios

57. La sociedad demandante reclamó 10 000 euros (EUR) respecto de los daños y perjuicios morales sufridos.

58. El Gobierno se opuso a esta reclamación.

59. El Tribunal considera que la conclusión de una violación constituye de por sí una reparación equitativa respecto de cualesquiera daños y perjuicios morales sufridos por la sociedad demandante.

B. Costas procesales

60. La sociedad demandante reclamó asimismo 550 EUR por las costas y los gastos contraídos ante los órganos jurisdiccionales nacionales y 6 000 EUR más IVA por los incurridos ante el Tribunal. Esta última suma corresponde a treinta horas de asistencia letrada facturadas por su abogado.

61. El Gobierno se opuso a estas reclamaciones.

62. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, un demandante tiene derecho al reembolso de las costas solo en la medida en que haya demostrado que incurrió efectiva y necesariamente en las mismas y sean razonables en su cuantía. En el presente asunto, tras tener en consideración los documentos que obran en su poder y los criterios que anteceden, el Tribunal considera razonable conceder la suma íntegra reclamada.

C. Intereses de demora

63. El Tribunal considera oportuno que el tipo de los intereses de demora se base en el tipo marginal de crédito del Banco Central Europeo, incrementado en tres puntos porcentuales.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL, POR UNANIMIDAD,

1. *Admite* a trámite la demanda;
2. *Resuelve* que se ha cometido una violación del artículo 10 del Convenio;
3. *Resuelve* que la conclusión de una violación constituye de por sí una reparación equitativa respecto de cualesquiera daños y perjuicios morales sufridos por la sociedad demandante;
4. *Resuelve*
 - a) que el Estado demandado ha de pagar a la sociedad demandante, en el plazo de tres meses a partir de la fecha en que la sentencia devenga firme de conformidad con el artículo 44, apartado 2, del Convenio, 6 550 EUR (seis mil quinientos cincuenta euros), más cualesquiera impuestos que se puedan imputar a la sociedad demandante, en concepto de costas y gastos, que se convertirán a la moneda del Estado demandado al tipo aplicable en la fecha de la liquidación;
 - b) que, a contar desde el vencimiento del antedicho plazo hasta el pago, estas cantidades se verán incrementadas por un interés a un tipo marginal equivalente al del préstamo del Banco Central Europeo aplicable durante este período, incrementado en tres puntos porcentuales;
5. *Desestima* el resto de la reclamación de la demandante de una satisfacción equitativa.

Hecho en inglés, y notificado por escrito el 28 de abril de 2020, en cumplimiento de los apartados 2 y 3 del artículo 77 del Reglamento.

Andrea Tamietti
Secretario

Ganna Yudkivska
Presidenta

SENTENCIA ATV ZRT c. HUNGRÍA

De conformidad con el artículo 45, apartado 2, del Convenio y el artículo 74, apartado 2, del Reglamento, se adjunta a esta sentencia el voto particular del juez Pinto de Albuquerque.

G.Y.
A.N.T.

OPINIÓN CONFORME DEL JUEZ PINTO DE ALBUQUERQUE

Introducción

El asunto *ATV ZRT c. Hungría* atañe a la primera vez que las autoridades húngaras tuvieron que interpretar el artículo 12, apartados 3 y 4, de la Ley n.º CLXXXV de 2010 sobre Servicios de Medios y Comunicación de Masas («la Ley de Medios»),¹ cuyas disposiciones imponen a los organismos de radiodifusión una obligación de distinguir entre hechos y opiniones en el ámbito de la comunicación de noticias e información política. Este caso supone también la primera ocasión en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos («el Tribunal») ha abordado específicamente la imposición de dicha obligación a los medios de comunicación. El Tribunal podría haber aprovechado esta oportunidad para ahormar las leyes sobre medios de comunicación de Hungría y otras Partes Contratantes mediante un análisis exhaustivo del Derecho relevante y la exposición de principios rectores. Sin embargo, no lo hizo. La presente opinión aspira a rellenar ese vacío.

En ella se sostiene que debido a la falta de previsibilidad, así como a la ausencia de unas salvaguardas suficientes contra los usos abusivos, la injerencia en el derecho a la libertad de expresión de la sociedad demandante no estaba adecuadamente «prevista por la ley». Por otra parte, la mayoría, a pesar de reconocer la índole potencialmente problemática de las disposiciones pertinentes de la Ley de Medios, ha optado por evaluar dicha intromisión en términos de su «necesidad en una sociedad democrática». No obstante, numerosos instrumentos internacionales, algunos de los cuales abordan específicamente la legislación húngara sobre medios de comunicación, demuestran que la ley en cuestión es al menos lesiva para los estándares de libertad de los medios, cuando no totalmente incompatible con los mismos. Tras un profundo análisis de la ley a la luz de los principios consagrados en los instrumentos internacionales y el Convenio Europeo de Derechos Humanos («el Convenio»), esta opinión propone una alternativa a dicha rígida normativa sobre los contenidos.

Objetividad periodística

El derecho según el artículo 10 de la sociedad demandante se vio limitado en virtud del artículo 12, apartados 3 y 4, de la Ley de Medios húngara. De conformidad con sus disposiciones, los locutores, los presentadores o los corresponsales «no podrán añadir ninguna opinión ni explicación valorativa a las noticias políticas» emitidas en «programas que ofrezcan noticias e información política». Si los medios de comunicación desean añadir una «opinión o explicación valorativa» a la noticia, esta se habrá de distinguir de la misma e indicar que se trata de dicha opinión o explicación, identificándose asimismo a su autor. El artículo 12 de la Ley de Medios impone una obligación de proporcionar información objetiva,

¹ Apartado 37 de la sentencia.

que podría enmarcarse en un «deber de imparcialidad». Esta obligación debería evaluarse en función de los objetivos de la disposición en cuestión, dirigida a garantizar el «derecho a una cobertura equilibrada e imparcial de cuestiones de interés público en telediarios».² El requisito de imparcialidad debe considerarse también en relación con la condición de «cobertura equilibrada» en virtud del artículo 13 de la Ley de Libertad de Prensa, presentada por el Gobierno como el principio general encaminado a ofrecer una «información objetiva» al público.³

La imparcialidad, junto con la precisión y la equidad, son principios éticos generalmente aceptados en el periodismo. La Unión Europea de Radiodifusión cita la imparcialidad, la equidad y la precisión entre sus principios editoriales en aras de la confianza de la audiencia, que «sostiene» la «existencia» de sus miembros.⁴ En palabras del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, «[l]a credibilidad de la prensa está vinculada a su compromiso con la verdad y la búsqueda de la precisión, la equidad y la objetividad».⁵

Dichos principios no atañen solo a los periodistas. En las condiciones dispuestas en la legislación internacional y europea de derechos humanos, los Estados tienen una obligación positiva de garantizar la pluralidad y la diversidad de los medios de comunicación,⁶ estrechamente vinculada a la imparcialidad, la equidad y la precisión.⁷ El Tribunal ha sostenido que «[r]adica en la esencia de la democracia permitir la propuesta y el debate de diferentes programas políticos»⁸ en la televisión y que los Estados tienen «una obligación positiva de instaurar un marco legislativo y administrativo adecuado para garantizar un pluralismo efectivo».⁹ En especial, la Declaración conjunta sobre libertad de expresión y «noticias falsas», desinformación y propaganda suscrita por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la libertad de expresión y el relator especial de la

² Apartado 40 de la sentencia.

³ Apartados 14 y 18 de las observaciones del Gobierno.

⁴ Unión Europea de Radiodifusión, *Public Service Values: Editorial Principles and Guidelines*, 22 de agosto de 2014.

⁵ Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, A/65/284, 11 de agosto de 2010, apartado 22.

⁶ Declaración conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la libertad de expresión y el relator especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la libertad de expresión y acceso a la información, 2 de mayo de 2018, apartado 1, letra b), inciso iii).

⁷ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE, por sus siglas en inglés), Resolución 2066 (2015) sobre responsabilidad y ética de los medios de comunicación en un entorno cambiante, 24 de junio de 2015, apartados 6 y

⁸ *Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c. Italia* [GS], n.º 38433/09, apartado 129, TEDH 2012.

⁹ *Ibidem*, apartado 134.

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la libertad de expresión y acceso a la información indica que la obligación positiva de «promover un entorno de comunicaciones libre, independiente y plural, incluida la pluralidad de los medios de comunicación» es también un «medio clave de luchar contra la desinformación y la propaganda».¹⁰ En consecuencia, se deberían estudiar los límites y las condiciones para imponer restricciones a los medios a fin de fomentar su diversidad.

La obligación de diferenciar entre hechos y opiniones

Una de las manifestaciones de la objetividad periodística es la obligación de diferenciar entre hechos y opiniones. Aunque normalmente no está reflejada en las legislaciones nacionales, dicha expectativa de diferenciación no está exenta de precedentes. De hecho, figura en el Derecho internacional, las leyes nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa y, con mayor frecuencia, en los códigos éticos periodísticos. Al evaluar la repercusión de esta obligación en la libertad de prensa, es importante considerar su alcance, así como el mecanismo de ejecución previsto en cada instrumento en la que figura.

El Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, del que Hungría forma parte desde 1997, establece obligaciones para los Estados, junto con responsabilidades para los organismos de radiodifusión. Dicho convenio refleja diversos principios de la diversidad de los medios de comunicación. Con respecto a la equidad, el artículo 7, apartado 3, dispone que los «organismo[s] de radiodifusión velará[n] por que las noticias presenten hechos y eventos y fomenten la libre formación de opiniones».¹¹ Esta disposición no obliga a dichos organismos a diferenciar entre hechos y opiniones, sino que está dirigida a «garantizar la pluralidad de las fuentes de información y la independencia de los telediarios».¹² De manera significativa, el Informe Explicativo reseña en relación con el artículo 7, apartado 3, que pesa sobre los periodistas una responsabilidad moral de cara a la audiencia, tanto por la comunicación de las noticias por su parte como por «sus comentarios sobre los sucesos y su evolución».¹³ Con independencia de las responsabilidades de los medios de comunicación con respecto a la equidad, la pluralidad y la independencia, el convenio también establece un deber concomitante significativo para los Estados partes. El artículo 6, titulado «Suministro de información», dispone que «[l]as responsabilidades del organismo de radiodifusión se especificarán clara y adecuadamente en la autorización emitida por o el contrato estipulado con la autoridad competente de cada Parte».¹⁴

¹⁰ Declaración conjunta sobre libertad de expresión y «noticias falsas», desinformación y propaganda suscrita por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la OEA para la libertad de expresión y el relator especial de la CADHP para la libertad de expresión y acceso a la información, FOM.GAL/3/17, 3 de marzo de 2017, apartado 3, letra a).

¹¹ Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, STCE n.º 132, artículo 7, apartado 3.

¹² Informe explicativo sobre el Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, apartado 165.

¹³ *Ibidem*.

En consecuencia, si un Estado parte desea imponer una obligación de imparcialidad a los medios de comunicación, esta deberá «especificarse clara y adecuadamente» en la ley pertinente.

En su Resolución sobre ética periodística, que enumera los principios éticos del periodismo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) señala en particular que distinguir nítidamente las noticias y las opiniones de modo que sea «imposible confundirlas» es el «principio básico de cualquier consideración ética del periodismo».¹⁵ Finalmente, la Declaración de Principios sobre la Conducta de los Periodistas de la Federación Internacional de Periodistas, ratificada por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas¹⁶ y por el Consejo de Europa,¹⁷ dispone que los periodistas deben «asegurarse de distinguir claramente la información fáctica de los comentarios y las críticas».¹⁸

Derecho comparativo

Varios Estados miembros del Consejo de Europa requieren que los medios del sector privado y de servicio público se adhieran a los principios de precisión, imparcialidad y equidad.¹⁹ Además de Hungría, otros Estados miembros también imponen un requisito de diferenciación entre los hechos y las opiniones en la comunicación de noticias.

En el Reino Unido (RU), hay dos obligaciones de imparcialidad tipificadas en los «Requisitos especiales de imparcialidad» del artículo 320 de la Ley de Comunicaciones de 2003. Uno de ellos figura en el artículo 320, apartado 1, letra a), y el artículo 320, apartado 2, que dispone que en todos sus programas, los servicios de televisión están obligados a descartar «todas las expresiones de los puntos de vista o las opiniones de la persona que presta el servicio» si el programa atañe a «cuestiones de controversia política o industrial» y «asuntos relativos a la política pública actual».²⁰ La Oficina de Comunicaciones (Ofcom), la autoridad de control de radiodifusión del RU, ha redactado el Código de Radiodifusión de la Ofcom en virtud de la Ley de Comunicación, en el cual el artículo 320, apartado 1, letra a), figura transpuesto como la «exclusión de puntos de vista u opiniones», acompañado de las definiciones de «cuestiones de controversia política o industrial» y «asuntos relativos a la política pública actual».²¹

¹⁴ Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, artículo 6, apartado 1.

¹⁵ PACE, Resolución 1003 (1993) sobre ética periodística, 1 de julio de 1993, apartado 3.

¹⁶ Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, A/65/284, 11 de agosto de 2010, apartado 22.

¹⁷ Véase, por ejemplo, PACE, Resolución 2066 (2015), citada en lo que antecede, apartado 2, y PACE, Resolución 2212 (2018) sobre la protección de la integridad editorial, 25 de abril de 2018, apartado 1.

¹⁸ Federación Internacional de Periodistas, Carta Mundial de Ética para Periodistas, 12 de junio de 2019, apartado 2.

¹⁹ Cappello, M. (ed.): «Media reporting: facts, nothing but facts?», *IRIS Special*, Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, Estrasburgo, 2018, p. 5.

²⁰ Ley de Comunicaciones del Reino Unido de 2003, artículo 320.

²¹ Código de Radiodifusión de la Ofcom, artículo 5, regla 5.4.

La Ofcom ofrece una orientación adicional en relación con la exclusión de puntos de vista u opiniones en su Nota Orientativa (regla 5.4).²² La Nota Orientativa también se refiere a las decisiones emitidas por la Ofcom, que dispone de un considerable corpus de resoluciones sobre la obligación de excluir puntos de vista u opiniones.

Alemania y Eslovaquia se cuentan entre los Estados que imponen la distinción de los comentarios de los hechos en la cobertura de las noticias. El Tratado Interestatal sobre Radiodifusión alemán (*Rundfunkstaatsvertrag*), redactado por la *Medienanstalten* de Alemania (asociación de las 14 autoridades de medios de comunicación alemanas), establece una obligación similar a la del artículo 12, apartado 3, de la Ley de Medios húngara: «Los comentarios se deberán separar claramente de los informes y se deberán identificar como tales, proporcionando el nombre del autor».²³ La Ley sobre Radiodifusión y Retransmisión eslovaca impone un deber similar a los organismos de radiodifusión y especifica que a efectos de la «objetividad y la imparcialidad de los telediarios y los programas sobre asuntos políticos, las opiniones y los comentarios valorativos deben separarse de la comunicación estricta de las noticias».²⁴ Una violación de dicha disposición no acarrea una multa, sino «una amonestación o la obligación de emitir un anuncio sobre la infracción de la ley».²⁵

Resulta vital destacar que no siempre es posible transponer directamente el reglamento sobre medios de comunicación de un país particular a otro. Como observó la Comisión de Venecia, la funcionalidad de la legislación en materia de medios de comunicación depende del contexto político y económico específico de cada país.²⁶ Con respecto a Hungría, la Comisión de Venecia se ha referido al «práctico monopolio de la coalición dirigente en la esfera política, los poderes y la estructura de los organismos normativos del Estado, [y el] tamaño y el nivel de concentración del mercado de los medios de comunicación» como factores que hacen de Hungría un país inadecuado para una transposición «mecánica» de la ley de medios.²⁷ El Tribunal considera asimismo estos factores al evaluar los asuntos de diversidad o pluralismo de los medios de comunicación.²⁸

Críticas a la legislación en materia de medios de comunicación y al artículo 12 de la Ley de Medios

El «paquete de medios de comunicación» húngaro, consistente en la Ley de Libertad de Prensa y la Ley de Medios, cosechó fuertes críticas y exigencias de suspensión desde el mismo día en que fue propuesto por el Gobierno húngaro en 2010.

²² Notas orientativas de la Ofcom, artículo cinco: Deber de imparcialidad y precisión y de no prominencia de los puntos de vista y las opiniones, 22 de marzo de 2017, regla 5.4.

²³ Tratado Interestatal sobre Radiodifusión y Medios Televisivos (en la versión resultante de la 22.ª enmienda a los Tratados Interestatales sobre Radiodifusión), entrada en vigor el 1 de mayo de 2019, artículo 10, apartado 1.

²⁴ Ley de 14 de septiembre de 2000 sobre Radiodifusión y Retransmisión y sobre la modificación de la Ley n.º 195/2000 sobre Telecomunicaciones, Ley n.º 308/2000, artículo 16, apartado 3, letra b).

²⁵ Cappello, M. (ed.): «Media reporting: facts, nothing but facts?», citado en lo que antecede, p. 120.

²⁶ Comisión de Venecia, Opinión sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, CDL-AD(2015)015, 22 de junio de 2015, apartado 15.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Véase *Manole y otros c. Moldavia*, n.º 13936/02, apartado 108, TEDH 2009.

Varias organizaciones internacionales, como la ONU, el Consejo de Europa, la OSCE y la Unión Europea (UE), así como la sociedad civil, reclamaron al Gobierno húngaro que modificara o revocara numerosas disposiciones del proyecto de legislación sobre medios de comunicación. Una parte significativa de las críticas sobre las disposiciones de regulación de los contenidos giró en torno a la formulación excesivamente amplia y vaga de las propuestas.²⁹ El paquete de medios de comunicación recibió constantes denuncias por tal extremo³⁰ y, en general, se estimó que la legislación adolecía de claridad.³¹ Por ejemplo, el Parlamento Europeo observó que el proyecto legislativo «utilizaba definiciones ambiguas abiertas a la tergiversación» y solicitó al Gobierno húngaro que promulgara una «legislación precisa».³² Tras las negociaciones con la Comisión Europea, ciertas disposiciones de la legislación fueron objeto de cambios en marzo de 2011, mientras que otras se modificaron en mayo de 2012 de conformidad con la decisión del Tribunal Constitucional de diciembre de 2011.³³

En relación con el presente asunto, el requisito de que los servicios de medios de comunicación lineales proporcionen una «información exhaustiva, fáctica, actualizada, objetiva y equilibrada» en virtud del artículo 13 de la Ley de Libertad de Prensa se circunscribió a una «cobertura equilibrada», pero esto sigue suponiendo un aspecto controvertido. Además, el requisito de distinguir entre opiniones o explicaciones valorativas y noticias políticas en virtud del artículo 12 de la Ley de Medios (la disposición relativa al presente asunto), que dimana del requisito de una cobertura equilibrada conforme al artículo 13 de la Ley de Libertad de Prensa,³⁴ permaneció en vigor.

²⁹ Véase, por ejemplo, representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación: «*Analysis and Assessment of a Package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications*» (Análisis y evaluación de un paquete de leyes y proyectos de ley húngaros sobre los medios de comunicación y las telecomunicaciones), septiembre de 2010, pp. 33 y 34 (en la que se concluye que dicha regulación de los contenidos equivale a restricciones *a priori* y que, además, es «inviabile e inaplicable»); declaración a la prensa ofrecida por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, D. Frank La Rue, tras la finalización de su visita a Hungría, Budapest, 5 de abril de 2011, p. 2 (en la que indica que las disposiciones de regulación de los contenidos son «ambiguas y adolecen de concreción y precisión»; y Comisión de Venecia, Opinión sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, citada con anterioridad, apartado 9 (donde se observa que uno de los principales problemas hallados por los organismos internacionales consiste en los «requisitos difusos para la regulación de los contenidos»).

³⁰ Véase, por ejemplo, Oficina del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, Análisis de la Legislación Húngara en materia de Medios de Comunicación, 28 de febrero de 2011, p. 15 (en la que reseña la «[v]aguedad de algunas nociones en la ley y la falta de imparcialidad del organismo directivo»).

³¹ Véase, por ejemplo, el Dictamen del comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa relativo a la legislación sobre medios de comunicación de Hungría a la luz de las normas del Consejo de Europa en materia de libertad de los medios de comunicación, CommDH (2011)10, 25 de febrero de 2011, apartado 5; Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa, informe pericial de los expertos del Consejo de Europa sobre la legislación sobre medios de comunicación de Hungría, 11 de mayo de 2012, p. 11.

³² Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2011, sobre la Ley de Medios de Comunicación húngara, P7_TA(2011)0094, considerando F.

³³ Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012), P7_TA(2013)0315, apartado BW.

³⁴ Véase el apartado 15 de la sentencia (referido a la sentencia del Tribunal Constitucional húngaro

La obligación de diferenciar entre hechos y opiniones, así como el requisito general de una «cobertura equilibrada» en la legislación sobre medios de comunicación, se ha criticado consistentemente por su vaguedad y posible efecto disuasorio. Tras su visita a Hungría en abril de 2011, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas («el Relator Especial») criticó el requisito de la «cobertura equilibrada» por su ambigüedad, amplitud y falta de precisión.³⁵ Según el Relator Especial, estas deficiencias impedirían a los prestadores de servicios de comunicación prever su cumplimiento de tal condición.³⁶ Resulta significativo que reseñara que dichos «conceptos imprecisos» podrían conducir a «un ambiente de autocensura» por parte de los medios de comunicación.³⁷ El Relator Especial escribió otra carta al Gobierno húngaro en 2012, reiterando sus preocupaciones y, en particular, señalando que la legislación sobre medios «le concede un considerable grado de discrecionalidad a la Autoridad de Medios para interpretar» los requisitos de la regulación de los contenidos.³⁸ Por añadidura, observó que dichas condiciones podían en realidad socavar «la pluralidad y la diversidad de puntos de vista y la información transmitida a través de los medios de comunicación».³⁹ De manera similar, el Comité de Derechos Humanos ha apuntado recientemente que «el Consejo de Medios y la Autoridad Nacional de Información y Medios de Comunicación carecen de una independencia suficiente para desempeñar sus funciones y poseen unas capacidades reguladoras y sancionadoras excesivamente amplias».⁴⁰

La UE y el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación han expresado críticas similares acerca de la legislación sobre medios de comunicación de Hungría. El Parlamento Europeo ha mostrado su inquietud acerca de la conformidad de la legislación sobre medios de comunicación de Hungría con la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, así como con el acervo jurídico de la UE.⁴¹

de 6 de diciembre de 2016).

³⁵ «Tal formulación deja margen para interpretaciones subjetivas y, aunque está establecida en la ley, es ambigua y adolece de concreción y precisión. En la práctica, esto significa que un prestador de servicios de medios de comunicación individual no puede prever si su canal o servicios cumplen con los requisitos del carácter adecuado, auténtico y preciso de la información presentada». Declaración a la prensa ofrecida por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, D. Frank La Rue, tras la finalización de su visita a Hungría, Budapest, 5 de abril de 2011, p. 2

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ «Me preocupa que la legislación sobre medios de comunicación modificada, en su versión actual, pueda generar un ambiente de autocensura debido a las diversas restricciones a los medios, que van desde unas multas excesivas basadas en conceptos imprecisos hasta la suspensión de sus actividades». *Ibidem*, p. 4.

³⁸ Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, Carta al Gobierno de Hungría, HUN 2/2012, 14 de marzo de 2012, p. 5.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observaciones de conclusión sobre el sexto informe periódico de Hungría, CCPR/C/HUN/CO/6, 9 de mayo de 2018, apartado 57.

⁴¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2011, sobre la Ley de Medios de Comunicación húngara, citada anteriormente; Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2012, sobre los recientes acontecimientos políticos en Hungría, P7_TA(2012)0053; y Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la

En concreto, el Parlamento Europeo ha adoptado diversas resoluciones que hacen hincapié en la necesidad de una normativa clara, que permita la previsibilidad en la interpretación de la ley.⁴² El representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación ha señalado en numerosas ocasiones la incompatibilidad de la legislación sobre medios de comunicación de Hungría con la independencia editorial y el pluralismo de los medios. El representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación ha encargado asimismo análisis exhaustivos de la legislación en materia de medios de comunicación, en los que concluyó que el sistema de regulación de los contenidos planteado por la legislación era inaceptable «en su alcance y ámbito de aplicación»⁴³ y que «pon[ía] en peligro la independencia editorial y el pluralismo de los medios de comunicación»⁴⁴. En concreto, el análisis tras las modificaciones de 2011 requería que las prescripciones sobre los contenidos se eliminaran de la ley, ya que eran «ambiguas» en cuanto a su implementación y, además, carecían de «seguridad jurídica».⁴⁵

El comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa («el Comisario») también ha urgido en repetidas veces al Gobierno húngaro a revocar o reformular los requisitos de cobertura equilibrada e imparcialidad plasmados en la legislación sobre medios de comunicación. Con respecto a la condición de una cobertura equilibrada, el Comisario ha señalado que el término por sí solo no es lo suficientemente preciso para permitirles a los prestadores de servicios de medios de comunicación prever su aplicación y, por lo tanto, podría tener un «intenso efecto disuasorio».⁴⁶ Resulta significativo que, refiriéndose expresamente a la sentencia del Tribunal Constitucional húngaro contra la sociedad demandante en el presente asunto, el Comisario expresara la postura de que «los requisitos impuestos por [el artículo] 12 son difíciles de aplicar y en la práctica tienden a hacer que ciertos medios se abstengan de cubrir las noticias políticas».⁴⁷ En consecuencia, el Comisario emplazó al Gobierno húngaro a «revocar o reformular» el artículo 12 de la Ley de Medios.⁴⁸

De manera similar al comisario para los Derechos Humanos, los autores del informe pericial del Consejo de Europa han concluido también que el requisito de diferenciar entre la información y la opinión da lugar a una «grave inseguridad jurídica»

Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012), citada en lo que antecede.

⁴² «...la reglamentación sobre contenidos debe ser clara y permitir a los ciudadanos y a las empresas del sector prever en qué supuestos estarían infringiendo la ley y determinar las consecuencias legales de estas infracciones». Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012), citada anteriormente, apartado 51.

⁴³ Representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación: «*Analysis and Assessment of a Package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications*» (Análisis y evaluación de un paquete de leyes y proyectos de ley húngaros sobre los medios de comunicación y las telecomunicaciones), septiembre de 2010, p. 5.

⁴⁴ Oficina del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, Análisis de la Legislación Húngara en materia de Medios de Comunicación, 28 de febrero de 2011, p. 3.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 5 y 15.

⁴⁶ Dictamen del comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa relativo a la legislación sobre medios de comunicación de Hungría a la luz de las normas del Consejo de Europa en materia de libertad de los medios de comunicación, citado con anterioridad, apartados 11 y 12.

⁴⁷ Informe del comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa tras su visita a Hungría del 1 al 4 de julio de 2014, CommDH(2014)21, apartado 19.

⁴⁸ *Ibidem*, apartado 42.

y que podría «emplearse para castigar el ejercicio efectivo de la independencia editorial por parte de los medios de comunicación».⁴⁹

Finalmente, tras las solicitudes del Consejo de Europa para identificar las disposiciones de la legislación húngara en materia de medios de comunicación que «plantearan» un peligro para el derecho a la libertad de expresión, la Comisión de Venecia emitió una opinión en la que analizaba dicha legislación. Resulta elocuente que la Comisión de Venecia señalara que la ley debe ser lo suficientemente clara y que su aplicación debe ser previsible.⁵⁰

En concreto, haciendo hincapié en la vaguedad del artículo 12 de la Ley de Medios, la Comisión de Venecia sostuvo que «los “hechos” no siempre se pueden distinguir claramente de las “opiniones”». ⁵¹ Destacando esta situación, la Comisión de Venecia observó que incluso el uso de un adjetivo, del cual es complicado que un reportero se abstenga, podría interpretarse fácilmente como la expresión de una opinión.⁵² La Comisión de Venecia destacó asimismo que la formulación vaga de la disposición podía convertirse «en una herramienta para la supresión de... la libertad de palabra» y urgió al Consejo de Medios húngaro a adoptar unas «directrices claras» sobre la aplicación de los requisitos de imparcialidad y cobertura equilibrada.⁵³

Las susodichas opiniones de los diversos organismos internacionales con una especial experiencia en la libertad de los medios de comunicación no hacen sino demostrar la naturaleza problemática del artículo 12 de la Ley de Medios de Comunicación. Las críticas consistentes a la ley en cuanto a su falta de claridad y propensión al abuso deberían constituir un factor primordial al evaluar la compatibilidad de la ley con el artículo 10 del Convenio.

Principios del Convenio aplicables

La presente aplicación supone un caso novedoso, que no se presta a una regla directamente aplicable en virtud de la jurisprudencia del Tribunal. El Tribunal ha abordado la cuestión de la equidad y la precisión con respecto a la comunicación de noticias de actualidad,⁵⁴ pero no ha tratado específicamente la imparcialidad en términos de la imposición por parte del Estado de una obligación de distinguir entre «noticias» y «opiniones». Empero, los principios dimanantes de la vasta jurisprudencia del Tribunal sobre libertad de los medios de comunicación son pertinentes para el caso que nos ocupa. En general, la evaluación del Tribunal gira en torno a la naturaleza de la expresión y el modo en que se comunica.

⁴⁹ Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa, informe pericial de los expertos del Consejo de Europa sobre la legislación sobre medios de comunicación de Hungría, citado con anterioridad, pp. 16 y 17.

⁵⁰ Comisión de Venecia, Opinión sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, citada con anterioridad, apartado 22.

⁵¹ *Ibidem*, apartado 50.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, apartados 50 y 51.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, *Halldórsson c. Islandia*, n.º 44322/13, apartados 23 y 49, 4 de julio de 2017, y *Frisk y Jensen c. Dinamarca*, n.º 19657/12, apartado 73, 5 de diciembre de 2017.

Ante todo, cuando la comunicación de noticias (o la cobertura de asuntos de actualidad) concierne a «cuestiones de interés público» y «asuntos de preocupación pública legítima», la libertad de expresión recibe el más alto grado de protección en virtud del artículo 10 del Convenio.⁵⁵ El medio empleado es también muy relevante para la evaluación del Tribunal. El Tribunal ha considerado que los medios audiovisuales, que incluyen la televisión, son uno de los medios más influyentes,⁵⁶ con la «capacidad de transmitir mensajes» y un «efecto inmediato y potente».⁵⁷ Precisamente en razón del poder de influencia de los medios de radiodifusión, el Tribunal sostuvo en *Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano c. Italia* que, además de la obligación negativa de no interferir con la propuesta y el debate de «diferentes programas políticos»,⁵⁸ pesaba sobre el Estado una obligación positiva de adoptar un «marco legislativo y administrativo adecuado para garantizar el pluralismo efectivo».⁵⁹ Por ejemplo, en el contexto de la publicidad política, este se podría manifestar como el «deseo de proteger el debate y el proceso democráticos de las distorsiones de grupos financieros poderosos con un acceso ventajoso a medios influyentes» por parte del Estado.⁶⁰ Como el Tribunal reconoció en *Manole y otros c. Moldavia*, la obligación del Estado de garantizar el pluralismo de los medios de comunicación apuntala el derecho del público a acceder a una «información imparcial y precisa» a través de los medios audiovisuales, que deben reflejar la diversidad de las opiniones en el país de que se trate.⁶¹

Además de la obligación de promover el derecho del público a la información a través de los medios de radiodifusión, los Estados tienen una obligación positiva de garantizar que los trabajadores de dichos medios no se ven coartados en la comunicación de la información y sus comentarios.⁶² En relación con los correspondientes derechos de los medios de radiodifusión en virtud del artículo 10, el Tribunal ha reconocido la discreción concedida a los medios para determinar «los métodos para una comunicación objetiva y equilibrada» y ha hecho hincapié en que ni el Tribunal ni las autoridades nacionales pueden imponer la «técnica de comunicación [que] debe ser adoptada por los periodistas».⁶³

Al igual que es cierto que los Estados gozan de un cierto margen de apreciación en el cumplimiento de sus obligaciones positivas respecto a los servicios de medios audiovisuales, también lo es que tienen menos libertad de acción para imponer requisitos de diversidad a los organismos de radiodifusión privados.⁶⁴

⁵⁵ *Kurski c. Polonia*, n.º 26115/10, apartados 52 y 53, 5 de julio de 2016.

⁵⁶ Véase *Animal Defenders International c. el Reino Unido* [GS], n.º 48876/08, apartado 117, TEDH 2013.

⁵⁷ Véase, entre otra jurisprudencia, *Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano*, citada con anterioridad, apartado 132; *Orlovskaya Iskra c. Rusia*, n.º 42911/08, apartado 109, 21 de febrero de 2017; y *Frisk y Jensen*, citada en lo que antecede, apartado 65.

⁵⁸ Véase *Centro Europa 7 S.R.L. y Di Stefano*, citada anteriormente, apartado 129.

⁵⁹ *Ibidem*, apartado 134.

⁶⁰ Véase *Animal Defenders International*, citada en lo que antecede, apartado 112.

⁶¹ *Manole y otros*, citada anteriormente, apartado 100.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Jersild c. Dinamarca*, 23 de septiembre de 1994, apartado 31, serie A, n.º 298. Véase, *mutatis mutandis*, *Couderec y Hachette Filipacchi Associés c. Francia* [GS], n.º 40454/07, apartado 139, TEDH 2015.

⁶⁴ «En especial cuando las cadenas privadas sigan siendo demasiado débiles para ofrecer una auténtica alternativa y

Por añadidura, el Tribunal ha acentuado específicamente la autonomía editorial de los periodistas al comunicar información e ideas sobre cuestiones de interés público.⁶⁵ De estos principios se desprende que el Convenio les concede una gran autonomía a los periodistas que cubren cuestiones de interés público; este era claramente el caso de la sociedad demandante, que estaba informando sobre una manifestación masiva contra un partido político húngaro.

En virtud del artículo 10 del Convenio, los periodistas tienen también determinadas «obligaciones y responsabilidades» en el disfrute del derecho a la libertad de expresión. El potente impacto de los medios de radiodifusión es uno de los factores relevantes al considerar las obligaciones y las responsabilidades de los periodistas que los utilizan.⁶⁶ La obligación de una «atención especial» por parte de los periodistas es especialmente relevante al respecto. El Tribunal ha mantenido que «se puede esperar que los periodistas dediquen una atención especial a evaluar los riesgos» de su actividad profesional, ya que se supone que están «acostumbrados a proceder con un elevado nivel de cautela al ejercer sus actividades».⁶⁷ De la jurisprudencia del Tribunal parece derivarse que esta autonomía para divulgar cuestiones de interés público está supeditada a que los periodistas actúen de buena fe y con una base precisa y fáctica, proporcionando «información “fiable y precisa” de conformidad con la ética del periodismo».⁶⁸

Se ha de reseñar asimismo que, comoquiera que la disposición impugnada de la Ley de Medios atañe a la cobertura de las noticias, se ha de aplicar la bien asentada postura del Tribunal en cuanto a que las noticias son un «bien perecedero»: retrasar su publicación podría despojarlas «de todo su valor e interés».⁶⁹ Tal extremo es importante porque si a los reporteros se les exige trabajar con la «imposible» tarea de distinguir entre los hechos y los juicios de valor, tendrán necesariamente que invertir un volumen de tiempo excesivo en hacerlo, lo que incrementará a su vez el riesgo de obsolescencia de las noticias. Esto sería especialmente relevante en situaciones atinentes a «noticias de última hora», en las que los periodistas deben actuar rápidamente para comunicar lo sucedido.

la organización pública o estatal sea por tanto el organismo de radiodifusión único o dominante dentro de un país o una región, resultará indispensable para el correcto funcionamiento de la democracia que transmita unas noticias y unos comentarios imparciales, independientes y equilibrados y, por añadidura, disponga un foro de debate público en el que se pueda expresar un abanico lo más amplio posible de puntos de vista y opiniones» (*Manole y otros*, citada anteriormente, apartado 101).

⁶⁵ Véase *Orlovskaya Iskra*, citada anteriormente, apartados 129, 130 y 134.

⁶⁶ Véase *Jersild*, citada con anterioridad, apartado 31, y *Orlovskaya Iskra*, citada con anterioridad, apartado 109.

⁶⁷ Véase *Karácsony y otros c. Hungría* [GS], n.ºs 42461/13 y 44357/13, apartado 125, 17 de mayo de 2016.

⁶⁸ Véase *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, citada con anterioridad, apartado 131, y *Wizerkaniuk c. Polonia*, n.º 18990/05, apartado 61, 5 de julio de 2011.

⁶⁹ Véase *Sunday Times c. el Reino Unido* (n.º 2), n.º 13166/87, 26 de noviembre de 1991, apartado 51, serie A, n.º 217, y *Observer y Guardian c. el Reino Unido*, 26 de noviembre de 1991, apartado 60, serie A, n.º 216.

Aplicación de los principios del Convenio al presente asunto

El principal aspecto problemático de la ley es la dificultad de distinguir claramente entre hechos y opiniones o «explicaciones valorativas», que se manifiesta en dos formas. En primer lugar, en el plano teórico, las definiciones de «hecho» y «opinión», o sea, qué constituye un «hecho» o una «opinión», tienden a suscitar controversia. Esta atañe a cómo un concepto concreto se ha de calificar como un «hecho» o como una «opinión». Para estar seguros, se pueden enumerar los principios generales que distinguen a los dos, pero nunca se podrá encontrar una norma que sea aplicable a cada concepto. Además, si un concepto concreto se puede tipificar como un «hecho» o una «opinión» también puede cuestionarse, como fue el caso en la presente demanda. Esta vaguedad también ha sido señalada por la Comisión de Venecia, como se mencionó anteriormente.⁷⁰

Las interpretaciones discordantes por parte de las propias autoridades húngaras son la mejor prueba de la imprecisión de la ley. Cabe reseñar que la ley no se había aplicado con anterioridad,⁷¹ y por lo tanto se carecía de una orientación judicial previa. La Autoridad de Información y Medios de Comunicación de Hungría tampoco había ofrecido orientación alguna, a pesar del hecho de que la Comisión de Venecia la había emplazado a emitir unas directrices «habida cuenta de la vaguedad de esos conceptos y el riesgo de una interpretación abusiva» de la disposición pertinente.⁷² De hecho, cuatro autoridades diferentes gestionaron el caso desde cuatro perspectivas distintas. En primer lugar, la Autoridad de Información y Medios de Comunicación apuntó que no importaba que el término «extrema derecha» tuviera una connotación positiva o negativa o que el partido Jobbik fuera considerado en general de «extrema derecha»; esta no era una declaración fáctica, sino un juicio de valor. El Consejo de Medios de la Autoridad de Información y Medios de Comunicación también descartó la aceptación general entre el público como criterio diferenciador. En cambio, el tribunal de primera instancia observó la existencia del término en el documento fundacional del partido Jobbik y el hecho de que «extrema derecha» formaba parte de una terminología ampliamente aceptada, mientras que también hizo hincapié en que no tenía connotaciones extremistas. La *Kúria* planteó el argumento de que si un término era objeto de debate político y social, no podía ser un hecho, mientras que también apuntó que el partido Jobbik no se consideraba de extrema derecha, un término con connotaciones negativas. Finalmente, el Tribunal Constitucional consideró que el uso de «adjetivo[s] calificativo[s]» y «comentario[s] explicativo[s]» y las referencias a «clasificaciones utilizadas en ciencias políticas y en el lenguaje cotidiano» constituían indicadores de una opinión.

⁷⁰ «... los “hechos” no pueden siempre distinguirse claramente de las “opiniones”; a fin de cuentas, resulta complicado imaginar a un presentador que no utilice ningún adjetivo, mientras que es este el que le da el matiz de una “opinión” a una declaración fáctica». Comisión de Venecia, Dictamen sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, citada con anterioridad, apartado 50.

⁷¹ Apartado 37 de la sentencia.

⁷² Comisión de Venecia, Dictamen sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, citada con anterioridad, apartados 32 y 51.

El Tribunal Constitucional sostuvo que ni la autodefinition del destinatario de la afirmación ni la opinión del público suponían criterios relevantes.

Los diversos enfoques de las autoridades nacionales prueban que la obligación de diferenciar entre hechos y opiniones, según lo legislado en el artículo 12 de la Ley de Medios, puede conducir a unas interpretaciones bastante divergentes. En la ley no se ofrece orientación alguna sobre cómo deben aplicar la obligación las autoridades nacionales, poniendo así a los medios en una situación precaria. Las variadas interpretaciones de las autoridades nacionales sobre la naturaleza de una opinión o una «explicación valorativa», así como del objetivo de la ley, destacan la falta de precisión de la misma y su propensión a una interpretación arbitraria.⁷³ Esto se ve ratificado igualmente por la mayoría, que estima que, en razón de la «variedad de enfoques aplicados por los órganos jurisdiccionales nacionales al determinar la naturaleza del término impugnado», no se podía razonablemente esperar que la demandante supiese que «extrema derecha» se interpretaría como una opinión.⁷⁴ Dado que ni siquiera las autoridades pertinentes comprendían claramente qué disponía la ley, no es en absoluto aventurado colegir que la misma no estaba formulada con una «precisión suficiente» para permitirle a la sociedad demandante regular su conducta.⁷⁵

Aunque la mayoría abunda en que la ley impugnada adolece de precisión, no obstante concluye que dicha deficiencia está justificada. En particular, una parte significativa del análisis de la mayoría gira exactamente en torno al hecho de que la injerencia no estaba adecuadamente «prevista en la ley», ya que esta carecía tanto de previsibilidad como de unas salvaguardas suficientes contra su abuso. Al rehusar analizar el asunto desde este punto de vista, la mayoría señala que el aspecto más destacado era si la sociedad demandante podía haber sabido que el término utilizado «representaría una “opinión” en las presentes circunstancias» (en contraposición a saber si el artículo 12 de la Ley de Medios era lo suficientemente previsible en su uso del término “opinión”).⁷⁶ Esta es una distinción bastante artificial e inservible. El hecho de que la sociedad demandante no pudiera prever que el término «extrema derecha» se interpretaría como una opinión dimana precisamente de la falta de claridad en la ley, que no ofrecía orientación alguna a la sociedad demandante para diferenciar entre un hecho y una opinión. De forma similar, a lo largo de su razonamiento, la mayoría se remite a la falta de previsibilidad de la ley para apoyar su análisis,⁷⁷ concluyendo finalmente que la sociedad demandante «no podía haber previsto que el término “extrema derecha” equivaldría a una opinión».⁷⁸

⁷³ Véase el apartado 50 de la sentencia.

⁷⁴ Véase el apartado 49 de la sentencia.

⁷⁵ Véase *Consejo editorial de Pravoye Delo y Shtekel c. Ucrania*, n.º 33014/05, apartado 51, TEDH 2011.

⁷⁶ Apartado 36 de la sentencia.

⁷⁷ Apartados 46 y 47 de la sentencia.

⁷⁸ Apartado 53 de la sentencia.

Se ha de reseñar asimismo que el enfoque del Tribunal Constitucional ejemplifica la segunda manifestación de la dificultad de distinguir entre hechos y opiniones. A escala práctica, puede resultar tremendamente complicado, cuando no casi imposible, que en el ámbito de la cobertura de una noticia se descarte totalmente el uso de «adjetivo[s] calificativo[s]» o un «comentario explicativo», un dato destacado igualmente por la Comisión de Venecia.⁷⁹ El hecho de que la ley no ofrezca ninguna guía en cuanto a las consecuencias de dichas expresiones agudiza aún más su falta de previsibilidad.

Además del carácter difuso de la ley con respecto a la imparcialidad, las ambiguas sanciones expuestas en la Ley de Medios plantean un riesgo adicional de abuso. En virtud del artículo 186, el Consejo de Medios está investido de la autoridad de «establecer las condiciones» de cumplimiento de la ley.⁸⁰ Con arreglo al mismo artículo, el Consejo de Medios puede «prohibir una conducta ilegal» y llegar a «establecer obligaciones para garantizar el cumplimiento» de la Ley de Medios, así como «aplicar sanciones legales».⁸¹ Resulta palmario que el peligro derivado del artículo 12 de la Ley de Medios no es «teórico» y que se ve exacerbado en mayor medida por la autoridad prácticamente ilimitada conferida al mismo para imponer sanciones. En el caso actual, la sociedad demandante solo tuvo que pagar las costas de los procedimientos nacionales, pero podría haber tenido que enfrentarse a las graves y variadas sanciones expuestas en el artículo 187 de la Ley de Medios. En consecuencia, no se podía considerar que la ley ofreciera unas salvaguardas adecuadas, puesto que la sociedad demandante no podía «prever en la medida oportuna las consecuencias»⁸² que la expresión de una posible «opinión» o «explicación valorativa» podía acarrear. Y, lo que es más, dicha medida es en sí capaz de generar un efecto disuasorio en cuanto al derecho a la libertad de expresión.⁸³

Por último, pero no por ello menos importante, el hecho de que la ley no plantee una valoración acumulativa de la información emitida por los medios y pueda ir escogiendo «retazos» a la conveniencia de ciertas personas o intereses revela la tendencia de la ley al abuso.⁸⁴ Esta aplicación selectiva de la ley también fue señalada por la Comisión de Venecia cuando advirtió que los requisitos de imparcialidad no se «aplicaban tan estrictamente» a

⁷⁹ «...a fin de cuentas, resulta complicado imaginar a un presentador que no utilice ningún adjetivo, mientras que es este el que le da el matiz de una “opinión” a una declaración fáctica». Comisión de Venecia, Dictamen sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, citada con anterioridad, apartado 50.

⁸⁰ Ley n.º CLXXXV de 2010 sobre Servicios de Medios y Comunicación de Masas, artículo 186, apartado 1.

⁸¹ *Ibidem*, artículo 186, apartado 3:

«Cuando, considerando todas las circunstancias del asunto, el requerimiento no sea aplicable o se revelaría ineficiente para obligar al cumplimiento de la obligación de suspender la infracción, el Consejo de Medios o la Oficina, sin tener que aducir los motivos de obviar el requerimiento, prohibirán la conducta ilegal o podrán establecer obligaciones para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como imponer sanciones legales».

⁸² *Consejo editorial de Pravoye Delo y Shtekel*, citada anteriormente, apartado 66.

⁸³ Véase, por ejemplo, *Ghiulfer Predescu c. Rumanía*, n.º 29751/09, apartado 61, 27 de junio de 2017.

⁸⁴ Esto también fue señalado por la demandante, véase el apartado 20 de la sentencia.

a los medios de información públicos en comparación con los privados.⁸⁵ Dicha ley conlleva el riesgo de que el Estado actúe como un «Ministerio de la Verdad», dictando cómo deben presentar las noticias los medios de comunicación, lo que no se conforma al derecho fundamental a la autonomía editorial de dichos medios. Como destacó la Comisión de Venecia, la vaguedad de los términos presentes en la ley pueden convertir la disposición en una «herramienta para la supresión de... la libertad de palabra».⁸⁶ Este peligro se ve igualmente reflejado en la postura del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la propuesta de establecer un «Defensor del Pueblo Europeo para los Medios de Comunicación» que comprobaría la precisión de la información, observando que «... [e]sto conllevaría la creación de una especie de autoridad de la información europea, con el cometido de vigilar la precisión y la imparcialidad de la información» que «iría directamente contra la función del Consejo de Europa como garante de la libertad de prensa».⁸⁷ En consecuencia, una ley con dichas posibles ramificaciones, que en cierta medida se ha materializado en el presente asunto, va claramente en contra de la esencia de la libertad de los medios de comunicación.

Por una alternativa de modelo normativo compatible con el Convenio

El Estado no debe dictar cómo se comunican las noticias, aunque lo haga con las mejores intenciones. El Gobierno sostuvo que el objeto de la ley impugnada era garantizar la formación libre de una opinión pública democrática.⁸⁸ No obstante, imponer obligaciones a los periodistas podría tener el efecto opuesto: de hecho, podría limitar el flujo de información hacia el público y resultar en restricciones arbitrarias contra los medios de comunicación.⁸⁹ En palabras del comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, «las leyes restrictivas y otras medidas para controlar los medios tienden a generar un efecto disuasorio en la comunidad mediática, pero también una repercusión negativa en la sociedad en su conjunto, incluido para el espectro completo de los derechos humanos».⁹⁰ Tal extremo ha sido apuntado asimismo por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas en relación con sus críticas a la legislación sobre los medios de comunicación en Hungría; el Relator Especial expresó sus dudas en cuanto a cómo dictar el modo de emisión de noticias a los medios de comunicación a través de requisitos jurídicos podría fomentar la libertad de expresión.⁹¹ En consecuencia, los Estados deberían reconsiderar cualesquiera esfuerzos

⁸⁵ Comisión de Venecia, Opinión sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, citada con anterioridad, apartado 51.

⁸⁶ *Ibidem*, apartado 50.

⁸⁷ Comité de Ministros del Consejo de Europa, respuesta a la Recomendación 1215 (1993) sobre ética periodística, 24 de marzo de 1994, apartado 9.

⁸⁸ Apartados 14 y 17 de las observaciones del Gobierno.

⁸⁹ Oficina del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación: *The Media Self-Regulation Guidebook*, Viena, 2008, p. 15.

⁹⁰ Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa: *Ethical Journalism and Human Rights*, CommDH (2011)40, 8 de noviembre de 2011, p. 4.

⁹¹ Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, resumen de casos transmitido a los Gobiernos y

para crear unas obligaciones periodísticas jurídicamente vinculantes de imparcialidad, especialmente si van aparejadas de sanciones que podrían tener efectos disuasorios.

Si un Estado —comprensiblemente— desea ser más proactivo en garantizar la diversidad y la imparcialidad de los medios de comunicación,⁹² debe optar por un modelo de corregulación o apoyar proactivamente la autorregulación de dichos medios, en lugar de imponer requisitos mediante la ley con sanciones reglamentarias o legales. Dichos modelos normativos han recibido el apoyo del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación y, en particular, del Consejo de Europa. En este contexto, se ha de apuntar que la ética periodística es reconocida por el Tribunal como un principio relevante en virtud del artículo 10.⁹³

La PACE ha reconocido la autorregulación de los medios «como una vía para reducir la influencia del Estado y otros sectores de la sociedad sobre el contenido de los medios de comunicación».⁹⁴

En concreto, en su Resolución sobre ética periodística, la PACE ha emplazado a los medios de comunicación a establecer organismos o mecanismos de autorregulación para supervisar la aplicación de los principios de la ética periodística.⁹⁵ El comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa también ha señalado la importancia de la autorregulación de los medios para la prevención de los abusos por su parte.⁹⁶

De acuerdo con el comisario, el objetivo de la autorregulación de los medios de comunicación es demostrar al Estado que la intervención no es necesaria, ya que dichos medios pueden estructurarse por sí solos para escudarse contra abusos por parte de personas concretas o grupos de interés, lo que también depende de la no intervención del Estado.⁹⁷

El relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas ha expresado recientemente su punto de vista, con arreglo al cual el proceso democrático de un país depende de unos «medios de comunicación libres, independientes, autorregulados y profesionales».⁹⁸ En líneas similares, las declaraciones conjuntas del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la OEA para la libertad de expresión y el relator especial de la CADHP para la libertad de expresión y acceso a

respuestas recibidas, 27 de mayo de 2011, A/HRC/17/27/Adenda 1, apartado 844.

⁹² Véase, por ejemplo, Puddephatt, A.: «The Importance of Self Regulation of the Media in Upholding Freedom of Expression», *UNESCO CI Debate Series*, BR/2011/PI/H/4, 2011, p. 10 (donde se apunta que «la creación de un entorno de medios de comunicación moderno capaz de apoyar la democracia y una correcta gobernanza puede requerir una función proactiva por parte del Estado» y que «para promover un entorno de medios de comunicación caracterizado por el pluralismo y la diversidad, es necesaria la intervención del Estado»).

⁹³ Véase, por ejemplo, *Couderc y Hachette Filipacchi Associés*, citada en lo que antecede, apartado 131, y *Wizerkaniuk*, también citada anteriormente, apartado 61.

⁹⁴ PACE, Resolución 2066 (2015), citada en lo que precede, apartado 11.

⁹⁵ PACE, Resolución 1003 (1993), citada en lo que antecede, apartados 36-38.

⁹⁶ Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa: *Ethical Journalism and Human Rights*, citada anteriormente, p. 4.

⁹⁷ Hammarberg, T. et al.: *Human rights and a changing media landscape*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2011, p. 7.

⁹⁸ Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, visita a Etiopía, 2-9 de diciembre de 2019, declaración de conclusión de la misión.

la información han hecho repetidamente hincapié en las bondades de la autorregulación y la corregulación de los medios de comunicación. De conformidad con dichas declaraciones conjuntas, la autorregulación y la corregulación pueden ser decisivas para lograr la diversidad de los contenidos⁹⁹ y abordar cuestiones problemáticas, como el discurso de odio,¹⁰⁰ y pueden incluso ayudar a tratar los problemas surgidos con los nuevos medios de comunicación.¹⁰¹ El representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación también ha reseñado los beneficios de la autorregulación de los medios, a saber: la conservación de la autonomía editorial, la minimización de las injerencias del Estado, la promoción de la calidad y la responsabilidad de los medios de comunicación y una mayor accesibilidad para la audiencia.¹⁰² Resulta reseñable que, como parte de la defensa por parte del Consejo de Europa de los mecanismos de autorregulación y corregulación para la adopción de principios periodísticos, la Asamblea Parlamentaria haya promovido la autorregulación de los medios de comunicación como rasgo distintivo de los Gobiernos democráticos y haya urgido a los legisladores a fomentarla activamente.¹⁰³ El comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa también ha emplazado a los Gobiernos a promover «un sistema de autorregulación efectiva basado en un código ético acordado».¹⁰⁴

La vía compatible con el Convenio para que el Estado cumpla con sus obligaciones positivas en relación con la libertad de los medios de comunicación es optar bien por un modelo de autorregulación, bien adoptar un modelo de corregulación. En relación con la legislación sobre medios de comunicación de Hungría, el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas ha hecho un llamamiento expreso en pos de la adopción voluntaria de los principios de información por parte de las organizaciones de medios de comunicación mediante unos «códigos de conducta» que no solo promoverían el derecho a la libertad de expresión, sino también «un estándar común de ética y responsabilidad de los medios».¹⁰⁵

⁹⁹ Declaración conjunta sobre mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión suscrita por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la OEA para la libertad de expresión y el relator especial de la CADHP para la libertad de expresión y acceso a la información, 20 de diciembre de 2006.

¹⁰⁰ Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet suscrita por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la OEA para la libertad de expresión y el relator especial de la CADHP para la libertad de expresión y acceso a la información, 1 de junio de 2011, apartado 1, letra e).

¹⁰¹ Preámbulo a la declaración conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital suscrita por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, el relator especial de la OEA para la libertad de expresión y el relator especial de la CADHP para la libertad de expresión y acceso a la información, 2 de mayo de 2018.

¹⁰² Oficina del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación: *The Media Self-Regulation Guidebook*, 2008, p. 12.

¹⁰³ PACE, Resolución 1636 (2008) sobre indicadores para los medios de comunicación en una democracia, 3 de octubre de 2008, apartados 8.25-8.26.

¹⁰⁴ Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa: *Ethical Journalism and Human Rights*, citada anteriormente, p. 5.

¹⁰⁵ Declaración a la prensa ofrecida por el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de las Naciones Unidas, D. Frank La Rue, tras la

Los susodichos instrumentos de Derecho indicativo, así como la experiencia del presente asunto, demuestran claramente que una normativa estatal excesivamente rígida no resulta adecuada para regular los medios de comunicación, especialmente sus contenidos. Entre otros recursos, las resoluciones de la PACE ofrecen una valiosa orientación a los Estados para la adopción de modelos de autorregulación o corregulación.¹⁰⁶ En ambos supuestos, la composición ideal incluiría a «editores, periodistas, asociaciones de usuarios de los medios de comunicación, expertos del mundo académico y jueces» para representar a toda la panoplia de partes interesadas en la sociedad.¹⁰⁷ Con respecto a garantizar la imparcialidad en los medios de comunicación, la cuestión relevante en el presente asunto, la PACE ha recomendado que los organismos de autorregulación o corregulación publiquen informes periódicos sobre la «veracidad de la información emitida por los medios, cotejando las noticias con los hechos reales».¹⁰⁸ En lugar de erigir al Estado como árbitro de la verdad, dichos informes le brindarían al público una oportunidad de comparar puntos de vista y decidir por ellos mismos si un canal de comunicación es creíble.

Si se prefiere un modelo de corregulación, la Comisión de Venecia ha recomendado que las directrices políticas que expliquen la aplicación del requisito de imparcialidad sean «desarrolladas por el Consejo de Medios en conjunción con los órganos de autorregulación».¹⁰⁹ Si se favorece la autorregulación, no debería imponerse a los medios, sino que estos la deberían adoptar voluntariamente.¹¹⁰ Es vital que la autorregulación no esté a su vez «sobrerregulada» e impida a los medios de comunicación crear y dirigir el sistema por ellos mismos.¹¹¹

Como la CADHP expone en un conocido caso, la autorregulación ofrece el mejor mecanismo para el mantenimiento de las normas éticas de los periodistas y para la confrontación con las «noticias falsas» y manipuladas en una sociedad democrática, que exige el mayor volumen posible de información y el menor grado posible de control e intrusión del Estado.¹¹²

Conclusión

Con independencia de la limitada corregulación prevista en el capítulo 6 de la Ley de Medios húngara,¹¹³ dicha herramienta legal se debería reformular para transformar el requisito de imparcialidad en un régimen de autorregulación. En el presente asunto, esta obligación se debería interpretar como una confianza implícita en las elecciones editoriales

finalización de su visita a Hungría, Budapest, 5 de abril de 2011, p. 2

¹⁰⁶ PACE, Resolución 2066 (2015), citada en lo que precede, apartados 9-14.

¹⁰⁷ PACE, Resolución 1003 (1993), citada en lo que antecede, apartado 37.

¹⁰⁸ *Ibidem*, apartado 38.

¹⁰⁹ Comisión de Venecia, Opinión sobre la Legislación de Hungría en materia de Medios de Comunicación, citada con anterioridad, apartado 51.

¹¹⁰ PACE, Resolución 2066 (2015), citada en lo que precede, apartado 11.

¹¹¹ Oficina del representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, Análisis de la Legislación Húngara en materia de Medios de Comunicación, 28 de febrero de 2011, pp. 12 y 16.

¹¹² ACHPR, *Scanlen y Holderness c. Zimbabue* (Comunicación n.º 297/2005) [2009] ACHPR 96, 3 de abril de 2009, apartados 107-115.

¹¹³ Artículos 190-202 de la Ley de Medios.

SENTENCIA ATV ZRT c. HUNGRÍA – VOTO PARTICULAR

y la autonomía de los periodistas, que limita la discreción del Estado para dictar cómo se han de transmitir las noticias. Alcanzar la imparcialidad en la comunicación de noticias es una cuestión que atañe a la calidad de los contenidos que debería permanecer dentro de la esfera de la independencia editorial de los periodistas.