

CASO INFORMATIONSVEREIN LENTIA Y OTROS CONTRA AUSTRIA

Artículo 10 (Libertad de recibir o de comunicar información e ideas) Sentencia de 24 de noviembre de 1993

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1993 y recaída en el caso Informationsverein Lentia y otros contra Austria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dejó constancia por unanimidad de que la prohibición que se impuso a los cinco actores en relación con la creación y explotación por cada uno de ellos de una emisora de radio o de televisión infringió el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de que no se impone examinar también el caso desde el punto de vista del artículo 14 en relación con el artículo 10. El Estado demandado debía abonar a los interesados determinadas cantidades en virtud de lo dispuesto en el artículo 50.

1. HECHOS

El 9 de junio de 1978 la *primera actora* solicitó a la Dirección Regional de Correos y Telecomunicaciones de Linz una licencia para crear y explotar una red cerrada de televisión por cable cuyos programas habían de limitarse a cuestiones relacionadas con los derechos comunes a sus miembros. El 23 de noviembre de 1979 la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones del Ministerio Federal de Transportes desechó finalmente la solicitud por falta de fundamento jurídico que le permitiera acceder a ella. El Tribunal Constitucional rechazó el 16 de diciembre de 1983 un recurso constitucional contra esa resolución. Según él, la ley constitucional sobre radiodifusión había introducido un régimen de autorizaciones en el sentido del artículo 10.1, última oración del Convenio; destinado a garantizar la objetividad y el pluralismo, sería ineficaz si cualquiera pudiera beneficiarse de él. En el caso concreto, el citado régimen quedaba reservado a la Oficina Nacional de Radiodifusión, sin que ninguna ley para su aplicación se hubiera añadido a la que lo regía. El Tribunal Constitucional remitió la causa al Tribunal Administrativo, que la rechazó a su vez el 10 de septiembre de 1986 mediante una sentencia en la que se adoptaban en esencia las motivaciones del Tribunal Constitucional.

De 1987 a 1989 el *segundo actor* concibió el proyecto de crear, junto con otras personas, una emisora de radio privada en Carintia. Luego la abandonó al haberle demostrado un estudio que el Derecho aplicable y su interpretación por el Tribunal Constitucional impedían la concesión de la necesaria licencia.

Asociación austríaca miembro de la Federación Europea de Radios Libres, la *tercera actora*, ambicionaba instalar en Carintia meridional una antena para difundir un programa no comercial de radio en alemán y esloveno. En 1988 solicitó una concesión que la Dirección Regional de Correos y Telecomunicaciones de Klagenfurt y, posteriormente, la Dirección General de Viena le denegaron los días 19 de diciembre de 1989 y 9 de agosto de 1990, respectivamente. El Tribunal Constitucional confirmó la resolución el 30 de septiembre de 1991. Accionista de una sociedad italiana que administra una radio comercial que emite hacia Austria, el *cuarto actor* deseaba ejercer la misma actividad en este país. Teniendo en cuenta la legislación vigente, renunció, no obstante, a toda gestión ante las autoridades.

La *quinta actora* es una sociedad de responsabilidad limitada de derecho austríaco. El 8 de noviembre de 1988 invitó a la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones de Linz a

atribuirle una frecuencia destinada a una radio local que contaba con lanzar en Salzburgo.

El 28 de abril de 1989 recibió una negativa, aprobada los días 12 de julio de 1989 y 18 de junio de 1990 por la Dirección General y posteriormente por el Tribunal.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Los recursos fueron sometidos a la Comisión en diversas fechas escalonadas entre el 16 de abril de 1987 y el 20 de agosto de 1990, y ésta los acumuló los días 13 de julio de 1990 y 14 de enero de 1992; el 15 de enero de 1992 admitió las quejas relativas a los artículos 10 y 14 y rechazó la relacionada con el artículo 6.

Después de intentar en vano obtener un acuerdo amistoso, el 9 de septiembre de 1992 la Comisión aprobó un informe en que se establecían los hechos y se formulaba la opinión de que hubo infracción del artículo 10 (por unanimidad en lo que respecta a la primera actora y por catorce votos contra uno en lo que se refiere a los demás) y de que no se impone situarse además en el ámbito del artículo 14 (por unanimidad en el caso de la primera actora y por trece votos contra uno en el de la tercera).

La Comisión trasladó el caso al Tribunal el 26 de octubre de 1992.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 10

Los actores se quejaban de no poder crear y explotar cada uno de ellos una emisora de radio o, en el caso de Informationsverein Lentia, de televisión, al reservar la legislación austríaca ese derecho a la Oficina Austríaca de Radiodifusión.

El Tribunal destaca en primer lugar que las restricciones en cuestión se traducen en una «injerencia» en el ejercicio por los interesados de su libertad de comunicar información o ideas. Así pues, sólo se plantea la cuestión de la justificación de la misma.

El Tribunal recuerda que el objeto y la finalidad de la tercera oración del artículo 10.1, al igual que su ámbito de aplicación, deben plantearse en el contexto del artículo tomado en su conjunto y, especialmente, a la luz del párrafo 2, a cuyo imperio siguen sometidas las medidas de autorización. Por consiguiente, procede examinar la compatibilidad del régimen en cuestión con cada una de esas dos disposiciones.

1. Párrafo 1, tercer inciso

Según el Tribunal, este texto tiende a precisar que los Estados pueden regular, mediante un sistema de licencias, la organización de la radiodifusión en su territorio, y particularmente sus aspectos técnicos. Por importantes que sean estos últimos, otras consideraciones también pueden condicionar la concesión o la denegación de una autorización, como las que se refieren a la naturaleza y los objetivos de una futura emisora, sus posibilidades de inserción a nivel nacional, regional o local, los derechos y necesidades de un público dado y las obligaciones derivadas de instrumentos jurídicos internacionales.

De todo ello pueden derivar inferencias cuya finalidad, legítima en lo que respecta a la tercera oración del párrafo 1, no coincide, sin embargo, con uno de los fines que pretende el párrafo 2. La conformidad de aquéllas con el Convenio debe, no obstante, apreciarse atendiendo a otras exigencias del mismo.

El régimen de monopolio aplicado en Austria puede contribuir a la calidad y al equilibrio de los programas gracias al control que confiere a las autoridades sobre los medios de comunicación. Así pues, en el caso concreto encaja con el tercer inciso del párrafo 1.

2. Párrafo 2

Las inferencias objeto de litigio estaban «previstas por la ley», lo que no niega ninguno de los comparecientes.

En cuanto a su finalidad, el Tribunal ya había reconocido su legitimidad en el caso concreto. Por contra, su «necesidad en una sociedad democrática» planteaba un problema.

El Gobierno destacaba en primer lugar la dimensión política de la actividad de los medios audiovisuales, ilustrada en Austria por los objetivos que les asigna el artículo 1.2 de la Ley Constitucional sobre Radiodifusión : garantizar la objetividad y la imparcialidad de la información, el respeto del pluralismo, el equilibrio de los programas y la independencia de las personas y organismos responsables de las emisiones. Únicamente el régimen vigente, basado en el monopolio de la ORF, permitiría a las autoridades velar por la observancia de ese texto.

El Tribunal recuerda que ha insistido frecuentemente en el papel fundamental de la libertad de expresión en una sociedad democrática, sobre todo cuando a través de la prensa escrita sirve para comunicar información e ideas de interés general, a las que por lo demás el público puede pretender. Una empresa tal no podría tener éxito si no se basa en el pluralismo, del que el Estado es el garante último. La observación vale especialmente para los medios audiovisuales, dado que sus programas se difunden con frecuencia a una muy gran escala.

De todos los medios de asegurar el respeto de esos valores es el monopolio público el que impone las mayores restricciones a la libertad de expresión, a saber, la imposibilidad total de ejercerla de modo distinto de por medio de una emisora nacional y, llegado el caso, a través de una emisora local de cable. Teniendo en cuenta la radicalidad de esas restricciones, sólo cabe justificarlas en caso de imperiosa necesidad.

Gracias a los progresos técnicos de las últimas décadas, las citadas restricciones no pueden seguir basándose hoy en día en consideraciones relacionadas con el número de frecuencias y canales disponibles. Asimismo, en el caso concreto han perdido muchas de sus razones de ser con la multiplicación de las emisiones extranjeras dirigidas a un público austríaco y con la decisión del Tribunal Administrativo de reconocer la legalidad de su retransmisión por cable. Finalmente, y sobre todo, no puede alegarse la falta de otras soluciones equivalentes menos restrictivas; a título de ejemplo, basta citar la práctica de ciertos países que consiste ya sea en surtir a las licencias con condiciones generales de contenido modulable, ya sea en prever formas de participación privada en el instituto nacional.

El Gobierno adelantaba asimismo un argumento económico: el mercado austríaco carecería de tamaño para soportar un número de estaciones privadas suficiente para evitar las concentraciones y el establecimiento de «monopolios privados».

Según el Tribunal, el razonamiento del Gobierno se ve desmentido por la experiencia de diversos Estados europeos de dimensión comparable a la de Austria, donde la coexistencia de

emisoras públicas y privadas organizada con arreglo a modalidades variables y surtida de medidas que ponen en jaque las situaciones monopolísticas privadas, hace vanos los temores expresados.

En suma, el Tribunal considera que las injerencias objeto de litigio son desproporcionadas al fin perseguido y, por consiguiente, innecesarias en una sociedad democrática. El artículo 10 ha sido, pues, infringido.

En las circunstancias del caso, esta conclusión dispensa de investigar si, tal como afirmaban ciertos autores, hubo además ignorancia del artículo 14 en relación con el artículo 10.

II. Artículo 50

1. Perjuicios

En concepto de daños materiales, Informationsverein Lentia reclamaba 900.000 chelines austríacos (s.) y Radio Melody reclamaba 5,44.714,66 s.

Partía de la idea de que si la legislación austríaca hubiera respetado el artículo 10 no habrían dejado de obtener las licencias solicitadas. Pero en opinión del Tribunal, esa hipótesis es especulativa, habida cuenta del poder de apreciación que en la materia se deja a las autoridades. Por consiguiente, no se adeuda ninguna indemnización por este concepto.

2. Costas y gastos

En concepto de costas y gastos los interesados reclamaban respectivamente 136.023,54 s. (Informationsverein Lentia), 513.871,20 s. (Haider), 390.115,20 s. (AGORA), 519.871,20 s. (Weber) y 605.012,40 s. (Radio Melody).

Resolviendo en equidad, el Tribunal asigna 165.000 s. a los actores Informationsverein Lentia, AGORA y Radio Melody por los procedimientos seguidos en Austria y luego en Estrasburgo. En cuanto a los señores Haider y Weber, que sólo comparecieron ante los organismos del Convenio, cada uno de ellos tiene derecho a 100.000 s.