

LA (AUTO)REGULACIÓN DE LA PRÁCTICA INFORMATIVA: UNA APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ESPAÑOLA ACTUAL

VICENTE J. NAVARRO MARCHANTE

INTRODUCCIÓN.—1. APROXIMACIÓN A LA AUTORREGULACIÓN.—2. INSTRUMENTOS DE AUTORREGULACIÓN: 2.1. *Los Códigos Deontológicos*. 2.2. *Los Estatutos de Redacción*. 2.3. *Los Defensores del Lector u Ombudsman*. 2.4. *Los Consejos de Prensa*.—3. EL CONSEJO DE LA INFORMACIÓN DE CATALUÑA: 3.1. *Los antecedentes de los Consejos de Prensa en España*. 3.2. *Origen del Consejo de la Información de Cataluña*. 3.3. *Naturaleza del Consejo*. 3.4. *Ámbito territorial y subjetivo*. 3.5. *Parámetros normativos de su actividad*. 3.6. *Composición del Consejo*. 3.7. *Funciones y naturaleza de las resoluciones*. 3.8. *Funcionamiento*. 3.9. *Financiación y sede*.—4. LAS CRÍTICAS A LA AUTORREGULACIÓN.—5. EL DERECHO DEL PÚBLICO A RECIBIR INFORMACIÓN.—6. LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES: UN CASO CONFLICTIVO DE REGULACIÓN: 6.1. *Los Consejos Audiovisuales de las Comunidades Autónomas*. 6.2. *Valoración de los Consejos Audiovisuales*.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La libertad de imprenta fue una de las principales demandas de las revoluciones liberales burguesas, de la Ilustración. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789) recogía en su artículo 11: «*La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano podrá hablar, escribir, imprimir libremente, sin perjuicio de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley*». Con el reconocimiento de la libertad de imprenta se pretendía proteger la libertad de expresión como derecho personal, subjetivo, del individuo ante al poder, un derecho que se puede incluir dentro de los llamados derechos

de primera generación como «derecho-resistencia» frente al Estado y que trataba de garantizar parcelas de libertad frente al poder del Estado Absolutista.

Siglo y medio más tarde, en el marco de la Organización de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reconocía en su artículo 19: «*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*».

Durante esos años, las sociedades occidentales han tomado conciencia de que las libertades informativas eran algo más que un derecho subjetivo a transmitir ideas, opiniones o información sin ser sancionado por ello. Las libertades informativas constituyen uno de los pilares en los que se asienta el sistema democrático, en palabras de Konrad Hesse (1):

«Elecciones y votos pueden desempeñar su correspondiente función sólo cuando el ciudadano se encuentra en la posición de poderse formar un juicio sobre las cuestiones decisivas y cuando sabe lo bastante de la conducta de los gobernantes para poder aprobar o rechazar su gestión. La opinión pública presupone información sobre la cosa pública. Y la preformación previa de la voluntad política sólo es posible mediante contraste de las diversas opiniones y aspiraciones. Sólo donde reina la transparencia puede haber responsabilidad de los gobernantes y conciencia de esa responsabilidad. En resumidas cuentas, de acuerdo con su propio principio constitutivo, la democracia es cuestión de ciudadanos informados, mayores de edad y no de masas ignorantes y apáticas, conducidas sólo por afectos e impulsos irracionales, tenidas en la oscuridad sobre su propio destino por sus bien o malintencionados gobernantes.»

Este papel trascendental de los medios de comunicación en los sistemas democráticos ha llevado a calificar a éstos, en expresiones ya clásicas, como el «cuarto poder» o como el «perro guardián de la democracia». A partir de aquí, de la constatación de esta realidad, surge el debate que se pretende abordar en este artículo y que puede sintetizarse con los planteamientos que se señalan a continuación.

Dado que los medios de comunicación controlan el funcionamiento del sistema democrático, los poderes del Estado depositarios del poder político, de la capacidad legislativa, principalmente el Parlamento y, en menor medida, el Gobierno (en todo caso, ambos dependientes del sistema de partidos políticos), pueden tener la tentación de aprobar normas que limiten o coarten esta función.

(1) Citado por SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (1988): 141, que no especifica la obra de referencia.

Así, desde planteamientos liberales, se defiende que es suficiente el reconocimiento constitucional de las libertades informativas y sólo una escasa e imprescindible normativa legislativa para proteger otros derechos fundamentales (2). Es decir, una elemental protección penal (básicamente delitos de injurias y calumnias) y civil (del derecho al honor, la intimidad y la propia imagen) para reaccionar contra los excesos de los medios y poco más. En resumen, la mejor Ley de Prensa es la que no existe (3). De alguna manera, desde estos sectores empresariales y profesionales se confía más en que la aplicación judicial de los principios jurídicos constitucionales que sostienen las libertades informativas será más beneficiosa para los medios que una minuciosa normativa.

No obstante, algunas de estas voces también son conscientes de que los medios de comunicación de masas pueden cometer excesos difíciles de proteger por normas jurídicas, o de que las empresas editoras pueden intentar cercenar la libertad de expresión de los propios periodistas a su servicio, o de que las prácticas monopolísticas en el sector son peligrosas, o de que es necesario velar por el cumplimiento de unos principios deontológicos de la profesión, etc. Por ello, sostienen que es necesaria la regulación, pero son partidarios de la autorregulación.

1. APROXIMACIÓN A LA AUTORREGULACIÓN

Siguiendo a Aznar (4), «bajo el concepto de autorregulación de la comunicación se agrupan una serie de mecanismos e instrumentos relacionados con la actividad de los medios que comparten el objetivo de garantizar que su actuación se ajuste a los valores y normas de dicha actividad. Lo distintivo de la autorregulación es que tanto su puesta en marcha como su funcionamiento y su efectividad dependen de la libre iniciativa y el compromiso voluntario de los tres sujetos de la comunicación: los propietarios y gestores de las empresas de comunicación (tanto públicas como privadas), los profesionales que realizan los medios y el público que los recibe o protagoniza».

(2) Véase los argumentos recogidos en VILLAVERDE MENÉNDEZ (1995): 92.

(3) Entre otros, véase las opiniones de Peter Galliner en el Seminario sobre los Consejos de prensa europeos, organizado por la Asociación de Editores de Diarios de España y el Instituto Internacional de Prensa celebrado en Madrid en diciembre de 1980 y publicado en *AEDE*, núm. 4, 1981; también Juan Luis Cebrián en el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y publicado en *Cuadernos y Debates*, núm. 12, 1988.

(4) AZNAR (1998): 8.

Los instrumentos y mecanismos básicos de la autorregulación son: los Códigos Deontológicos, los Estatutos de Redacción, los Defensores del Lector u *Ombudsman* y los Consejos de Prensa o de la Información. Todos ellos tienen en común una serie de características como el ser creados a iniciativa de los propios agentes involucrados en el proceso informativo y siempre al margen del poder público, el carecer de poder coactivo y apoyarse únicamente en la autoridad moral y el reproche público. Aquellas sociedades o medios de comunicación que se dotan de instrumentos de autorregulación demuestran un grado de madurez, de responsabilidad y, en definitiva, de compromiso por la calidad de la información y respeto a los ciudadanos como sujetos receptores que contribuye firmemente a tener una sociedad avanzada, mayor de edad.

Las principales funciones de la autorregulación se podrían sintetizar en las siguientes (5):

a) Formular públicamente las normas éticas que deben guiar la actividad de los medios de comunicación. La publicación de estas normas implica también un compromiso de cumplimiento, lo que permitirá a la sociedad el poder exigirlo cuando se pueda producir alguna desviación.

b) Contribuir a que se den las condiciones laborales, profesionales y sociales que hagan posible el cumplimiento normal de las exigencias éticas y deontológicas de la comunicación. Es decir, favorecer la existencia de mecanismos que posibiliten la aplicación de los criterios éticos de la profesión frente a las exigencias del mercado o de la propia empresa, como es uno de los objetivos de los estatutos de redacción.

c) Poner en conocimiento de la opinión pública aquellos casos en los que se produzca incumplimiento de los criterios deontológicos. Esta función debe permitir denunciar las faltas y corregir los errores, evitando que vuelvan a producirse en un futuro.

d) El estudio, la discusión y el juicio de las actuaciones éticas conflictivas que se dan en los medios permite que los profesionales y el público puedan aprender y avanzar sobre el respeto a los derechos fundamentales y sobre los valores morales de esta actividad.

Los defensores de la autorregulación sostienen que se trata de la única alternativa frente al control y regulación excesiva por parte del Estado o la desregulación total que demandan, principalmente, las empresas editoras, el mercado. Así, Aznar (6) plantea que no se trata de

(5) AZNAR (2005): 14-15.

(6) AZNAR (1998): 10.

«que la autorregulación tenga que suplantar los papeles respectivos que el Estado y el mercado desempeñan en el ámbito de la comunicación; ni mucho menos que pueda hacerlo. Se cuestiona, eso sí, que el mercado (como mecanismo de funcionamiento habitual de los medios) y el Estado [como regulador mínimo y detentador (*sic*) exclusivo de la capacidad de sanción de la ley] puedan dar cuenta por sí solos del funcionamiento adecuado de los medios de comunicación. La autorregulación no tiene como tarea suplantar los papeles respectivos del Estado y del mercado, sino compensar sus insuficiencias y sus limitaciones, favoreciendo así que la actividad de los medios se ajuste a sus propios valores y normas».

De esta manera, añade el mismo autor (7) que el mercado impone la búsqueda del beneficio a corto plazo y favorece la homogeneización de la oferta, la competencia a la baja de los contenidos y la concentración de los medios, con el consiguiente empobrecimiento de la comunicación. Por ello, la autorregulación trata de compensar estos efectos asociados a la configuración empresarial de los medios estableciendo con claridad las normas y valores propios de la comunicación; es decir, los criterios éticos y deontológicos que los medios y sus profesionales no deben saltarse en ninguna ocasión por fuerte que sea la presión competitiva del mercado o el afán de ganancia. Frente a las desviaciones del mercado, la autorregulación procura garantizar que la actividad de los medios y quienes trabajan en ellos se oriente en todo momento al logro de una información honesta y útil, de una comunicación elevada y enriquecedora.

La autorregulación no debe pretender sustituir al Derecho, pero resulta evidente que cumple importantes funciones complementarias de éste (8) y presenta ciertas ventajas. Entre ellas se puede se podría destacar:

— El Derecho necesita apoyarse en las normas éticas o deontológicas, por lo que su publicación y conocimiento general resulta imprescindible (la publicidad es uno de los rasgos definitorios de la norma jurídica). Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 2/1997, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información, señala en su artículo 3 que «los profesionales de la información podrán negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio».

— La jurisprudencia también se apoya en estas normas éticas para valorar la acción de los periodistas en determinados supuestos, por ejemplo, para valorar si se debe proteger una información, por ser «veraz» [art. 20.1.d) de la Cons-

(7) AZNAR (1998): 11.

(8) CARRILLO (1998): 123.

titución Española), por entender que el periodista ha actuado con «diligencia» al averiguar y contrastar suficientemente la información (9). Esa diligencia deberá valorarse teniendo en cuenta los cánones profesionales.

— La autorregulación, basada en mecanismos e instrumentos mucho más adaptables a cada caso y especializada, además, en la evaluación de los problemas específicos de la comunicación, permite resolver con gran precisión y de forma rápida, lo que alivia la sobrecarga de los tribunales de justicia. Además, con un menor coste económico y sin eliminar el recurso último a los tribunales en los casos más graves o en los que no se alcanza el acuerdo entre las partes (10).

— La autorregulación también presenta una importante ventaja frente a la coactividad del Derecho. Esto es así porque la autorregulación siempre parte de una adhesión o compromiso voluntario del sujeto, que parte de la madurez, la libertad y la responsabilidad, por lo que queda lejos de entenderse como instrumento de censura por parte del poder.

2. INSTRUMENTOS DE AUTORREGULACIÓN

En el autocontrol debemos atender, como señalábamos anteriormente, a estos cuatro instrumentos básicos no excluyentes entre sí:

- Los Códigos Deontológicos.
- Los Estatutos de Redacción.
- Los Defensores del Lector u *Ombudsman*.
- Los Consejos de Prensa.

(9) Respecto a la veracidad en la información véanse AZURMENDI (2005) y NAVARRO (1995).

(10) Aunque de naturaleza diferente, por ser de tipo jurídico, pero con una inspiración similar, se debe recordar la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje, que en su artículo 1 establece que «mediante el arbitraje, las personas naturales o jurídicas pueden someter, previo convenio, a la decisión de uno o varios árbitros las cuestiones litigiosas, surgidas o que puedan surgir, en materia de su libre disposición conforme a derecho». Esta Ley se enmarca en la actual tendencia de prevenir y reducir con este tipo de instituciones el número de conflictos que llegan a los tribunales de justicia, así la Recomendación 12/1986 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que postula que los Gobiernos adopten las disposiciones adecuadas para que «en los casos que se presten a ello, el arbitraje pueda constituir una alternativa más accesible y más eficaz a la acción judicial». Así se puede comprobar cómo han surgido en nuestro país instituciones arbitrales en ámbitos como el consumo (véase la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984) o en los procesos para las elecciones de los representantes de los trabajadores en las empresas (Ley 11/1994, de modificación parcial del Estatuto de los Trabajadores, desarrollada por el RD 1844/1994).

Villaverde (11) recuerda que muchas de estas instituciones profesionales han sido criticadas por albergar un cierto remedo de autocensura. No en vano, el Informe Mundial «Libertad de información y censura» realizado en 1991 por el Centro Internacional sobre Censura incluye (art. 13) a este tipo de organizaciones en el capítulo dedicado a los métodos directos o indirectos de censura de la información. Aunque, añade este mismo autor, la inclusión sea algo exagerada y parece más bien que lo está como advertencia del riesgo real que ofrecen estos organismos sociales al poder actuar como auténticos censores. En el mismo sentido se manifiesta Carrillo (12) al advertir que, por ejemplo, las iniciativas para el establecimiento de un Consejo de Prensa en nuestro país deben evitar, entre otras cosas, que el Consejo introduzca elementos de censura previa, que se protejan intereses corporativos y que las resoluciones del Consejo «puedan imponer un determinado techo informativo en función de intereses políticos más o menos consensuados que, de hecho, implique el establecimiento de un modelo informativo de carácter contemporizador con el poder político establecido y de alcance crítico expresamente reducido».

Junto a los instrumentos o sistemas institucionales que posibilitan la autorregulación de los medios de comunicación ya mencionados, Bel Mallén (13) destaca que «el autocontrol tiene otra importante misión como es el de establecer que cada profesional se exija, independientemente de la existencia o no de organismo de autocontrol, un comportamiento ético adecuado a la responsabilidad que tiene adquirida con el público, al cual representa y al que informa».

2.1. *Los Códigos Deontológicos*

Los Códigos Deontológicos son textos generalmente aprobados en el seno de organizaciones o asociaciones profesionales y que recogen los principios éticos básicos para el ejercicio de tal profesión. Las cuestiones más relevantes que suelen ser comunes a los Códigos Deontológicos de los periodistas son:

1. El compromiso con la libertad de información y de expresión.
2. Exigencia de responsabilidad del informador en todas las informaciones y comentarios publicados.
3. Respeto del secreto profesional contraído por el periodista.

(11) VILLAVERDE MENÉNDEZ (1994): 145.

(12) CARRILLO (1996): 190.

(13) BEL MALLÉN (2003): 296.

4. La búsqueda de la verdad y la máxima objetividad a la que sea posible llegar en su trabajo.
5. El respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los principios éticos de la profesión.
6. La obligación de luchar contra las inexactitudes y el deber de rectificar.
7. Abstención de la utilización de métodos ilícitos para la obtención de la información.

Diversos organismos internacionales, a la vista de la trascendencia de las libertades informativas para las sociedades democráticas, han tratado de recoger los principios básicos de la profesión periodística (14).

En España, las asociaciones profesionales de periodistas también han aprobado diversos códigos, entre ellos destaca el del Colegio de Periodistas de Cataluña de 1992 y un año más tarde el de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España.

En ocasiones, en el seno de asociaciones u organismos relacionados con la práctica informativa se detecta la necesidad de establecer algún código ético de conducta de los medios de comunicación en relación con alguna materia específica. Es el caso, por ejemplo, de la propuesta del Consejo Audiovisual de Cataluña en 1997 (15) sobre la necesidad de establecer un compromiso entre los medios de comunicación audiovisuales sobre el tratamiento televisivo de las informaciones judiciales y la necesidad de evitar los juicios paralelos.

2.2. *Los Estatutos de Redacción*

Constituyen un conjunto de normas privadas concertadas en el seno de las empresas informativas con el objeto de regular las condiciones básicas referidas a aspectos profesionales del ejercicio del derecho a la información de los profesionales entre sí y de éstos con la dirección de la redacción del medio y con la empresa editora. No se trata, pues, de pactar cuestiones de carácter laboral que, por razón de su naturaleza, se integran en los convenios colectivos de trabajo (16).

(14) Para un análisis detallado y estudio comparativo sobre diversos códigos de la deontología periodística véase BRAJNOVIC (1978): 219 y sigs., o también, más reciente, AZNAR (2005).

(15) Véase Dictamen del Consejo de lo Audiovisual de Cataluña 6/1997, sobre la celebración de los juicios y su tratamiento por televisión, acompañado por el Informe sobre el tratamiento televisivo del juicio de Alcàsser encargado por el mismo organismo.

(16) CARRILLO (1996): 186.

En España, el pionero en dotarse de este instrumento fue el diario *El País* en 1980, al que han seguido otros como *El Mundo* y *El Periódico de Cataluña*, así como la Cadena Ser en el ámbito de la radio. Algo más peculiar, por no ser un acuerdo interno entre la empresa editora y sus trabajadores, es el Estatuto de Redacción de Cataluña, aprobado en julio de 1992 con la firma del Colegio de Periodistas de Cataluña, los sindicatos CCOO y UGT, la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Autónoma de Barcelona y representantes de las redacciones de varios medios de comunicación.

En lo que respecta al de *El País*, el Estatuto, además de ordenar las relaciones profesionales de la Redacción del medio con la dirección y la propietaria con independencia de las relaciones sindicales y laborales, regula aspectos tales como el secreto profesional y la cláusula de conciencia y ofrece al colectivo de periodistas una serie de garantías ante un posible cambio en la línea editorial del diario. También se establece la consulta a la Redacción, sin carácter vinculante, de las personas a las que se pretende nombrar como director, subdirector, redactores jefes y asimilados.

2.3. *Los Defensores del Lector u Ombudsman*

El Defensor del Lector u *Ombudsman* (17) es la persona que se encarga de recoger y atender las quejas de los lectores relativas al tratamiento que el medio ha dado a sus textos y que puedan vulnerar las reglas éticas y profesionales del periodismo y, en su caso, el libro de estilo (18). Hasta ahora ha sido preferentemente adoptado por medios escritos, aunque existen algunos ejemplos en otros medios.

En España, el primer ejemplo lo volvemos a encontrar en *El País*, que establece esta figura en noviembre de 1985. En el caso de este diario madrileño se observa que el *Ombudsman* es nombrado por el director del diario y que su trabajo está amparado por un estatuto que fija sus derechos y obligaciones y garantiza su independencia a la hora de realizar su trabajo. Este estatuto fue elaborado por la dirección del periódico y el Comité de Redacción y en él se

(17) La prensa internacional ha adoptado este nombre por las equivalencias que tiene su función con la del *Ombudsman*, equivalente en nuestro país al Defensor del Pueblo, como defensor de los derechos de los ciudadanos frente a las Administraciones y poderes públicos.

(18) En los libros de estilo, los medios suelen recoger principios deontológicos de la profesión y, además, otro tipo de pautas de obligatorio cumplimiento para los trabajadores, desde normas tipográficas o lingüísticas a pautas como la de no informar de boxeo salvo para dar «cuenta de accidentes sufridos por los púgiles o que reflejen el sórdido mundo de esta actividad» (principio 1.4 del Libro de Estilo de *El País* de 1977).

fijan las garantías laborales de independencia respecto a la empresa editora, equiparables a las de los representantes sindicales, y las características de su trabajo. Éstas se centran en explicar privadamente, o en las propias páginas del diario, cómo se han elaborado las noticias y por qué se tomaron determinadas decisiones que afecten a cualquiera de los contenidos del periódico, incluido el publicitario. El Defensor del Lector, que también puede actuar a iniciativa propia, no puede interferir en su acción el derecho al secreto profesional de los periodistas ni los otros derechos, individuales o colectivos, de los redactores del diario reconocidos en el Estatuto de Redacción. Su nombramiento tiene una duración de un año, prorrogable sólo por otro más.

En otro ámbito, la Dirección General de Radio Televisión Española aprobó una resolución en mayo de 2006 por la que creaba la Oficina del Defensor del Telespectador y del Radioyente (19), cuya función es recibir y responder las quejas, admitir sugerencias, realizar informes, etc.

2.4. *Los Consejos de Prensa*

Son instituciones en las que participan los sujetos que protagonizan el proceso informativo, esencialmente periodistas y editores, cuyo objeto es el mantenimiento de unos parámetros éticos en el ejercicio de la profesión periodística, la defensa de la libertad de prensa frente a presiones exteriores y de las propias empresas editoras y contribuir a la existencia de relaciones equilibradas y leales entre la prensa, el Estado y el conjunto del cuerpo social (20). Al tratarse del mecanismo de autorregulación más complejo, conviene analizarlo con mayor detenimiento, comenzando por una breve exposición de sus orígenes.

El pionero de los Consejos de Prensa es el de Suecia en 1916. Fue creado por iniciativa de las asociaciones nacionales de la prensa, la asociación de editores y el sindicato de periodistas. En opinión de Hans-Ingvar Johnsson (21), director del diario *Dagens Nyheter* de Estocolmo, la aparición en Suecia de este organismo y sus peculiaridades se justifica en unas condiciones únicas: «170 años de paz, población homogénea, alto desarrollo económico y grandes ventajas informativas (acceso libre a los documentos oficiales, institucionalización del secreto profesional)». Los asuntos de los que conoce el Consejo de Prensa han

(19) Como primer defensor del telespectador y radioyente de RTVE ha sido nombrado el profesor universitario Manuel Alonso Erasquin. Más información en su web www.rtve.es/RTVE_Defensor (consultada en noviembre de 2006)

(20) DESANTES GUANTER (1973): 46; CARRILLO (1996): 188.

(21) Citado por SALANER (1981): 60.

sido previamente tamizados por el *Ombudsman* (un magistrado en excedencia). Las resoluciones del Consejo gozan de gran prestigio y *auctoritas* y suelen ser aceptadas y publicadas, salvo excepciones, por los medios, que incluso pueden ser sancionados económicamente. Estas multas, junto a las aportaciones de las tres asociaciones que componen el Consejo, financian su funcionamiento.

A la iniciativa sueca se unieron otros países nórdicos y más tarde Francia (1935), Suiza (1938), Japón (1947), Holanda (1948) o Luxemburgo (1949).

Una mención especial merece el caso del Reino Unido, que ha tenido la experiencia más intensa y prestigiosa y que ha influido en todos los posteriores. El inicial y limitado Consejo General de Prensa británico de 1953 es el germen del *British Press Council* (22) (1963), formado a iniciativa de distintas asociaciones de editores de Inglaterra y Escocia y los dos sindicatos de periodistas. Este órgano tiene un presidente (como persona no relacionada con el mundo de la prensa y que normalmente ostenta la condición de jurista) y 36 miembros, 18 en representación de editores y periodistas y los 18 restantes en representación del público, lo que constituye una de sus principales aportaciones. Se financia con las aportaciones de la representación de los editores. Tiene como doble finalidad el control de la actividad informativa y la necesidad de garantizar la libertad de los medios de comunicación social. Este Consejo de Prensa está más limitado y ha entrado en una fase de menor relieve desde su transformación en la actual *Press Complaint Commission*.

Otros ejemplos en diferentes países donde se garantiza la libertad de prensa son: R. F. de Alemania (1956), Austria (1960), Israel (1963), Corea del Sur (1964), Italia (1965), Canadá (1972), Portugal (1975), Suiza (1976), etc. (23).

Entre las características comunes de los Consejos de Prensa europeos podemos destacar, por una parte, su carácter no coercitivo y basado en el sometimiento, libremente aceptado por los periódicos, a los fallos del Consejo y, por otra parte, una doble función: vigilancia de los abusos cometidos por la prensa y contra la prensa (24).

En las siguientes páginas se analizará con más detalle esta modalidad de autocontrol de la prensa, con especial referencia al caso concreto del Consejo de la Información de Cataluña creado en diciembre de 1996.

También parece obligada la mención de la creación, en mayo de 2004, del Consejo Deontológico por impulso de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (FAPE). Velará por el cumplimiento de los principios deon-

(22) Véase MORGAN (1989).

(23) BEL MALLÉN (1992): 298.

(24) SALANER (1981): 57.

tológicos básicos de la profesión, tendrá capacidad disciplinaria y de arbitraje y mediación. Estará formado por once personas, representantes del periodismo, de la universidad, la magistratura y la sociedad civil (25).

3. EL CONSEJO DE LA INFORMACIÓN DE CATALUÑA

La primera experiencia en nuestro país de Consejo de autorregulación de los medios de comunicación es el Consejo de la Información de Cataluña, por lo que merece una especial atención a su origen y características básicas.

3.1. *Los antecedentes de los Consejos de Prensa en España*

La dictadura franquista, en línea con la tendencia europea a la constitución de órganos de autocontrol de la prensa, crea, por Orden de 11 de mayo de 1955, los Tribunales de Honor con la finalidad de «juzgar las infracciones graves de los principios contenidos en el proclamado decálogo moral del periodista». Estos Tribunales fracasaron y no llegaron a funcionar.

Con posterioridad aparece el Consejo Nacional de Prensa, establecido por un Decreto de 27 de septiembre de 1962 y regulado por su reglamento definitivo con la Orden Ministerial de 19 de diciembre de 1967. Se trata de un órgano consultivo y asesor del Ministerio de Información y Turismo «en materias relacionadas con las actividades informativas desarrolladas a través de los medios de difusión». La dependencia orgánica del citado Ministerio y las funciones que se le encomendaban no resiste la menor comparación con los objetivos y funciones de los órganos de autocontrol europeos del momento (26).

Un último intento lo supuso el Jurado de Ética Profesional Periodística, previsto en la Ley de Prensa e Imprenta de 1966 y regulado por una Orden Ministerial de 5 de marzo de 1969. Se le encomendaba la vigilancia de los preceptos morales de la profesión periodística. Su composición, en la que participaron funcionarios; la designación de todos sus miembros por el ministro de Información y Turismo, o el carácter legal de sus sanciones, entre otras características,

(25) El primer Consejo estuvo formado por los tres ex presidentes de la FAPE, tres profesores de Universidad (de Madrid, Barcelona y Valencia), dos magistrados, dos miembros de ONGs y un ex presidente del Senado. Véase otras iniciativas españolas en AZNAR (2005): 281 y sigs.

(26) BEL MALLÉN (1992): 304, y CARRILLO (1986): 98, que se remite, para un estudio detallado de la legislación franquista sobre prensa, a CEDÁN PAZOS, Fernando: *Historia del Derecho español de Prensa e Imprenta (1502-1966)*, Madrid, 1974, págs. 219 y sigs.

también invalidan a este órgano para el cumplimiento de las funciones de auto-control. Es inoperante desde 1976.

3.2. *Origen del Consejo de la Información de Cataluña*

El Consejo de la Información de Cataluña es creado por impulso del Colegio Oficial de Periodistas de Cataluña. Esta Comunidad Autónoma, en virtud del artículo 36 CE y de su propia competencia sobre Colegios Profesionales, crea este Colegio mediante la Ley 22/1985, de 8 de noviembre (27).

El Colegio celebró el II Congreso de Periodistas Catalanes en octubre de 1992, donde aprobó el Código Deontológico con la declaración de principios de la profesión periodística en Cataluña. El Código, suscrito y asumido voluntariamente por profesionales y medios de comunicación, preveía en su declaración final la necesidad de constituir «un organismo arbitral, representativo, plural e independiente de los poderes públicos que, sin olvidar los derechos constitucionales que asisten a los particulares y a las empresas, y al margen de las atribuciones de los órganos judiciales», ejerciera una autoridad moral velando por el cumplimiento y observancia de los mencionados criterios recogidos en el documento autorregulador.

No es hasta finales de 1996, tras la celebración del III Congreso, cuando se culmina el proceso de creación del Consejo con la firma del Protocolo de Constitución por el Colegio de Periodistas de Cataluña, diversos medios de comunicación social de la Comunidad Autónoma, Universidades catalanas con estudios de Periodismo, el Sindicato de Periodistas de Cataluña y diversos profesionales de la información de Cataluña. Los firmantes también aprueban el Reglamento de funcionamiento del Consejo elaborado por la Junta de Gobierno del Colegio de Periodistas y el nombramiento de los miembros para la composición inicial del Consejo.

(27) Esta Ley establecía, para ser periodista, la exigencia del título de licenciado en Ciencias de la Información y la colegiación obligatoria, como cualquier otra profesión que exija habilitación pública, lo que motivó un recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo al considerar que el derecho a la información pertenece a todos los ciudadanos. Estos puntos fueron modificados por la Ley 1/1988, de 26 de febrero, entendiéndose voluntaria la colegiación, por lo que el recurso fue retirado pocos meses después y antes de conocerse la sentencia.

3.3. Naturaleza del Consejo

El artículo 1 del Reglamento de funcionamiento lo define como «un órgano de arbitraje privado e independiente, que vela por el cumplimiento de los principios y criterios de ética profesional periodística contenidos en el Código Deontológico» aprobado en 1992.

Vemos cómo el modelo catalán se desmarca de los antecedentes españoles en que existía una clara vinculación con el poder político. También de los ejemplos de Corea del Sur, India (28) o Portugal (29), países donde, por la presencia de funcionarios y cargos públicos, tienen cierto carácter semipúblico (30), lo cual no deja de plantear dudas sobre su verdadera independencia.

3.4. *Ámbito territorial y subjetivo*

Como no podía ser de otra forma a la vista del origen del Consejo, su ámbito territorial de actuación es la Comunidad Autónoma de Cataluña. Lo normal es que el ámbito de actuación de los Consejos de Prensa sea el territorio del Estado, aunque no faltan ejemplos de ámbitos más reducidos como el cantón suizo de Vaud, los casos de Quebec y otros Estados de la Federación canadiense o los Consejos de Prensa Regionales de Italia, que compatibilizan su labor con el de ámbito estatal.

En lo que respecta al ámbito subjetivo, el Consejo ejerce sus funciones sobre todos los medios de comunicación y los profesionales que desarrollen su actividad informativa dentro del territorio. Por tanto, no sólo actúa sobre la prensa, en sentido estricto, como sí le ocurría al *Press Council* británico, y de ahí su denominación de Consejo de la Información, más amplio que Consejo de Prensa. Puede dirigirse tanto a los profesionales como a los editores, mientras

(28) En la India el Consejo integra a trece periodistas, seis editores o directores de diarios, tres representantes del Parlamento y otros tres procedentes de ámbitos jurídicos, científicos y educacionales.

(29) En Portugal, la composición prevista al crearse en 1975 preveía la presencia de representantes del Movimiento de las Fuerzas Armadas y de los partidos de la coalición gubernamental.

(30) Tampoco parece adecuada la aceptación tácita de BELL MALLÉN (1992): 307, a favor de que la presidencia de estos órganos sea para un magistrado, aunque puntualiza que no por ello «constituye un órgano jurisdiccional en el sentido estricto de la palabra, ya que no sancionan en virtud de normas legales de derecho, sino en base a (*sic*) códigos deontológicos o principios informativos éticos».

que en Italia y Holanda sólo actúa contra los primeros y en el caso danés sólo contra los segundos.

Tienen legitimidad activa para solicitar el arbitraje: los profesionales de la información, los representantes de las empresas editoras de los medios de comunicación y el público destinatario de la información.

Los firmantes del Protocolo optan por extender su actividad a todos los profesionales y medios que actúen en Cataluña, hayan suscrito o no el acuerdo. Ahora bien, las resoluciones arbitrales de las controversias sólo serán vinculantes cuando las partes acepten voluntariamente ese arbitraje.

3.5. *Parámetros normativos de su actividad*

El Consejo, para resolver las quejas que se le planteen, «dictará sus resoluciones de acuerdo con los principios de la profesión periodística contenidos en el Código Deontológico», artículo 2. Añade que esos principios deberán ser interpretados de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Recuerda Carrillo (31) que «a pesar de su naturaleza privada no es posible que pueda tomar decisiones *contra legem*, es decir, no se admiten parámetros deontológicos contrarios a los derechos reconocidos en la Constitución».

Junto a esa referencia de sometimiento específico al Código Deontológico de Cataluña y genérica al resto del ordenamiento jurídico, quizá llama la atención el que el Reglamento no haga ninguna referencia a un posible derecho subsidiario o complementario que pudiera estar constituido por otros Códigos Deontológicos de la profesión aprobados por otras instancias de carácter nacional o internacional, como las señaladas en páginas anteriores, y a las que también pudieran pertenecer los firmantes del Código catalán.

3.6. *Composición del Consejo*

El Reglamento prevé que el Consejo esté compuesto por quince miembros. Todos ellos personas de solvencia profesional y autoridad moral reconocidas, procedentes del ámbito jurídico, el mundo de la comunicación, la Universidad, las fundaciones, los institutos de ciencias sociales y las asociaciones altruistas y cívicas. Los quince miembros componen el Pleno del Consejo que elegirá, de

(31) CARRILLO (1996): 188.

entre sus componentes, a un Presidente y un Secretario. En esta inicial regulación no se establece el número de personas que han de pertenecer a un colectivo u otro.

Los miembros del primer Consejo fueron elegidos, de forma provisional y por un plazo inicial de dos años, por el Colegio de Periodistas de Cataluña, y a los que los firmantes del Protocolo dieron su apoyo. En la actualidad son designados por la Fundación de la que, desde 1999, depende el Consejo.

La determinación de la composición y elección en términos tan imprecisos es una de las principales peculiaridades de este Consejo respecto a las experiencias del Derecho comparado. Hay una renuncia a la designación de miembros natos en función de su presencia en determinadas instituciones u organismos, también se renuncia a la presencia de sindicalistas (32) y de parlamentarios (33).

3.7. *Funciones y naturaleza de las resoluciones*

Podemos agruparlas en estas cinco categorías:

1. Velar por el cumplimiento de los principios y criterios de la ética profesional periodística contenidos en el Código Deontológico. Para ello podrá requerir la colaboración de los Defensores del Lector u órgano equivalente de los medios de comunicación de Cataluña.

2. Resolver las consultas que, en el marco de sus funciones, le sean dirigidos por las empresas editoras, los profesionales de la información y por el público en general.

3. Elaborar un informe anual sobre sus actuaciones, en el que se podrá hacer constar la identidad de los medios y profesionales cuyo comportamiento haya sido reprochado. En caso de urgencia, caben informes puntuales extraordinarios.

4. Encargar a sus miembros la elaboración de informes específicos sobre las cuestiones que se deriven de las quejas que les sean planteadas.

(32) Quizá se haya tenido en cuenta las críticas padecidas por el Consejo de Prensa alemán por esta razón, véase SALANER (1981): 61.

(33) CARRILLO (1986): 102, miembro del inicial Consejo de la Información de Cataluña, recomendaba en 1986 esta presencia en la futura formación de un Consejo de Prensa para España porque con ella se «puede asegurar una conexión con la institución depositaria de la soberanía popular e introducir así la aportación de criterios externos a la prensa que eventualmente puedan ser tenidos en cuenta». Bien es cierto que el mismo autor parece descartar tal participación en la propuesta que realiza diez años después (1996): 191.

5. Adoptar cualquier otra medida que se considere oportuna para preservar los principios del Código en el marco de sus funciones.

No encontramos referencias directas a posibles funciones del Consejo en lo referente a denunciar eventuales amenazas de la libertad de prensa provenientes de la legislación estatal o autonómica, de actos de la Administración o de interpretación jurisprudencial, ni sobre fiscalización de procesos de concentración de medios de comunicación que pudiera poner en peligro el pluralismo (34). Sin embargo, los amplios términos en los que el Reglamento señala alguna de sus funciones pudiera permitir este tipo de actuaciones.

Las resoluciones del Consejo, en línea con la experiencia europea más positiva y con la propia naturaleza del órgano, tienen carácter moral. Por ello se prevé que el Consejo puede, ante vulneraciones graves y/o continuadas de los principios del Código, instar a los medios a la rectificación. Si el medio se niega a reconocer su comportamiento incorrecto, el Consejo dictará una resolución. Pero, atendiendo al párrafo final del artículo 1 se comprueba que las resoluciones sólo vinculan a las partes que voluntariamente acepten el arbitraje y no prevé ningún tipo de sanción económica o similar ante el incumplimiento de éstas. No obstante, el medio o profesional censurado y reacio a la aceptación de la resolución no puede menospreciar el daño y perjuicio que se le puede infligir frente a sus lectores o audiencia y, quizá más doloroso por su trascendencia económica, ante las empresas anunciantes por una recriminación pública de un organismo que puede alcanzar determinado prestigio social (35).

3.8. *Funcionamiento*

El Consejo se reunirá, como mínimo, cada tres meses. Las resoluciones necesitan la mayoría absoluta de los presentes para poder ser adoptadas. La minoría podrá formular votos particulares. Las votaciones serán, en principio, públicas, al igual que las resoluciones, que serán recogidas en un informe anual, artículo 6.

(34) Como es función destacada, por ejemplo, del Consejo en Alemania: «Evitar la creación y extensión de los monopolios informativos».

(35) Valgan, en este sentido, dos frases significativas pronunciadas en 1980 por Anthony Miles, ex presidente del grupo británico Mirror, y recogidas por SALANER (1981): 61 y 62, en las que afirmaba: «el periódico que no publique un fallo desfavorable (del Consejo) sabe muy bien que la competencia sí que lo publicará, encantada»; «A estas alturas, prefiero tener una demanda por libelo que un fallo condenatorio del Consejo».

Los interesados deberán dirigirse por escrito al Consejo, indicando el medio autor de la lesión y el principio deontológico vulnerado. El plazo para presentar la queja será de un mes. Por lo tanto, se apuesta por un sistema de acceso directo al Consejo, sin ninguna instancia previa como ocurría en el modelo sueco con el *Ombudsman*.

Una comisión formada por el Presidente del Consejo y dos vocales resolverá sobre la admisión a trámite de la queja, que lo será cuando resulte motivada. No obstante, cualquier vocal podrá pedir que el acuerdo de inadmisión sea debatido en el siguiente pleno ordinario.

Las resoluciones, acordadas de oficio o a instancia de parte, establecerán su alcance y contenido, que deberá ejecutarse con la mayor celeridad por el medio y/o profesional al que se dirija.

3.9. Financiación y sede

Los gastos de funcionamiento del Consejo serían inicialmente sufragados por los medios de comunicación, por las entidades asociativas de los profesionales de la información y por las entidades colaboradoras. Se huye así, por tanto, del régimen de financiación exclusiva por parte de los editores, como en el caso británico, y, como es lógico dado su carácter privado, de los poderes públicos, lo que garantiza su independencia.

Con carácter provisional y hasta la plena institucionalización del Consejo, el Colegio de Periodistas puso a su disposición las instalaciones, medios personales y materiales propios. Esta situación provisional fue superada, con acierto, cuando en 1999 se constituye la «Fundación Consejo de la Información de Cataluña» (36), cuyo Patronato está compuesto por varios periodistas del Colegio de Periodistas de Cataluña y de medios de comunicación catalanes, universidades, entidades cívicas y colegios profesionales y que también se ocupa de la financiación.

4. LAS CRÍTICAS A LA AUTORREGULACIÓN

La autorregulación ha recibido también importantes críticas que podemos agrupar en dos. Las primeras, aquellas que proceden, básicamente, de ciertos sectores profesionales y editoriales, y las segundas, aquellas que proceden de

(36) Véase www.periodistes.org/cic.

aquellos que propugnan un papel de más protagonismo para las instituciones del Estado.

Entre los primeros están aquellos a los que algunos sistemas de autorregulación de la actividad informativa levanta suspicacias, ya que ven en éstos un intento o deseo de control o imposición de unos valores o principios o de homogeneización moral por parte de algún sector más o menos representativo que podría pretender constituirse en una especie de policía o guardián de los valores morales.

Por eso, algunos (37) advierten de que no hay que caer en la tentación de querer imponer un canon de perfección exclusivo que pretenda servir de modelo para todos los casos y circunstancias. Este importante riesgo debe prevenirse con un alto nivel de autocritica, de conciencia de las propias limitaciones, buscando altos niveles de participación y transparencia, exquisita imparcialidad y pluralismo.

Respecto a la equiparación con la autocensura, Aznar (38) no cree que pueda ser confundida porque la autorregulación nace y vive de la libertad, del compromiso ético y responsable del informador, en cambio

«la autocensura es una limitación de la libertad del profesional por miedo a los poderosos, a quienes pueden poner la información a su servicio. Se alimenta del temor al poder económico, político o de cualquier otro tipo; del miedo a sufrir las consecuencias de criticar, importunar o no acatar esos poderes. A veces también se alimenta del interés egoísta, del afán de medrar o de acomodarse al estado de cosas más beneficioso, aunque para ello se tenga que engañar uno mismo o faltar a la verdad adulando al poderoso».

Entre el segundo grupo de críticas están aquellos que sostienen que el Estado, un Estado Social y Democrático, no puede hacer dejación de sus obligaciones, entre las que se encuentra, de forma destacada, defender el pluralismo. Estas posiciones parten de la idea de que no parece muy prudente dejar la regulación de un derecho fundamental a los usuarios más específicos de éste (39), y de que esas normas, que no serían de obligado cumplimiento (salvo que se quiera quitar ese monopolio a los poderes públicos) y las sanciones impuestas por esas asociaciones profesionales, carecerían de eficacia coactiva; recuérdese además la expresa prohibición constitucional de los Tribunales de Honor, artículo 26.

(37) AZNAR (1998): 14.

(38) AZNAR (1999): 55.

(39) Véase la información aparecida en el diario *El País* de 28 de noviembre de 1994, pág. 26, sobre el debate entre periodistas y juristas sobre el autocontrol de la prensa.

Siguiendo a Carrillo (40), entendemos que sostener la posición de que el Estado siempre actúa con criterios restrictivos en este ámbito no es de recibo. Hoy no tiene razón de ser un planteamiento de la libertad de expresión basado en parámetros propios de un liberalismo clásico si no es con el objeto de perpetuar privilegios y zonas de influencia reservadas a unos pocos amparados en las empresas periodísticas más potentes. La libertad de prensa no puede concebirse como un *laissez faire*. Por el contrario, defender la intervención del Estado en los diversos ámbitos que afectan al mundo de los medios de comunicación no puede tener otro objetivo que el de «promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas», removiendo si es preciso «los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» y facilitando «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», artículo 9.2 CE. Se trata de un mandato constitucional que es expresión de la caracterización de España como Estado Social, intervencionista y garante de los derechos y libertades y necesariamente aplicable al ámbito que caracteriza a las relaciones existentes en el mundo de la prensa entre editores, directores, redactores, lectores y poderes públicos (41).

Muñoz Machado (42) recoge en las siguientes líneas las principales críticas y desconfianzas de buena parte de los juristas hacia la prensa que defiende tesis ultraliberales:

«Las reclamaciones de la prensa se formulan además, normalmente, como alegatos políticos, y rara vez, como podrá comprobar quien las siga, se elevan hasta planteamientos jurídico-constitucionales. Sólo así se explica que en el discurso se contenga la vaga aspiración de que la libre información se configure como una libertad situada más arriba del cielo de los conceptos jurídicos: una libertad supraconstitucional, incondicionadamente preferente a cualquier otro derecho constitucional, regida por un diferente sistema de frenos y equilibrios, autorregulada, autocontrolada, autotutelada, exenta, en fin, intocable para cualquier otro poder externo.»

Sin embargo, como ya se expuso anteriormente, no se descarta que este autocontrol sí puede ser útil en tanto complemento de la normativa jurídica y la aplicación judicial.

(40) CARRILLO (1986): 82.

(41) TORRES DEL MORAL (1994): 49, también ESCOBAR ROCA (2000): 366, que comenta la obra de Owen Fiss sobre democracia y libertad de expresión.

(42) MUÑOZ MACHADO (1988): 12.

5. EL DERECHO DEL PÚBLICO A RECIBIR INFORMACIÓN

Por otra parte, al margen del contexto de la crítica a la autorregulación, quizá conviene atender a una diferente perspectiva de las libertades informativas que va más allá del enfoque clásico que protege al sujeto activo que quiere participar en el debate público y al que hay que proteger de las injerencias del Estado. Se trata de poner el énfasis en el derecho del público a recibir esa información. Este planteamiento defiende la necesaria «beligerancia del Estado en el establecimiento de condiciones normativas que aseguren no sólo las condiciones a las que se ha de adecuar el emisor de la información, sino también aquellas que preservan al destinatario de la misma» (43). Y ello, añade Villaverde (44), porque «la ironía de la libertad de expresión —como recordara Owen Fiss— (45) consiste en que el Estado puede ser su mayor enemigo, pero también su imprescindible aliado, por cuanto ahora quien puede silenciar la voz de las minorías ya no es el Estado, sino los grandes complejos mediáticos» que trazan las grandes líneas informativas y fijan la agenda de temas sobre los que se debate.

Así, la libertad de expresión en el Estado democrático no sólo debe proteger la posición de quien participa en el proceso de comunicación pública para expresarse, también debe extender su protección a quien participa pasivamente, escuchando lo que los demás tienen que decir. Para Bastida (46):

«Se protege el mensaje emitido en cuanto manifestación individual de una voluntad de expresar ideas o difundir informaciones, pero también en cuanto proceso de formación de una comunicación pública libre “sin la cual serían formas huecas las instituciones representativas, se falsearía el principio de legitimidad democrática y no habría sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular” (STC 6/1981)».

Esta garantía del Derecho del público a recibir información es la que justifica la intervención del Estado en el proceso de comunicación y la imposición de restricciones al sujeto activo. Por citar algunos ejemplos de restricciones podemos citar la legislación que obliga al medio de comunicación a rectificar sus informaciones (47), la que protege al profesional de la información en casos de

(43) CARRILLO (1998): 122.

(44) VILLAVERDE MENÉNDEZ (2003): 122.

(45) FISS (1999).

(46) BASTIDA FREIJEDO (2004): 163.

(47) Véase la Ley Orgánica 2/1984, reguladora del derecho de rectificación, analizada con detalle por GUTIÉRREZ GOÑI, Luis, *Derecho de rectificación y libertad de información*, Barcelona, J. M. Bosh, 2003.

cambio de línea editorial (48), la que limita la concentración de empresas buscando mayor pluralismo, o la que impone a las cadenas privadas de televisión la obligación de emitir espacios informativos (49), etc.

También ese mismo derecho a recibir información es el que justifica que «la Comisión y el TEDH se hayan hecho eco de la relevancia que ha ido adquiriendo progresivamente y de su mayor reivindicación por el público» (50).

La libertad de expresión, para cumplir con su función de favorecer el debate libre en un sistema democrático, debe tener el mayor margen de acción posible, permitiendo la crítica, ácida, dura, incluso en aquello que puede inquietar a la propia sociedad (51). No obstante, se admite de forma pacífica que, como la práctica totalidad de los derechos fundamentales, las libertades informativas deben tener límites, entre otros los necesarios para permitir su convivencia con otros derechos fundamentales tales como el honor, la intimidad o la propia imagen. Por ello, la jurisprudencia de nuestro país ha establecido de forma reiterada que la libertad de expresión no ampara los insultos ni las manifestaciones vejatorias. Evidentemente, el Código Penal también marca unos límites no cuestionados a la libertad de expresión en tipos como el de la calumnia, la injuria o la amenaza. Otros tipos penales más recientes como la apología de la violencia o el terrorismo, la incitación al odio racial (52) y otros similares han sido algo más cuestionados en algunos casos.

Sin embargo, el que está planteando más objeciones es el relativo a la tipificación como delito de la publicación o defensa de las tesis que niegan genocidios o determinados acontecimientos históricos como el holocausto nazi (53). Varios

(48) Véase Ley Orgánica 2/1997, sobre la cláusula de conciencia de los periodistas, analizada por NAVARRO MARCHANTE, Vicente J., y RODRÍGUEZ BORGES, Rodrigo F., «La cláusula de conciencia de los profesionales de la información. La Ley Orgánica 2/1997», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 16, 1999, págs. 261-280.

(49) Véase, en ambos casos, la Ley Orgánica 10/1988, de televisión privada, artículos 14 y 19.

(50) SÁNCHEZ FERRIZ (2004): 43.

(51) Como establecía el TEDH en los casos *Handyside* (1979) y *Lingens* (1986) y, entre nosotros, la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1982.

(52) En EEUU se habla de «*hate speech*» para referirse a aquellas expresiones que pueden resultar ofensivas, injuriosas o hirientes para algunas personas, por reflejar una actitud de desprecio hacia ellas en virtud de su raza, religión, sexo, orientación sexual u otras circunstancias análogas. Véase, a propósito, el interesante ensayo de FISS (1999).

(53) El Parlamento Europeo ha hecho una reciente declaración, en abril de 2007, por abrumadora mayoría, en la que insta a los países europeos a tipificar este delito. También el Consejo de Europa con las Recomendaciones de Política General número 7 y 9, de 13 de diciembre de 2002 y de 25 de junio de 2004, respectivamente.

países europeos, entre los que se encuentra España (54), permiten la persecución penal de los denominados «revisionistas» (55). Recientemente hemos visto cómo en Austria se ha condenado a varios años de prisión al historiador británico David Irving por defender estos planteamientos. Es comprensible que los Estados quieran defenderse de las mentiras con que estos «presuntos» historiadores y periodistas de corte neonazi, simulando rigor científico, quieren intoxicar a la sociedad cuestionando hechos de nuestra historia reciente que resultan muy dolorosas, especialmente para las víctimas supervivientes y sus familias (56). Sin embargo, en una sociedad democrática madura, las verdades históricas deben ser escritas por los historiadores, no por los legisladores. Un Estado que se fundamenta en un régimen de libertades públicas tiene mecanismos suficientes para que las verdades históricas se impongan y acaben por marginar a las mentiras, pero con datos, con estudios, con pruebas históricas y científicas, no con el código penal. Dentro de un sistema donde reina la libertad de expresión siempre hay un reducto para lo alternativo, habrá quien cuestione la medicina oficial y la utilidad de las vacunas con los más pintorescos argumentos; religiones que esperen la llegada de extraterrestres salvadores cuando se acerca un cometa; quienes vean conspiraciones de todo tipo tras los más diversos acontecimientos, etc. Precisamente en esta posibilidad de discrepar de lo oficial, de lo mayoritario o de lo políticamente correcto es donde se encuentra nuestra libertad (57).

(54) El artículo 607.2 de nuestro Código Penal prevé como acción punible «la difusión por cualquier medio de ideas o doctrinas que nieguen o justifiquen delitos de genocidio». Este precepto fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona, fundamentada en que el precepto tiene un contenido vago y que el bien jurídico protegido resulta difuso. La STC 235/2007 estableció la inconstitucionalidad parcial del precepto (sólo en lo referido al «nieguen o», pero dando por válido el resto del artículo, es decir, la justificación de los delitos de genocidio), al entender que la simple negación, desprovista de insultos y sin que concurren elementos de enaltecimiento de tales delitos, queda amparada por la libertad de expresión: «la libertad de expresión comprende la libertad de crítica aún cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática», FJ 4. Para una crítica de esta sentencia véase SUÁREZ ESPINO (2008).

(55) También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos parece estar cambiando su criterio (Sentencia del caso *Lehideux e Isorni*, 1998), que hasta entonces rechazaba la persecución penal los mensajes revisionistas. Para un análisis detallado de la jurisprudencia del TEDH, en especial sobre reclamaciones contra Alemania, Austria y Francia, por delitos de negación del holocausto véase BILBAO UBILLOS (2008).

(56) A favor de la penalización véase artículo de opinión de Didier Daeninckx en el diario *El País* de 5 de marzo de 2006, pág. 21. En contra, en ese mismo día, periódico y página, Marc Carrillo.

(57) Estas ideas quizás puedan sintetizarse en el aforismo acuñado por la tradición norteamericana que dice: «Aborrezco lo que dices, pero moriría por defender el derecho que tienes a decirlo».

Además, la situación sigue complicándose porque este precedente está siendo seguido por otros casos. Así, en 2006 la Asamblea Nacional francesa ha planteado su intención de que sea delito negar el genocidio armenio a manos de los turcos. Por su parte, en Turquía se prohíbe mencionar ese genocidio y por ello han sido perseguidos varios periodistas e intelectuales, entre ellos el novelista y Premio Nobel Orhan Pamuk. ¿Aprobaremos también normas que persigan negar la represión stalinista(58) o el genocidio de musulmanes en la guerra de Yugoslavia?, ¿o los ocurridos en varios países asiáticos o africanos?, ¿dependerá de la distancia —temporal y/o geográfica—?

También en los últimos años, en concreto a finales de 2005, hemos asistido en Europa a otra importante polémica en relación con la libertad de expresión y sus límites a raíz de las protestas, disturbios y boicot económico a productos europeos provocados por la publicación en varios diarios de caricaturas sobre Mahoma. No han faltado, lógicamente, las críticas desde ciertos sectores religiosos (no sólo musulmanes, también de otras confesiones), tampoco desde parte de los dirigentes políticos europeos que calificaban el hecho de, como mínimo, «inoportuno o provocador». Gran parte de la prensa europea ha puesto por delante la defensa a ultranza de la libertad de expresión como uno de los valores occidentales irrenunciables, más aún cuando se refiere a una caricatura donde, por predominar la sátira política, el juego de la libertad es aún mayor y advierten de que las concepciones intolerantes de ciertos fundamentalismos religiosos y sus desproporcionadas reacciones (59) no pueden provocar planteamientos de autocensura en los medios de comunicación. En nuestra opinión, estos casos deben ser reconducidos hacia la normativa general que regula los límites de la libertad de expresión, tanto límites civiles —defensa del honor la intimidad y la propia imagen— así como penales —injurias, calumnias, incitación al odio racial—, junto a un importante cuerpo jurisprudencial sobre la inagotable casuística que se da en este terreno, pero siempre huyendo de planteamientos *ad hoc* influidos por un clima concreto y sin la suficiente distancia y abstracción que siempre se aconseja en las reformas legislativas.

En síntesis, desde las posiciones partidarias del intervencionismo del Estado en los medios de comunicación social con la finalidad de proteger el derecho

(58) Como pretendían países de la Unión Europea como Polonia, Estonia, Letonia y Lituania, véase BILBAO UBILLOS (2008): 54-55.

(59) Aquí parece obligado recordar el sangrante caso del escritor Salman Rushdie, al que los líderes religiosos iraníes condenaron a muerte por entender que una de sus obras atentaba contra el Islam.

a ser informado de la colectividad (60) se defiende que el Estado debe intervenir:

— Con regulaciones materiales, que tienen por objeto la libre circulación de cualquier opinión o información que contribuya a la satisfacción del interés de la colectividad en ser informada (prohibición de la censura previa, protección de la libertad de expresión y del derecho a la información, etc.).

— Con regulaciones estructurales, dirigidas a asegurar el acceso de cualquier información a la comunicación pública (sistema de acceso a los medios de los usuarios, participación de las asociaciones de consumidores, etc.).

— Incluso creando o sosteniendo medios de comunicación social propios, bien directamente (medios de comunicación pertenecientes al Estado), bien indirectamente (subvenciones, reducción de los impuestos indirectos sobre el papel que utiliza la prensa escrita —con la finalidad de que sea más barato publicar diarios, aunque sean de escasa tirada—, sistemas de autorización y gestión privada de servicios públicos).

— O promoviendo instituciones u organismos públicos destinados a controlar el adecuado cumplimiento de su función social por los medios de comunicación como los Consejos Audiovisuales.

6. LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES: UN CASO CONFLICTIVO DE REGULACIÓN

6.1. *Los Consejos Audiovisuales de las Comunidades Autónomas*

Las Comunidades Autónomas, como forma de participar en la regulación y control del mercado de los medios audiovisuales (art. 149.1.27 Constitución Española), han ido aprobando diferentes leyes para el sector audiovisual dentro de sus respectivos territorios y, en algunos casos, también han creado órganos específicos, los Consejos Audiovisuales(61), encargados de velar por el efectivo cumplimiento de la normativa(62).

(60) VILLAVERDE MENÉNDEZ (1995): 193.

(61) Véase MILIAN I MASSANA y PONS CÁNOVAS (2006).

(62) El Estado no ha aprobado la creación de un Consejo Audiovisual Nacional hasta la fecha. A finales de la pasada legislatura, el Gobierno socialista dejó pendiente una serie de leyes de reforma del sector audiovisual que incluía una Ley General Audiovisual que preveía la creación de un Consejo de Medios Audiovisuales de España. Por el momento, no se ha vuelto a impulsar esta norma.

— Cataluña (63): Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo Audiovisual de Cataluña (64). Parcialmente modificada y complementada por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.

— Navarra (65): Ley 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra.

— Andalucía (66): Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. También el artículo 131 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007.

Veremos las características básicas comunes de éstos (67) y sus competencias:

a) Naturaleza jurídica: son organismos independientes, con personalidad jurídica propia.

b) Ámbito: su competencia se extiende a todos los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuyos ámbitos de cobertura no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Autónoma, sea cual sea la forma de emisión y la tecnología empleada. Por tanto, en ningún caso se hace distinción entre medios públicos o privados.

c) Composición: el de Cataluña está formado por diez miembros, nueve de ellos elegidos por el Parlamento autonómico y el décimo es propuesto y nombrado por el Gobierno previo informe de los nueve restantes. El de Navarra está integrado por siete miembros, de los cuales cinco son nombrados por el Parlamento de Navarra y dos por el Gobierno. El de Andalucía está compuesto por once miembros elegidos por el Parlamento. En todos los casos deben ser elegidos entre personas que destacan por sus méritos profesionales en el sector audiovisual, cultural, universitario y asociativo.

d) Competencias: en general, asumen las funciones de la respectiva Comunidad Autónoma respecto a las competencias audiovisuales que éstas tienen

(63) Véase www.audiovisualcat.net (consultada marzo 2007).

(64) El origen de este organismo está en la Ley catalana 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, que creaba el Consejo Audiovisual de Cataluña (posteriormente complementado por los reglamentos de funcionamiento y organización aprobados por los Decretos 3/1997 y 4/1997).

(65) Véase www.consejoaudiovisualdenavarra.es (consultada marzo 2007).

(66) Véase www.consejoaudiovisualdeandalucia.es (consultada mayo 2008). Véase PÉREZ PÉREZ y RUIZ SEISDEDOS (2007).

(67) También hay organismos parecidos, pero sin la independencia suficiente de la Administración de la que dependen y con funciones meramente consultivas, en Galicia y Madrid (este último suprimido por la Ley 2/2006, de 21 de junio). Los nuevos Estatutos de Autonomía de Valencia y Baleares también prevén Consejos Audiovisuales que aún no han sido regulados por ley.

y, junto a un deber genérico de asegurar el cumplimiento de la legislación vigente, destacan, en particular, las siguientes:

1. La de velar por los contenidos del sector audiovisual. Se trata de una de las cuestiones más polémica en nuestro país, ya que desde los sectores más liberales se entiende que es una injerencia del poder político contra los medios de comunicación. Las funciones de control de tipo formal u objetivo, como por ejemplo la vigilancia del tiempo máximo dedicado a publicidad, número máximo de cortes de una película, la contraprogramación, la alteración de los horarios o programación anunciados, etc., no plantea excesivos recelos. Sin embargo, lo relacionado con contenidos, donde el margen para la subjetividad es amplio, sí que es cuestionado. Es evidente que en estos textos normativos el control sobre los contenidos se plantea sobre la base de una alusión genérica al respeto de los valores democráticos, los derechos fundamentales o la protección de la cultura y lengua propia, sin señalar nada más allá. El problema surge cuando se trata de llevar estas ideas al caso concreto: delimitar los horarios infantiles donde deben evitarse ciertos contenidos, qué programas incluyen esos contenidos perniciosos (68), cuáles rebasan la dignidad de la persona, son sexistas, xenófobos o racistas, dónde está el límite por la audiencia, etc. Por supuesto, las críticas más intensas aparecen si hablamos de injerencias en contenidos próximos a la expresión política tildados de poco veraces o directamente falsos. Ciertamente, el terreno del comentario político es el más resbaladizo y un elemental sentido de la prudencia, acompañado de un importante cuerpo de doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional español y del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, aconseja que en este ámbito la libertad de expresión debe tener el mayor juego posible porque, como ya establecía la jurisprudencia norteamericana, hay que tolerar algún grado de abuso por ser propio del uso del derecho fundamental. Personalmente, creo que aquí, claramente aquí sí, deben ser úni-

(68) Podemos ver un ejemplo de autorregulación en el «Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia» suscrito por TVE, Antena 3, Telecinco y Sogecable en diciembre de 2004., que establece el compromiso de respeto de los contenidos dirigidos a público infantil, horarios de especial protección y prevé la creación de una comisión de seguimiento. Sin embargo, el Observatorio de Contenidos Televisivos y Audiovisuales, del que forman parte diversas organizaciones sociales, denuncia el incumplimiento de este acuerdo y piden al Gobierno que tome la iniciativa para la creación de un Consejo Audiovisual Estatal con capacidad sancionadora; véase diario *El Mundo* de 7 de marzo de 2007, pág. 60. Quizá aquí se deba tener en cuenta lo señalado por ESCOBAR ROCA (2002): 18: «No estoy en contra de la autorregulación; simplemente constato que hasta la fecha la misma ha dado escasos frutos, y sólo el Estado está en condiciones de suplir la omisión».

camente el Código Penal y la normativa civil los que establezcan los límites y las sanciones (69).

2. Garantizar el pluralismo de los medios, la objetividad y transparencia de la información y el cumplimiento de la misión de servicio público de los distintos medios audiovisuales. Frente a esta declaración de principios tan general y carente de mecanismos, resortes e instrumentos concretos, existen otros países, como es el caso de Francia, que pone especial énfasis en pretender garantizar realmente un pluralismo, tanto externo como interno (70). En lo referido al pluralismo externo, destacan las leyes que, con detalle, marcan límites a la concentración de empresas audiovisuales (71) y también frente a la concentración multimediática (72), pretendiendo con ello garantizar el pluralismo. Aunque la concentración es normalmente vista como un riesgo para el pluralismo informativo, en ocasiones esa concentración de medios pequeños, tanto en prensa como en televisión local, es la que garantiza su viabilidad económica y por tanto su subsistencia, por lo que, en consecuencia, gracias a la concentración siguen existiendo y hay más pluralismo (73).

(69) El Consejo Audiovisual de Cataluña reprochó a la COPE y al locutor Federico Jiménez Losantos por equiparar a los líderes de Esquerra Republicana de Cataluña con terroristas al decir que ese partido «está compuesto por terroristas sin arrepentir» o acusarles de pactar con ETA «dónde se mata y dónde no» y de ser el «partido separatista aliado con la ETA» y definió a la formación política como «partido paranoico parecido al fascismo». Paralelamente, ERC interpuso una demanda de protección civil del honor contra el periodista y la emisora. El Juzgado número 22 de Barcelona consideró que Jiménez Losantos profirió expresiones muy duras contra Carod Rovira y Joan Puigcercós, aunque entendió que no traspasó el límite de la libertad de expresión. La sentencia fue recurrida ante la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 14), que, sin embargo, ha condenado al periodista y a la COPE al pago de 60.000 euros de indemnización a los dirigentes de ERC por entender que sí había lesión del derecho al honor (véase diario *El Mundo* de 27 de marzo de 2007, pág. 37). Es de suponer que la sentencia será impugnada ante el Tribunal Supremo y, probablemente, sea un caso que acabe con un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En nuestra opinión, creemos que finalmente no habrá condena porque la jurisprudencia constitucional permite un amplísimo margen de acción a la libertad de expresión cuando, con ausencia de insultos o manifestaciones objetivamente injuriosas, vejatorias o denigrantes, se presenta como crítica política, realizada por un periodista, en un medio de comunicación, contra dirigentes políticos que tienen facilidad para acceder a los medios y replicar y que, por su propia función pública, están más expuestos a la crítica que cualquier otro ciudadano.

(70) RALLO LOMBARTE (2000): 122.

(71) Véase Ley de 27 de noviembre de 1986, que, con bastante precisión y detalle, señala el límite de la propiedad del 49 por 100 del capital de una televisión nacional, el 50 en una regional o por satélite, combinando este dato con la cantidad de población sobre la que el canal tiene cobertura.

(72) También tiene en cuenta la propiedad de otros medios de comunicación de radio o prensa.

(73) VILLAVERDE MENÉNDEZ (2003): 123.

La garantía del pluralismo interno se concibe como aquellas exigencias mínimas del sistema democrático que garantiza la presencia en cada medio de comunicación de diferentes opiniones, asegurando a la opinión pública la confrontación de ideas. Los mecanismos que se prevén en Francia son los siguientes (74):

— El derecho de réplica a las comunicaciones oficiales del Gobierno. En el país vecino, la ley prevé que el Gobierno tiene derecho a difundir, por medio de las radios y televisiones públicas —como servicio público—, las declaraciones o comunicados oficiales que considere pertinentes para el interés general. Como contribución al pluralismo interno, la oposición política tiene el derecho de réplica, en condiciones similares a la comunicación gubernamental, cada partido en proporción a su representatividad en los órganos legislativos.

— El derecho de acceso y tiempos de emisión de los grupos políticos con representación parlamentaria en los medios públicos. Consiste en que las Asambleas parlamentarias tienen derecho a difundir los debates e intervenciones parlamentarias, bajo una detallada normativa sobre horas de emisión, tiempos, emisoras afectadas, etc. La ley también prevé el acceso, con cuotas y horarios concretos, de las organizaciones sindicales y profesionales representativas, así como la reserva de las emisiones del domingo por la mañana a emisiones de carácter religioso a favor de las confesiones con más presencia en el país.

— Los tiempos de palabra de las personalidades políticas: la regla de los tres tercios. Consiste en que los medios audiovisuales públicos, en relación con la información política —dado que siempre se parte del favoritismo hacia el partido gobernante—, deben dedicar un máximo de un tercio al tiempo de palabra del Gobierno, otro tercio a la mayoría parlamentaria y el tercero a la oposición. Se trata de una norma de origen consuetudinario, aunque, desde 1994, entre las competencias del Consejo Audiovisual se encuentra el remitir un informe mensual a los presidentes de las Asambleas legislativas y responsables políticos con el minutado, tanto sobre medios públicos como privados, y es de esperar que la publicidad de los datos disuade frente a tentativas abusivas, sin descartar otras acciones sancionadoras por vulneración de la ley y de los pliegos de condiciones de las autorizaciones privadas. En conclusión, se trata de un instrumento que permite concretar de forma objetiva y más o menos razonable la exigencia genérica de pluralismo informativo. En nuestro país, entre las obligaciones de RTVE se encuentra el de informar a los grupos parlamentarios del minutado del tiempo dedicado al Gobierno y demás formaciones políticas.

(74) RALLO LOMBARTE (2000).

e) Capacidad sancionadora: los Consejos catalán, navarro y andaluz la tienen, ya que asumen las competencias de la Comunidad Autónoma (75).

Durante los primeros años de actividad de estos Consejos no se hizo uso de esta potestad frente a los medios de comunicación (76), aunque en los últimos meses hemos empezado a verlas (77).

La Ley catalana 22/2005 (78) ha supuesto un importante cambio en las funciones del Consejo catalán al atribuirle expresamente no sólo la capacidad de informar a la Administración Pública correspondiente en los procesos de adjudicación de licencias administrativas a las emisoras, sino que ahora será el Consejo el encargado de concederlas (79). Así, el pasado 21 de junio de 2006, y

(75) Cataluña ha incluido la referencia expresa al Consejo en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, así el artículo 82 señala: «El Consejo Audiovisual de Cataluña es la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada». El artículo 129 del texto del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía también señala que «el Consejo Audiovisual es la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados en Andalucía».

(76) Quizá el caso más polémico haya sido el del «Acuerdo del C. A. de Cataluña de 19 de diciembre de 2005», por el que se declaraba que la COPE y otras emisoras se habían extralimitado en el ejercicio del derecho a la libertad de información y de expresión, pero sólo como reproche público sin establecer ninguna sanción. La Asociación de la Prensa de Madrid condenó este informe y su presidente, Fernando González Urbaneja, calificó la Ley catalana de «franquista» por permitir que así la Administración Catalana «sea juez y parte» y añadía que «con dinero público no se pueden hacer estas cosas. Ellos no son dueños del espectro, sino meros administradores, sin competencia para regular ni juzgar contenidos»; véase diario *El Mundo* de 22 de diciembre de 2005, pág. 43. También ha sido polémica la resolución en la que se negaba la solicitud de paralización de la campaña publicitaria en la televisión autonómica protagonizada por un anuncio de una asociación de defensa de la creación y participación de selecciones deportivas catalanas en competiciones oficiales internacionales y que presentaba a un niño vestido con una camiseta roja (en alusión a la camiseta de la selección nacional española) que negaba su participación en un partido de fútbol infantil a otro vestido con la camiseta de la selección catalana; en este caso la denuncia tenía una doble argumentación, la de no estar permitidos en televisión los anuncios políticos y también el hecho de utilizar a niños en ese mensaje. Pese a la decisión del CAC, pocos días después un juzgado prohibía las emisiones.

(77) Es el caso, por ejemplo, del CA de Andalucía que en el mes de septiembre de 2008 ha impuesto multas a varias emisoras locales de televisión por emitir películas pornográficas y anuncios de contactos sexuales dentro de los horarios de protección de los menores.

(78) Esta Ley también plantea una serie de dudas sobre la posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación del espacio radioeléctrico (art. 149.1.21.^a) por cuanto el Título II de la Ley autonómica admite que la Generalidad pueda ejercer potestades con relación al uso de este espacio.

(79) Se trata de una competencia que también se incluye entre las competencias de otros Consejos de lo Audiovisual europeos, es el caso de Francia, donde su Consejo Superior de lo Audiovisual otorga las autorizaciones de emisión de radios FM y televisiones privadas nacionales, regionales y locales (inclusive las difundidas por satélite o por cable).

por primera vez en nuestro país, un organismo de estas características adjudicó, con un informe preceptivo y vinculante, 59 canales de televisión digital local.

Llegados a este punto, conviene hacer un repaso sistematizando los argumentos principales de defensores y críticos sobre la existencia de los Consejos Audiovisuales con las funciones y competencias que hemos analizado.

6.2. Valoración de los Consejos Audiovisuales

Las críticas a los Consejos Audiovisuales se resumen en:

— Las Administraciones Públicas deben limitarse a administrar el espacio radioeléctrico, pero sin querer ser juez y parte. En todo caso, el control debe limitarse a los medios de titularidad pública.

— No es necesario que exista un organismo como el Consejo Audiovisual para la radio y la televisión, ya que la prensa escrita no tiene ni necesita este control específico.

— Hasta la fecha no ha existido ningún organismo de este tipo en España y los medios de comunicación han cumplido aceptablemente sus funciones y han asumido las resoluciones judiciales condenatorias.

— Los Consejos Audiovisuales no pueden entrar a calificar los contenidos de las informaciones, eso sólo es propio del poder judicial. Los límites a las libertades informativas están sólo en las normas civiles y penales y debe ser el afectado quien recurra a los tribunales.

— Las competencias de control sobre los contenidos es un nuevo intento del poder político para someter a los medios de comunicación incómodos.

— El sistema de selección de los miembros de los Consejos Audiovisuales no garantiza la independencia de sus miembros. Las minorías políticas quedan desamparadas.

Los defensores (80) de los Consejos Audiovisuales señalan:

— España es, junto a Luxemburgo, el único país de la Europa Occidental que no dispone de un Consejo Audiovisual. La Recomendación 23/2000 del Consejo de Europa insta a todos los Gobiernos de los países miembros a «*establecer, si aún no lo han hecho, autoridades reguladoras independientes en el sector audiovisual*» y «*establecer normas en las propias legislaciones nacio-*

(80) Véanse los argumentos de Joan BOTELLA, Presidente del Consejo Audiovisual de Cataluña, en su artículo de opinión «Preguntas y respuestas sobre los Consejos Audiovisuales», en *El País* de 6 de enero de 2006, pág. 30.

nales, así como medidas políticas, que concedan a las autoridades reguladoras poderes que les permitan llevar a cabo sus misiones [...] de una forma efectiva, independiente y transparente».

— La justificación de la existencia de estos organismos reguladores sólo para los medios audiovisuales (radios y televisiones) radica en que éstos utilizan, mediante licencia, un recurso escaso de titularidad pública, el espacio radioeléctrico, por lo que son considerados como servicio público, sometidos, por tanto, a cierto control por parte de la Administración.

— Los Consejos Audiovisuales nunca hacen censura previa, sólo intervienen sobre programas ya emitidos.

— Las resoluciones, incluidas las sancionadoras, son siempre recurribles ante los tribunales de justicia, que tienen la última palabra.

— La norma general es que los Consejos Audiovisuales se ocupen tanto de cuestiones organizativas (concesión de licencias, convocatorias de concursos, vigilancia de los derechos de los consumidores y usuarios, etc.) como de contenido de las informaciones. Así, por ejemplo, señalan que el Consejo Superior del Audiovisual en Francia ha sancionado a cadenas televisivas (públicas y privadas) por restringir el acceso de algunos grupos políticos a sus informativos y la británica OFCOM ha sancionado con fuertes multas a emisoras de radio local que emitían contenidos ofensivos para los ciudadanos de religión musulmana.

— La elección de los miembros de los Consejos Audiovisuales en Derecho comparado siempre depende de los órganos ejecutivos y/o legislativos de los diferentes Estados. Por tanto, un sistema similar al empleado para otros entes y organismos como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o la Dirección y Consejo de RTVE.

CONCLUSIONES

La autorregulación de la práctica informativa debe desempeñar un importante papel fijando los principios y parámetros deontológicos de la profesión periodística.

No se puede pretender que el Estado, para no interferir en la libertad de información, haga dejación de sus responsabilidades públicas y ceda la regulación de este derecho fundamental a periodistas y editores.

Corresponde a las empresas editoras y las asociaciones de periodistas el impulsar la creación de un Consejo de la Información estatal como instrumento de autorregulación; y a entidades como las Facultades de Ciencias de la Información y asociaciones de consumidores la colaboración en esos proyectos.

El Estado Social, además de garantizar el derecho del sujeto emisor a informar y expresarse, está obligado a garantizar el derecho de los ciudadanos a la información (de interés general o no) y a la recepción de las opiniones de los demás (por repulsivas o absurdas que nos parezcan) con los únicos límites necesarios para salvaguardar los derechos fundamentales de todos.

Los Consejos Audiovisuales son instrumentos adecuados para materializar las competencias de las Administraciones Públicas en el sector audiovisual. La capacidad sancionadora de estos Consejos debe limitarse a los aspectos de forma y únicamente a los de contenido que vulneren la dignidad de la persona o los derechos de la juventud y la infancia, poniendo especial cuidado en eludir los juicios políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- AZNAR, Hugo (1998): «La autorregulación de la comunicación: entre el Estado y el mercado», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 1, Universidad de Valencia, pág. 8. www.uv.es/CEFD/1/Aznar.html (consultada julio 2006).
- (1999): *Ética y Periodismo*, Barcelona.
- (2005): *Comunicación responsable. La autorregulación de los medios*, Barcelona, Ariel.
- AZURMENDI ADARRAGA, Ana (2005a): «De la verdad informativa a la “información veraz” de la Constitución Española de 1978. Una reflexión sobre la verdad exigible desde el derecho de la información», *Comunicación y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 2, Universidad de Navarra, págs. 9-48.
- (2005b): «Derecho a la información y Administración de Justicia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 75, Madrid, págs. 135-177.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco (2004): «Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, Madrid, págs. 161-186.
- BEL MALLÉN, Ignacio (1992): «El autocontrol de la actividad informativa», en BEL, Ignacio; CORREDOIRA, Loreto; COUSIDO, Pilar: *Derecho de la Información, I, Sujetos y medios*, Madrid, Colex, págs. 293-307.
- (2003): «El autocontrol de la actividad informativa», en AAVV: *Derecho de la Información*, Barcelona, Ariel, págs. 293-308.
- BILBAO UBILLOS, Juan María (2008): «La negación del holocausto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la endeble justificación de tipos penales contrarios a la libertad de expresión», *Revista de Derecho Político*, núm. 71/72, Madrid, págs. 19-56.
- BRAJNOVIC, Luka (1978): *Deontología Periodística*, Pamplona, EUNSA.
- CARRILLO, Marc (1986): «Los Consejos de Prensa como forma de autocontrol», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 54, Madrid, págs. 82-106.

- (1996): «Expresión e información: dos derechos entre la sociedad y el Estado», *Autonomías*, núm. 21, Barcelona, págs. 175-223.
- (1998): «El derecho a la información: entre la ley y la autorregulación», *Parlamento y Constitución*, Anuario, núm. 2, Madrid, págs. 119-131.
- DESANTES GUANTER, José M.^a (1973): *El autocontrol de la actividad informativa*, Madrid, Edicusa.
- ESCOBAR ROCA, Guillermo (2000): «Libertad de expresión y democracia en Owen Fiss», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 58, Madrid, págs. 361-374.
- (2002): *Estatuto de los periodistas*, Madrid.
- FISS, Owen M. (1999): *La ironía de la libertad de expresión*, Barcelona, Gedisa (traducción del original de 1996).
- MILIAN I MASSANA, Antonio, y PONS CÁNOVAS, Ferrán (2007): «Los Consejos Audiovisuales de las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 2006*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, págs. 825-852.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1988): *Libertad de prensa y procesos por difamación*, Barcelona, Ariel.
- MORGAN, Kenneth (1989): «El «Press Council», *Poder Judicial*, número especial XI, Madrid, págs. 211-220.
- NAVARRO MARCHANTE, Vicente J. (1995): «La veracidad como límite interno del derecho a la información», *VI Certamen del Premio de Estudios Jurídicos Ignacio González Reyes del Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife*, págs. 93-137.
- (1997): «Comentarios a la creación del Consejo de la Información de Cataluña», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 14, Universidad de La Laguna, págs. 201-218.
- PÉREZ PÉREZ, M.^a Luisa, y RUIZ SEISDEDOS, Susana (2007): «Los medios de comunicación y el Consejo Audiovisual de Andalucía en el Estatuto de Autonomía para Andalucía», en *El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía* (coord. Gerardo RUIZ-RICO RUIZ y otros), Universidad de Jaén, págs. 367-393.
- RALLO LOMBARTE, Artemi (2000): «La garantía del pluralismo informativo en Francia. El Conseil Supérieur de l'audiovisuel», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, Madrid, págs. 93-138.
- SALANER, Vicente (1981): «Los Consejos de Prensa europeos, en Madrid», *AEDE*, núm. 4, Madrid, págs. 56-62.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (2004): *Delimitación de las libertades informativas*, Valencia, Tirant lo Blanch y Universidad de Valencia.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1988): «Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, Madrid, págs. 139-155.
- SUÁREZ ESPINO, María Lidia (2008): «Comentario a la STC 235/2007, de 7 de noviembre, por la que se declara la inconstitucionalidad del delito de negación de genocidio», *Indret* abril de 2008, Barcelona, págs. 1-12 (www.indret.com. Consultada mayo de 2008).
- TORRES DEL MORAL, Antonio (1994): «La libertad de comunicación pública», *Estudios sobre Derecho de la Información*, Madrid, UNED.

- VILLAYERDE MENÉNDEZ, Ignacio (1994): *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias.
- (1995): *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos.
- (2003): «Los derechos del público: la revisión de los modelos clásicos de “proceso de comunicación pública”», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, Madrid, págs. 121-150.

RESUMEN

Las libertades informativas son el presupuesto para la existencia de una opinión pública libre como base del sistema democrático. La libertad de expresión se ha visto tradicionalmente amenazada por los gobernantes, pero también por las grandes empresas mediáticas que defienden sus propios intereses. Los mecanismos de autorregulación de los medios de comunicación pueden tener un papel destacado en este contexto. Además, el Estado Social tiene la obligación de garantizar el derecho del público a la información, lo que plantea nuevos problemas, como el control de los mensajes frente a expresiones odiosas y como los Consejos Audiovisuales.

PALABRAS CLAVE: Libertad de expresión. Derecho a la información. Autorregulación. Consejos Audiovisuales.

ABSTRACT

Freedom of information is the premise for the existence of free public opinion as the base of any democratic system. Freedom of speech has traditionally been menaced by rulers but also by the media companies that defend their own interests. The self-regulation mechanisms of the media can develop an outstanding role in this context. Furthermore, the Social State has the duty to guarantee the freedom information to the public, what involves new problems such as the control of the messages against detestable expressions or the Broadcasting Councils.

KEY WORDS: Freedom of speech. Freedom of information. Self-regulation. Broadcasting Council.

