

**RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ARCHIVAN VARIAS DENUNCIAS  
PRESENTADAS CONTRA LA CRTVE POR EL PRESUNTO  
INCUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 7/2010, DE 31 DE MARZO,  
GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL****IFPA/DTSA/035/20/CRTVE****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidente**

D. Ángel Torres Torres

**Consejeros**

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez**Secretario**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 22 de octubre de 2020

Vistas las denuncias presentadas por varios particulares contra la CORPORACIÓN RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A. la Sala de Supervisión Regulatoria adopta la siguiente resolución:

**I. ANTECEDENTES**

Con fechas 18, 19 y 21 de diciembre de 2019, se recibieron en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia (en adelante, CNMC), cuatro escritos de particulares mediante los cuales se denunciaba un posible incumplimiento, por parte de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (en adelante, CRTVE) del artículo 4 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (en adelante, LGCA).

Los citados escritos denuncian una posible falta de veracidad informativa en la difusión de una noticia emitida el día 17 de diciembre de 2019, en los telediarios de medio día y noche, por La1. El contenido de estas noticias se refiere a la publicación, ese mismo día, del Informe Anual 2019 elaborado por la organización Reporteros Sin Fronteras, en el que se exponen las distintas agresiones sufridas por el colectivo de periodistas, a lo largo del año, en el mundo.

A juicio de los denunciantes, en las piezas informativas referidas se entremezclan imágenes de reporteros asesinados, con una agresión en una

manifestación independentista, equiparándose con ello a los independentistas con asesinos. Para los denunciantes, la forma de exponer los hechos por parte de la CRTVE podría estar fomentando e incitando al odio hacia una parte de los ciudadanos de Cataluña

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### Primero.- Habilitación competencial

De conformidad con el artículo 1.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión *“tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios”*.

En este sentido, el apartado 4 del artículo 9 de la LCNMC, establece que la CNMC ejercerá la función de *“Supervisar la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente y los códigos de autorregulación en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.”*

Por su parte, el artículo 4.2 de la LGCA establece que *“La comunicación audiovisual nunca podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situación de desigualdad de las mujeres”*.

A su vez, el artículo 4.5 de la LGCA dispone que todas las personas tienen derecho a *“que la comunicación informativa se elabore de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural”*

Finalmente, el artículo 9.1 de la LGCA establece que *“Cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación. La autoridad, si lo considera oportuno dictará recomendaciones para un mejor cumplimiento de la normativa vigente”*.

Por tanto, de conformidad con todo lo anterior, esta Comisión es competente para conocer de las denuncias presentadas por varios particulares, dado que las mismas se encuadran en lo relativo al control de contenidos audiovisuales, ámbito sobre el que esta Comisión despliega sus competencias.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.2.j) y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado mediante el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para dictar la presente resolución es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

## **Segundo.- Marco normativo aplicable**

El artículo 14 de la Constitución Española rechaza toda discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

En esta misma línea, el artículo 4.2 de la LGCA establece límites a la comunicación audiovisual plural, que nunca podrá incitar al odio o a la discriminación.

En cuanto al requisito de veracidad, el artículo 20 de la Constitución Española reconoce el derecho a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión, así como a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. Garantizando, a su vez, el acceso a los medios públicos de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas del Estado.

En este sentido, el artículo 4.5 de la LGCA, aplicable a los medios públicos y privados, establece que todas las personas tienen derecho a que la comunicación informativa se elabore de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural.

Por su parte, en relación con los medios públicos, el artículo 40.1 de la LGCA establece que *“el servicio de comunicación audiovisual es un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual”*.

En esta misma línea, la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (en adelante, Ley 17/2006), dispone en su artículo 3.2 que en el ejercicio de su función de servicio público la CRTVE deberá, entre otros, *“garantizar la información objetiva, veraz, plural, que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la necesidad de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión”*.

A este respecto, el artículo 10 del Mandato Marco de la CRTVE, que establece los objetivos generales y las funciones estratégicas de servicio público, dispone que la Corporación se regirá por principios de independencia, neutralidad, pluralismo, imparcialidad y rigor.

En concreto, respecto a los servicios informativos, el artículo 23 de citado Mandato Marco dispone que la CRTVE deberá otorgar prioridad a la información

que debe constituir el eje fundamental de su oferta y un espacio de debate público que estimule la reflexión, el conocimiento de la realidad, la actitud crítica y la participación ciudadana, debiendo quedar información y opinión claramente diferenciadas.

### **Tercero.- Valoración de las denuncias y actuaciones de control y supervisión realizadas**

Tal y como se desprende de los antecedentes de hecho, el presente procedimiento tiene por objeto analizar las noticias que, en relación con la presentación del Informe Anual 2019 elaborado por la organización Reporteros Sin Fronteras, fueron difundidas en los telediarios de La1, en horarios de medio día y noche, el 17 de diciembre de 2019.

En concreto, las quejas recibidas se refieren a una posible (i) falta de veracidad en los contenidos e imágenes emitidos en los reportajes, que pudieran tener como finalidad (ii) la incitación y fomento del odio hacia una parte de los ciudadanos de Cataluña.

Para poder valorar el objeto de las denuncias recibidas, y en virtud de las competencias atribuidas a esta Comisión por el artículo 9 de la Ley CNMC, en relación con lo dispuesto en la LGCA, se procedió a visionar los reportajes denunciados.

Una vez analizado el contenido de los mismos se han podido alcanzar las siguientes conclusiones:

#### **(i) En relación con la falta de veracidad de la información emitida**

Los denunciantes consideran que las afirmaciones vertidas, así como las imágenes insertadas en las noticias emitidas en los telediarios de La1, el 17 de diciembre de 2019, faltan a la veracidad y al rigor informativo. Para poder valorar estos hechos, se reproducen a continuación los extractos de los informativos afectados.

En la primera de las noticias, emitida en el telediario de las 15 horas, la presentadora manifiesta que *“Cuarenta y nueve periodistas han sido asesinados este año; es un 44 % menos que en 2018, la cifra más baja en 16 años. Es uno de los titulares del último informe de Reporteros sin Fronteras presentado hoy. El otro titular es que Latinoamérica se sitúa como punto negro para los informadores: con 14 periodistas asesinados diez de ellos en México. La cifra es similar a la registrada en Siria, que lleva más de ocho años en guerra. El informe también añade que cubrir la realidad en Cataluña, se ha convertido, han dicho, en “un deporte de riesgo”.*

Por su parte, en el telediario de las 21 horas, la información es transmitida por una voz en off, entremezclándose inserciones de extractos de la rueda de prensa

efectuada, ese mismo día, por el Presidente de Reporteros Sin Fronteras España durante la presentación del informe objeto de la noticia, de la siguiente forma:

Voz en off: *“Cuarenta y nueve periodistas han muerto asesinados este 2019. Un 44% menos que el año pasado. Una cifra esperanzadora, según Reporteros Sin Fronteras, aunque no invita al optimismo porque los informadores siguen siendo personas molestas en distintas realidades y países”.*

Presidente de Reporteros Sin Fronteras España: *“Porque hay menos enviados especiales y menos corresponsales cubriendo conflictos. Y porque, además, los periodistas han aprendido a ser bastante más cautelosos”.*

Voz en off: *“Según los datos publicados hoy, Latinoamérica es el lugar más peligroso: 14 reporteros asesinados. En México, más que en Siria, 10 muertos. Pero lo peor es la impunidad. Allí 9 de cada 10 asesinatos no se resuelven. En México matar periodistas sale gratis. Los arrestos, al contrario, aumentan. China, con 120 detenidos es la mayor cárcel de informadores. En todo el mundo hay 389 entre rejas. Riesgo también, mucho más cerca, aquí, en España”.*

Presidente de Reporteros Sin Fronteras España: *“Cubrir la realidad en Cataluña se ha convertido en un deporte de riesgo”.*

Voz en off: *“También en Francia, donde la presión de los chalecos amarillos se ha hecho notar sobre la prensa”.*

En ambos informativos, las imágenes que acompañan a la noticia muestran agresiones a periodistas en distintos países a los que se va haciendo referencia, entre las cuales, aparece la de una periodista que cubría una manifestación independentista en Cataluña.

A este respecto cabe recordar que el artículo 4.5 de la LGCA dispone que la comunicación informativa deberá elaborarse de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información, recogiendo así una exigencia que deriva directamente del artículo 20 de la CE.

Este requisito de veracidad de la información ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como aquella que se basa en una averiguación de los hechos de forma diligente, rechazando como tal derecho constitucional la transmisión de rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, así como la de noticias gratuitas o infundadas. Cabe citar, a modo de ejemplo, lo establecido en el Fundamento Jurídico Sexto de la STC 6/1988, de 21 de enero, por el TC:

*«Cuando la Constitución requiere que la información sea «veraz» no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas -o sencillamente no probadas en juicio- cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como «hechos» haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose así de la garantía constitucional a quien defraudando el derecho de todos a la información actúe con menosprecio de la verdad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta*

*negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aún cuando su total exactitud sea controvertible. En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre de tal forma que de imponerse «la verdad» como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio».*

La jurisprudencia constitucional ha mantenido una línea homogénea al considerar que el concepto de veracidad no coincide con el de la verdad de lo publicado o difundido, ya que, cuando la Constitución requiere que la información sea «veraz», no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas como estableciendo un deber de diligencia sobre el informador, a quien se puede y debe exigir que lo que transmite como «hechos» hayan sido objeto de previo contraste con datos objetivos.

De este modo el requisito de la veracidad deberá entenderse cumplido en aquellos casos en los que el informador haya realizado, con carácter previo a la difusión de la noticia, una labor de averiguación de los hechos sobre los que versa la información y haya efectuado la referida indagación con la diligencia exigible a un profesional de la información<sup>1</sup>.

En relación con lo anterior, cabe indicar que la información ofrecida en las noticias objeto de análisis reproducen literalmente lo manifestado en el Informe Anual 2019 publicado ese mismo día por Reporteros Sin Fronteras, en el que se pone de manifiesto, además de aquellas cifras y países donde periodistas han sido asesinados o arrestados, las dificultades encontradas por los periodistas para cubrir noticias en Cataluña. Las piezas informativas se limitan a transcribir el titular presentado por la organización referida, sin que en el transcurso de la noticia se efectúen valoraciones de ningún tipo.

Respecto a las imágenes insertadas, ambas piezas informativas se acompañan de imágenes que muestran agresiones producidas en los distintos países a los que se va haciendo referencia. En un primer momento, cuando la información hace alusión a las muertes de periodistas producidas a lo largo del año en el mundo, se muestran imágenes de especial dureza respecto de aquellos países donde estos hechos sucedieron. En el tramo final de las noticias, acompañando al comentario referido al alto riesgo que afirma esa organización sufren los periodistas al cubrir noticias en Cataluña, es el momento donde se insertan las imágenes referidas a una manifestación independentista en Cataluña. En concreto, esta imagen muestra a una periodista a la que un manifestante, mientras intenta efectuar una grabación de su reportaje, le lanza un objeto.

---

<sup>1</sup> A este respecto se pueden citar las siguientes Sentencias: SSTC 21/2000, de 31 de enero, FJ 5; STC 29/2009, de 26 de enero, FJ 4 y STC 50/2010, a 4 de octubre.

Tras analizar el contenido de las noticias denunciadas, cabe concluir que en las mismas no se aprecia falta de diligencia en la presentación de la información por parte del prestador público, dado que en las mismas se viene a reproducir expresamente lo señalado en un informe hecho público ese mismo día por una organización. De igual forma, tampoco se consideran discordantes las imágenes reproducidas con el contenido de lo informado.

## **(ii) En relación con la posible incitación y fomento del odio**

En opinión de los denunciantes, las piezas informativas denunciadas vienen a equiparar a los ciudadanos independentistas de Cataluña con asesinos. Con ello, el prestador público estaría fomentando el odio a una parte de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma.

A este respecto el artículo 4.2 de la LGCA señala que *“La comunicación audiovisual nunca podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres”*.

Desde el punto de vista jurisprudencial, ha de destacarse la sentencia del Tribunal Supremo número 846/2015, de 30 de diciembre de 2015, que reconoce que en todas las infracciones relativas a la libertad de expresión subyace un conflicto entre dicha libertad y el interés protegido por la norma, por lo que se trata de un problema de equilibrios y ponderación que no admite respuestas simplistas. Es por ello que el debate ha de llevarse a cabo en concreto y no en abstracto, esto es, valorando si se han respetado las limitaciones marcadas por la normativa.

Por su parte, el Tribunal Constitucional define el derecho a la libertad de expresión como la garantía constitucional a la libre expresión de ideas u opiniones amparada por el artículo 20 de la Constitución Española, que protege la libertad de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio. La libertad de expresión, como pilar fundamental del estado democrático y social de derecho, en tanto que cauce del principio democrático participativo, posibilita la expresión de opiniones que pueden desagradar profundamente a otros, que difieren de su manera de ser o pensar, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática.

Ahora bien, la libertad de expresión e ideológica no son derechos absolutos e ilimitados, sino que están limitados, por lo que determinadas conductas no pueden quedar amparadas por este derecho fundamental pues chocan con otros derechos fundamentales que deben ser respetados: el derecho a la dignidad (artículo 10 de la CE) y el derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 14 de la CE), entre otros. En el caso de la comunicación audiovisual, como se ha

señalado, el artículo 4.2 de la LGCA protege especialmente estos derechos frente a la libertad de expresión.

El TC, en innumerables sentencias, ha establecido como sistema de resolución de este tipo de conflictos la ponderación entre derechos en el asunto concreto, con el objetivo de determinar cuál debe prevalecer, pues, como han declarado, no es posible establecer a priori un orden absoluto de prelación entre derechos<sup>2</sup>.

La LGCA se sitúa precisamente en la frontera entre la libertad de expresión y el respeto a los derechos de terceros, pues se refiere, en su artículo 4.2, a la imposibilidad de que la comunicación audiovisual, amparada en esa libertad de expresión, incite al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier otra circunstancia personal o social.

En el caso de incumplimiento del precepto anterior la LGCA tipifica en su artículo 57.1 como infracción muy grave la *“emisión de contenidos que de forma manifiesta fomente el odio, el desprecio o la discriminación por motivo de nacimiento, raza, sexo religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social”*.

A este respecto cabe añadir que, dicho tipo infractor se refiere, exclusivamente, a aquellos comportamientos que tienen una capacidad de influir en terceras personas para, por estos motivos, llegar a odiar, despreciar o menospreciar a otras. Además, se exige que este fomento se haga de forma manifiesta, esto es, de forma patente, clara, descubierta o evidente.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, resulta necesario valorar si, en el presente caso, se ha producido una incitación al odio o a la discriminación en los términos previstos en el artículo 4.2 de la LGCA, es decir, si la emisión de las noticias denunciadas tenían el ánimo de fomentar el odio o el desprecio hacia una parte de la ciudadanía de Cataluña.

Esta Sala considera que la información ofrecida por el prestador público en las piezas informativas objeto de la controversia se limitan a difundir una noticia de actualidad. El hecho de que las referidas noticias expongan distintos tipos de violencia, a las que se enfrenta el colectivo de periodistas en el mundo, acompañadas de imágenes que representan esta diversidad de agresiones, no puede ser de ninguna forma considerado, tal y como afirman los denunciantes, como una forma de equiparar a estos manifestantes con asesinos.

---

<sup>2</sup> A modo de ejemplo, la Sentencia del TC número 51/2008, de 14 de abril, afirma que “en los conflictos entre particulares que afectan al art. 18.1 CE, la concurrencia de otros derechos fundamentales y el carácter no absoluto, sino principal y, por lo tanto, apriorístico, de todos ellos hacen de la ponderación judicial el método interpretativo materialmente empelado para resolver dichos conflictos, otorgando prevalencia a uno de ellos a la luz de las circunstancias del caso”.

Tomando en consideración todo lo anterior, y una vez analizados los contenidos denunciados, esta Sala concluye que, en el presente caso, no concurren las circunstancias necesarias para entender que se haya podido incurrir en la emisión de contenidos que de forma manifiesta fomente el odio, el desprecio o la discriminación.

Por ello, se considera que los contenidos denunciados carecen de la cualificación necesaria como para incluirlos dentro del tipo infractor del artículo 57.1 de la LGCA, por el presunto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LGCA.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

### **RESUELVE**

**Único.** Archivar las denuncias presentadas contra la CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A por no encontrar elementos de juicio suficientes que justifiquen el inicio de un procedimiento sancionador en el marco de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.