



CRITERIOS INTERPRETATIVOS DEL APARTADO 6 DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 7/2010, DE 31 DE MARZO, GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, RELATIVO A LA PROHIBICIÓN DE COMUNICACIONES COMERCIALES DE NATURALEZA POLÍTICA EN TELEVISIÓN.

La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual prohíbe, en su artículo 18 apartado 6º, las comunicaciones comerciales de naturaleza política, con excepción de los supuestos previstos por la Ley de Régimen Electoral General.

La anterior regulación sobre la materia contenida en la Ley 25/1994, modificada por la Ley 22/1999, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, establecía como publicidad prohibida en televisión, *la publicidad de contenido esencialmente o primordialmente político, o dirigida a la consecución de objetivos de esta naturaleza, sin perjuicio de lo que establece la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.*

La noción de comunicación comercial de naturaleza política – al igual que otras contenidas en las normas audiovisuales – es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido debe ser interpretado para que pueda ser aplicado a un hecho concreto. Delimitar este concepto, definiendo una serie de criterios, ayuda a su interpretación y a dar seguridad jurídica a los prestadores.

La prohibición no se refiere a programas o contenidos cuyo objeto sea informar, entretener o educar al público en general sino que exclusivamente se constrañe a las “comunicaciones comerciales televisivas”, de acuerdo con la definición que la propia Ley ofrece: *Las imágenes o sonidos destinados a promocionar, de manera directa o indirecta, los bienes, servicios o imagen de una persona física o jurídica dedicada a una actividad económica. Estas imágenes o sonidos acompañan a un programa o se incluyen en él a cambio de una contraprestación a favor del prestador del servicio.*

Respecto al término “política”, son diversas las acepciones a tener en cuenta: arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; actividad de la ciudadanía cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o, de cualquier otro modo; orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

Lo político es un concepto genérico, abierto y por ello la seguridad jurídica puede verse resentida. En principio, atendiendo al tenor literal del precepto, se comprendería en la prohibición tanto la publicidad de un partido político que pide directamente el voto como el mensaje mediante contraprestación de un partido político que convoca un acto cultural -buscando con ello la promoción indirecta de su imagen pública- como la actividad publicitaria promovida por un colectivo de ciudadanos que emite su opinión sobre un tema que es objeto actual del debate político. Cosa distinta es que, a pesar de

poder ser conceptuado como de naturaleza política, pueda ser integrado dentro de la prohibición atendiendo a su necesidad y proporcionalidad desde el momento que se plantea el conflicto con el derecho fundamental a la libertad de expresión.

En esta labor interpretativa se ha de partir de la base de considerar que se trata de una restricción de un derecho fundamental como es la libertad de expresión y, en consecuencia, dicha prohibición ha de ser interpretada restrictivamente, en la medida en que ello redunde directamente a favor de la libertad. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para resolver las colisiones, frontales o tangenciales, del derecho fundamental a la libertad de expresión con otros derechos fundamentales se han de utilizar técnicas interpretativas que no coarten ni restrinjan la información ni imposibilite o reduzcan la crítica o el debate públicos, ciertamente necesarios en toda sociedad democrática.

En otro orden de cosas, y conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, en adelante), el principio de libertad de expresión, reconocido por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, es un fundamento esencial de la sociedad democrática. No se trata de un derecho absoluto, sino que caben limitaciones justificadas por el interés general, en la medida de que dichos límites se prevean por Ley, de acuerdo a finalidades legítimas y sean necesarias para una sociedad democrática, o, lo que es lo mismo, justificadas por una *necesidad social imperiosa, y, en particular, proporcionadas a la finalidad legítima perseguida*. En todo caso, cualquier limitación de la libertad de expresión ha de interpretarse de manera estricta sobre todo si la naturaleza del discurso es política más que comercial.

Por tanto, de acuerdo con la citada doctrina, el Consejo Audiovisual de Andalucía se encuentra ante una prohibición establecida por Ley y justificada en razones varias como, entre otras, evitar que grupos financieramente poderosos puedan influir en la formación de una opinión pública, garantizar cierta igualdad de oportunidades entre las diferentes fuerzas de la sociedad, contribuir a la independencia de los operadores, establecer una reserva respecto a anuncios políticos a favor de los medios impresos y la radio y asegurar a éstos una cierta parte del mercado de la publicidad contribuyendo así a su financiación.

En atención a lo expuesto, el Consejo Audiovisual de Andalucía considera conveniente establecer, en aras del principio de seguridad jurídica, unos criterios que permitan una vez analizados conjuntamente y atendiendo a las circunstancias del caso concreto determinar si un anuncio publicitario tiene naturaleza política a los efectos de lo establecido en el art. 18.6 de la LGCA.

Se considera que una comunicación comercial es de naturaleza política cuando la misma esté suscrita o promovida por un partido político, dado que es evidente que el concepto de político va íntimamente unido al papel que desempeñan los partidos políticos de acuerdo con la Constitución en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

Ahora bien, queda claro que si se restringe el significado de la expresión "naturaleza política" a lo que hacen o lo que dicen los partidos, se deja fuera otras

muchas manifestaciones que, en determinadas circunstancias, pueden adquirir y de hecho adquieren una dimensión política indiscutible.

En este sentido, para determinar si un determinado mensaje publicitario tiene naturaleza política, se habrá de valorar atendiendo a las circunstancias del caso concreto y de forma conjunta y concurrente los siguientes elementos: la condición del emisor, el momento o contexto en el que se emite y la finalidad principal que se busca cuando se emite.

En el análisis del emisor del anuncio se considerará la intervención de:

- Los partidos políticos y gobiernos;
- Las organizaciones en cuyos estatutos se contemple una finalidad o actividad política;
- Los organismos, colectivos, plataformas o grupos que propugnen un cambio político;
- Cualquier persona u organización que promueva un proyecto político.

En segundo lugar, en cuanto a la finalidad del anuncio se considerará que tiene una finalidad política si se exhibe el propósito de:

- Promover los interés de un partido político, grupo o líder político;
- Influir en el resultado de un proceso electoral;
- Influir desde postulados partidistas en la opinión pública en asuntos que forman parte del debate político.

Finalmente, junto al emisor y la finalidad, se habrá de valorar el contexto en el que el mensaje se emite, en este sentido, se considerará si la emisión se produce en un momento en el que se produce un debate político específico relacionado con el contenido del mensaje publicitario, especialmente si se trata de un cambio legislativo, o bien la proximidad de un proceso electoral.

En suma, quedan incluidos en la prohibición aquellos mensajes publicitarios cuyo propósito sea no sólo promover el apoyo a un partido político, sino aquellos cuya finalidad sea influir desde postulados partidistas en la opinión pública en una determinada dirección política sobre una cuestión objeto de debate en la sociedad en un momento dado.

El carácter o matiz político de la emisión publicitaria debe ser sustancialmente relevante, constituyendo el núcleo o razón de ser del anuncio y no una connotación meramente accesoria.