

# LOS CONSEJOS DE PRENSA COMO FORMA DE AUTOCONTROL: PROPUESTAS Y PREVENCIONES RESPECTO A SU VIABILIDAD EN ESPAÑA

Por MARC CARRILLO

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO QUIEBRA DE LA TEORÍA LIBERAL SOBRE LA LIBERTAD DE PRENSA.—II. LOS CONSEJOS DE PRENSA COMO INSTITUCIONES DE AUTOCONTROL: 1. *Consideraciones previas*. 2. *Fundamento y noción del autocontrol*. 3. *Los sujetos implicados: editores, periodistas y lectores*. 4. *El objeto del autocontrol: la protección de los intereses de la sociedad y los derechos de editores y periodistas*. 5. *El procedimiento de control y sus efectos*.—III. TIPOLOGÍA DE LOS CONSEJOS DE PRENSA EN EUROPA: 1. *Gran Bretaña*. 2. *Suecia*. 3. *República Federal de Alemania*. 4. *Otros ejemplos*.—IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA VIABILIDAD DE UN CONSEJO DE PRENSA EN ESPAÑA: PREVENCIÓNES Y PROPUESTAS: 1. *Antecedentes presuntos*. 2. *Prevencciones y propuestas*.

## I. INTRODUCCION: EL DERECHO A LA INFORMACION COMO QUIEBRA DE LA TEORIA LIBERAL SOBRE LA LIBERTAD DE PRENSA

La libertad de expresión como derecho del ciudadano a la libre emisión de pensamientos, ideas y opiniones se integra en los llamados derechos del ámbito político o de participación (*status activae civitatis*). Su ejercicio es condición necesaria para el pleno disfrute de otros como el asociacionismo político y sindical y la libertad de reunión. Pero anunciada la cuestión en estos términos, adolece de una notable insustancialidad en la medida en que

la libre expresión puede resultar irrelevante si el ciudadano carece de la información suficiente para emitir un juicio u opinión.

El derecho de la información en su doble vertiente de recepción y emisión, se integra hoy dentro de la libertad genérica de expresión, y la libertad de prensa, como una de las modalidades concretas de ésta no puede ser analizada si no es en función de la existencia de la información como derecho.

El punto de partida se centra en la ruptura de unos de los principios por los que se regía la libertad de expresión en los inicios del régimen liberal, entendida entonces como el derecho individual cuyo ejercicio quedaba a la estricta merced de la iniciativa privada y sujeto a la libre circulación de informaciones y opiniones (1). Hoy, por el contrario, este derecho aun siendo atribuible al individuo como sujeto activo, vincula también al conjunto de la sociedad y el Estado no puede quedar indiferente a la nueva realidad; por ello, muestra una actitud beligerante destinada a asegurar unas bases esenciales para su ejercicio, constitucionalizando los nuevos derechos de los profesionales de la información —cláusula de conciencia y secreto profesional— o estableciendo criterios equitativos para ayudar económicamente a la prensa.

Por otra parte, la comunicación como fenómeno de masas y como factor esencial del Estado democrático, ha experimentado avances cuantitativos y cualitativos nada despreciables. Así, a la proliferación de nuevos periódicos ha acompañado una modernización de la tecnología para la obtención de noticias y para la propia elaboración de las publicaciones. Asimismo, un corolario inquietante para la libre expresión ha sido la aparición de procesos de concentración empresarial de carácter oligopolista e incluso monopolista. En fin, la comunicación ha devenido un requisito esencial en las sociedades democráticas y el derecho a la información ha adoptado un indudable carácter social a medida que la propia evolución del Estado liberal ha introducido elementos modificativos en la clásica división acuñada por Georg Jellinek, incluyendo aspectos de naturaleza social o de prestación, en aquellos derechos otrora considerados como patrimonio irreductible del individuo aislado.

La información es un derecho político de participación social y de carácter colectivo. Emitir información y recibirla, son dos aspectos de un mismo derecho que aportan esencialidad a la libertad de expresión, en la medida en que son un instrumento necesario para el ejercicio de otros derechos

---

(1) Véase JAVIER TERRÓN MONTERO: «El Consejo de Prensa, una institución para España», texto mecanografiado de la comunicación presentada al III Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Zaragoza, marzo 1983, pág. 1.

(2) Véase A. PEDONNE: *Protection des droits de l'homme dans les rapports entre privés*, París, 1971, pág. 84.

políticos del ciudadano cuando éste interviene en el ámbito de sus relaciones colectivas. Como ha señalado González Casanova, «la información es inseparable de su contenido, ella misma es contenido valorativo». «El hombre busca información como un valor. Quiere saber, estar *in-formado*, para interferir el curso *natural* o fortuito de los acontecimientos, de forma que pueda alcanzarse un resultado, de otro modo improbable» (3).

Pero la información escrita se expresa en esencia a través de publicaciones que son propiedad de empresas privadas. El Estado, normalmente, se limita a establecer un marco jurídico de actuación a través del conjunto normativo que generan sus instituciones, y son las empresas editoras de diarios las que emiten noticias y generan la información, interviniendo en la conformación de la opinión pública y recogiendo a su vez los planteamientos, reivindicaciones y estados de opinión de la colectividad para transmitirlos mediante su publicación, a los diversos niveles del poder político. En este sentido, resulta evidente que los intereses económicos y los planteamientos ideológicos no son ajenos a la actividad de la empresa periodística y a la información que de ella se derive; y asimismo, el pluralismo informativo como parte integrante del pluralismo político justifica la diversidad de posiciones de la prensa ante un mismo hecho, lo que no obsta para que los contenidos de la información se ajusten a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y a unas reglas deontológicas mínimas.

Pero el análisis de la actividad de los diversos medios de comunicación y de la función que la libertad de prensa cumple en el Estado democrático obliga a incidir en los aspectos subjetivos que la integran.

La prensa —se ha afirmado— es un espejo de la colectividad (4) y las condiciones en que se encuentran los elementos que la integran definen el grado de respeto asumido con relación a la libertad de expresión. La necesaria compatibilidad entre el capital aportado por la empresa editora junto con su proyecto informativo y la condición del periodista como agente social de la información, ha de partir del principio según el cual el estatuto de este último supera en cierta medida su mera adscripción laboral, en beneficio de una concepción más globalizadora, de acuerdo con el interés social del trabajo que desarrolla. Es por ello que el Estado le asegura el disfrute de unos derechos específicos como son la cláusula de conciencia y el secreto profesional, cuyo respeto por las partes es condición insoslayable para que el derecho a la información ejerza funciones que una sociedad democrática demanda.

(3) Véase JOSÉ A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Comunicación humana y comunidad política*, Tecnos, Madrid, 1968, pág. 49 (el subrayado corresponde al autor).

(4) Véase JOHANNES BINKOWSKI: «¿Un código de conducta para los editores y periodistas?», en *AEDE*, núm. 4, Madrid, 1981, pág. 74.

En el mismo orden de cosas y como necesario complemento, es preciso subrayar que los principios de libertad y responsabilidad innatos a la labor informativa vinculan al periodista con independencia de que su trabajo cotidiano se vea, en numerosas ocasiones, impelido por el apremio del cierre de la edición o las exigencias de lo imprevisto (5). Ello le obliga a interiorizar constantemente el valor social de su trabajo y exhorta a la empresa editora al deber de asumir este condicionamiento.

La situación de la libertad de prensa en España ha experimentado un cambio radical respecto al inmediato pasado. La vigencia de la Constitución la ha situado a unos niveles jurídicos equiparables a cualquier régimen político democrático, pero aun reconociendo el profundo contenido innovador que aporta, no ha acabado —ni era previsible que lo hiciese— con toda una serie de problemas que aquejan a la prensa española y cuya resolución depende del respeto al contenido esencial de los derechos constitucionalmente reconocidos, por parte de los actores sociales implicados. Así, es bien sabido el bajo nivel asociativo de los profesionales del medio, así como la muy relativa implantación social de la prensa; las vinculaciones entre el poder político coyuntural y las empresas periodísticas condicionan de manera palpable la línea editorial e, incluso, el contenido de las informaciones, haciendo abstracción del límite de la veracidad; las dificultades del mercado de trabajo generadas por la crisis económica vician las relaciones entre el periodista y la empresa editora en perjuicio de la libertad intelectual del primero, del valor objetivo de la información y de la propia calidad del trabajo periodístico; la formación profesional de los periodistas no parece ser un tema resuelto por las Facultades de Ciencias de la Información; la desaparición y posterior venta de los diarios pertenecientes a la antigua *cadena del Movimiento* a empresas editoras privadas tiende a generar un proceso de concentración de la prensa en manos de unos pocos propietarios, lo cual no se considera como beneficioso para la integridad de la libre expresión en la prensa escrita, etc. (6).

La conjunción de toda esta serie de factores incide de manera considerable sobre el ejercicio efectivo del derecho estudiado y en virtud de su propia especificidad, el control jurisdiccional previsto por la Constitución para evitar las infracciones se hace difícil. En consecuencia, no es gratuito reseñar ciertas actitudes que manifiestan una evidente relajación o debilidad de los periodistas ante las presiones que sobre su propia integridad profesional

(5) Véase PEDRO CRESPO LARA: «Reflexiones sobre la necesidad de un Consejo de Prensa», en *AEDE*, núm. 4, Madrid, 1981, pág. 69.

(6) Sobre estas cuestiones véanse los números 1, 2 y 8 de la revista *AEDE*, publicación de la Asociación de Editores de Diarios Españoles.

se realizan, a fin de conservar el puesto de trabajo o incluso poder *progresar* en el mismo. O también, aquellas otras que se deducen del ejercicio de presiones políticas a través de subvenciones camufladas —por ejemplo, mediante el ofrecimiento o la retirada de *propaganda institucional*— con el objetivo de determinar el contenido de la línea editorial.

Al objeto, en fin, de preservar a la prensa de todo tipo de ataques o presiones que puedan proceder de ámbitos exteriores a ella, así como mantener en el suyo propio el respeto a los derechos de los actores sociales implicados —editores, periodistas y ciudadanos— y, sin perjuicio del control jurisdiccional que en todo momento se ejerza por los órganos constitucionales del Estado, se han levantado voces en el seno de ciertos sectores periodísticos españoles favorables a la institucionalización de un *Consejo de Prensa* (7), como órgano de autocontrol de la actividad informativa, creado a iniciativa de aquellos que la protagonizan y dotado de una exclusiva fuerza moral.

## II. LOS CONSEJOS DE PRENSA COMO INSTITUCIONES DE AUTOCONTROL

### 1. *Consideraciones previas*

Las ideas básicas que han movido a sectores empresariales del mundo periodístico en España a demandar la constitución de un Consejo de Prensa se basan en un principio, al parecer asumido en otros países, según el cual, o la prensa se adelanta al Estado estableciendo sus propios mecanismos de autocontrol o serán los poderes públicos quienes, llegado el caso, tomarán la decisión de hacerlo. Y de producirse esta eventualidad los efectos nunca pueden ser positivos para la libertad de expresión, dado que —se afirma— el intervencionismo estatal siempre limita su contenido (8). Asimismo, se

(7) Véanse en este sentido, los artículos de VICENTE SALANER, PEDRO CRESPO LARA, MARIANO RIOJA y otros, sobre las relaciones existentes entre autocontrol y norma ética en *AEDE*, núm. 4, Madrid, 1981, págs. 57-84, con motivo de la celebración en Madrid, en 1981, del XXXIV Congreso de la Federación Internacional de Periodistas (FIJ). En sentido favorable también se ha manifestado JUAN ANTONIO GINER: «Opinión pública y medios de comunicación en la España del futuro: el desafío de la libertad», en *España: un presente para el futuro* (coord. J. J. LINZ), vol. I, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, pág. 399).

(8) Véase CRESPO LARA, art. cit., pág. 69; con los mismos argumentos se pronuncia PETER GALLINER, presidente del Instituto Internacional de Prensa: «Cualquier ley tenderá a restringir —la libertad de prensa—. Para enfrentarse con el posible interven-

consideran como factores nocivos que reclaman su existencia, las presiones políticas y económicas que pueden dificultar o incluso hacer muy difícil la continuidad de una publicación y, por supuesto, también los propios excesos que la prensa pueda cometer.

Este punto de partida asumido por los editores de diarios españoles merece una breve consideración previa.

Es evidente que los peligros enunciados para un ejercicio libre del derecho de expresión en la prensa escrita, objetivamente son reales. Y la propia experiencia que pueden aportar algunos sectores —no todos, desde luego— de la prensa española lo avala. En épocas pasadas, la ausencia de libertad de prensa o la regulación de ésta por el Estado ha impedido su ejercicio o, incluso, ha frustrado proyectos informativos críticos respecto del régimen establecido. Hoy, el proceso creciente de concentración empresarial puede operar negativamente en la medida en que un grupo muy reducido de centros de poder periodístico, pueden marcar la pauta informativa al resto de publicaciones. Y, en fin, los excesos o, lo que es lo mismo, su ejercicio irresponsable siempre con la perspectiva de obtener la atención de una franja de lectores adicta al periodismo sensacionalista, constituyen en su conjunto factores de desprestigio y desnaturalización del derecho a la información.

Sin embargo, la solución propuesta, tendente a evitar a toda costa la intervención del Estado, manifiesta una clara desconfianza respecto de éste y le otorga unilateralmente la condición de causante de todos los males de la empresa, lo cual, cuando menos, resulta reductivo y, por tanto, equívoco.

Cierto es que, al margen de la evidencia negativa que ofrecen los regímenes políticos autoritarios, también es constatable un cierto intervencionismo en sentido restrictivo en aquellos otros de naturaleza liberal-democrática, bien a través de la legislación reguladora de estados de excepción constitucional, bien mediante la propia actividad cotidiana de los órganos de la Administración pública. Pero ello no equivale a concluir que la intervención de los poderes públicos en un Estado democrático sea sinónimo de restricción de libertades. En este sentido, 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. En el supuesto que nos afecta, serían las empresas periodísticas más potentes.

Por el contrario, defender la intervención del Estado en los diversos

---

cionismo estatal, todos los estamentos de la prensa tienen una respuesta posible: demostrar que de ellos mismos parte el compromiso de autocontrol y responsabilidad. Esa es la forma, por una parte, de acallar a los que quieren reprimir por ley, por otra, de ir dando al público lector confianza en la prensa (...).»

ámbitos que afectan al mundo de la prensa escrita no puede tener otro objetivo que el de «promover las condiciones para que la libertad y 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». Este mandato constitucional contenido en el artículo 9.2 de la norma fundamental española, como expresión de la nueva naturaleza del Estado, es necesariamente aplicable al ámbito pluriforme que caracteriza a las relaciones existentes en el mundo de la prensa, entre editores, directores, redactores y poderes públicos.

En España, este tipo de intervención que podríamos definir como de garantía y de promoción es deseable en la medida en que los poderes públicos, junto con otros actores sociales, *colaboren* en la democratización de la profesión protegiendo la independencia de la prensa contra las tendencias monopolistas, asegurando la libre expresión de los profesionales del medio y absteniéndose de instrumentalizarla. Consecuentemente, no es de recibo la posición según la cual el Estado siempre actúa con criterios restrictivos, lo cual no impide admitir la operatividad, a efectos de autocontrol y de defensa de la profesión, que puede ofrecer la institucionalización del Consejo de Prensa en España.

## 2. *Fundamento y noción del autocontrol*

La iniciativa de la creación de los Consejos de Prensa ha respondido a un doble objetivo. De una parte, a la necesidad de establecer mecanismos de control para preservar a la libertad de prensa de los ataques a su integridad procedentes de los poderes públicos, de las propias empresas editoras o de cualesquiera otras relacionadas con el mundo periodístico; y de otra, del convencimiento de que la prensa precisa de un cierto código deontológico de actuación o, más exactamente, de instrumentos de autocontrol que faciliten una concepción libre, integral y ética de la función de informar.

Son apreciables diversos factores históricos cuya concurrencia puede argüirse para explicar la aparición de los Consejos de Prensa. Desantes (9) ha enunciado, entre otros, la evolución del proceso tecnológico que ha hecho cada vez más compleja y sofisticada la elaboración de un periódico, implican-

(9) Véase JOSÉ M.<sup>a</sup> DESANTES: *El autocontrol de la actividad informativa*, Cuadernos para el Diálogo, Edicusa, Madrid, 1973, págs. 105 y sigs.; BERNARD VOYENNE: «La integración social de la prensa y las instituciones de autocontrol», en *REOP*, número 14, octubre-diciembre, Madrid, 1968.

do en ello a los actores sociales más diversos; la progresión del movimiento asociativo de periodistas y editores; la importancia creciente, en especial tras la segunda guerra mundial, de las Declaraciones de Derechos Humanos y del derecho de la información como elemento constitutivo de la libertad de expresión; y, fundamentalmente la división entre el factor capital y el factor inteligencia como demostración de que el conflicto entre ambos puede afectar de forma decisiva al contenido de la información.

En consecuencia, el autocontrol deviene necesario ya que puede facilitar las condiciones precisas para que el profesional de la información goce de libertad intelectual para desempeñar su labor y, asimismo, procurar para las empresas editoriales el respeto y promoción de aquellas necesidades que la ayuden a desenvolverse en la perspectiva de ofrecer una información veraz y objetiva sin subordinar estos objetivos a la rentabilidad económica de la publicación.

¿Cuál puede ser el fundamento de un órgano de las características enunciadas? ¿Cómo explicar su existencia y compatibilidad con los órganos de control jurisdiccional del Estado?

Desde un punto de vista objetivo se aprecian razones de diversa índole para avalar la necesidad de un autocontrol. En páginas anteriores ya nos hemos referido al carácter de agente social de la información que impregna a la condición de periodista, como controlador de la cosa pública mediante la información que transmite diariamente (10). Su función social es de indudable trascendencia por la amplitud de los sujetos a los que se dirige y por la entidad y repercusión colectiva de los temas sobre los que aplica sus conocimientos profesionales. Si la información libre es condición *sine qua non* en un régimen democrático, el informador como uno de los sujetos activos de la misma, se ve implicado en la realización de una tarea colectiva que no es otra que la de incidir en la democratización del Estado. Con este objetivo, los poderes públicos han de crear las condiciones precisas para que el periodista cumpla plenamente con su labor. Pero no sólo ellos, sino es también la empresa editora, vinculada igualmente por la misma normativa jurídica, quien ha de allanar el camino al periodista respetando sus derechos específicos. Y por supuesto, el propio profesional de la información ha de responder a las garantías que se le otorgan con un ejercicio responsable de su tarea.

El control jurisdiccional sobre el cumplimiento de estos imperativos legales no impide el que un órgano situado al margen de la esfera institucional del Estado, pueda fiscalizar y hacer públicas las irregularidades e ilegales-

---

(10) Véase DESANTES: *Op. cit.*, pág. 66.



lidades que puedan deducirse en el ámbito de la prensa escrita. En este sentido, si su composición agrupa a personas ligadas al mundo periodístico, el conocimiento específico que éstas demuestran de la problemática que les afecta, puede operar como catalizador para la actuación de otros órganos de naturaleza pública y con capacidad para dictar resoluciones vinculantes. Y a un nivel más interno, también puede actuar como elemento de denuncia moral de aquellas actitudes informativas que sobrepasen los límites constitucionales previstos y las reglas deontológicas asumidas de acuerdo con las normas de cultura imperantes, así como de todo proceso de concentración con pretensiones monopolíticas. Evidentemente, la eficacia de esta labor fiscalizadora debe comportar una sensible mejora en la calidad técnica de la información ofrecida a la colectividad.

Desde una perspectiva subjetiva la fundamentación del Consejo de Prensa se centra en la protección del periodista.

Una primera premisa a retener es el carácter universal del derecho a la información. Ello se explica por la dificultad en deslindar en una relación jurídica informativa el sujeto activo del sujeto pasivo; conceptualmente, resulta más adecuado asumir que lo que en realidad existe es «un sujeto general del derecho a la información que de modo indistinto puede actuar como emisor o como receptor» (11). Es la sociedad la actora y la receptora de la información y el periodista aparece como un instrumento democrático de aquélla. Pero, si el profesional de la información es instrumentalizado o, por el contrario, instrumentaliza a la sociedad, el Consejo de Prensa debe actuar.

La independencia profesional —que no apoliticismo— garantizada a través de la *cláusula de conciencia* y el establecimiento de *estatutos de redacción* que racionalicen las relaciones entre editores y periodistas, ha de ser preocupación primordial de los Consejos. Como lo ha de ser también la autonomía y capacidad de decisión de la empresa periodística, denunciando si procede las presiones económicas o políticas que sobre ella puedan ejercerse.

Para coadyuvar a la resolución de los eventuales conflictos que puedan plantearse, los Consejos de Prensa pueden actuar bien como instancia de conciliación o bien, en su caso, de arbitraje, si los diversos medios que han acordado su existencia aceptan someterse a las decisiones que adopte, lo cual no siempre es así (por ejemplo en la RFA).

Estos organismos de autocontrol, de acuerdo con Loeffler, se definen como

---

(11) *Ibidem*, pág. 90.

«... instituciones creadas por y para la prensa, en el seno de las cuales periodistas y editores, adoptando libremente sus decisiones y siendo responsables ante su propia conciencia, cooperan a fin de preservar la existencia de relaciones equilibradas y leales entre la prensa de un lado y el Estado y la sociedad de otro, por medio del mantenimiento en el interior de la prensa de una alta moralidad profesional y por la defensa en el exterior de ella de la libertad de prensa» (12).

### 3. *Los sujetos implicados: editores, periodistas y lectores*

Las características esenciales de los Consejos de Prensa se suelen definir por el carácter no coercitivo de sus decisiones, el libre consentimiento de empresas editoras y periodistas a los fallos que emitan y, por la doble función de control respecto de los abusos cometidos *por* la prensa y *contra* la prensa (13).

Los sujetos implicados en esta relación no son, pues, difíciles de deducir: de un lado, los editores propietarios de la publicación, y de otro, los directores y redactores, así como también —por supuesto— el público como receptor y, en ocasiones, emisor de la información.

Como más adelante tendremos oportunidad de constatar, en Europa la iniciativa para crear estos órganos de autocontrol ha procedido mayoritariamente de las organizaciones profesionales que integran el ámbito periodístico y, en especial, de las asociaciones de editores, sin que pueda olvidarse la iniciativa llevada a cabo en algunos casos —por ejemplo en la Gran Bretaña— por el propio cuerpo social. Por su parte, el Estado tampoco ha quedado al margen del tema como lo demuestran las diferentes leyes aprobadas sobre la prensa en las que se contempla la constitución de órganos de autocontrol: así, por ejemplo, en Italia la Ley de 3-II-1963, que regula el régimen jurídico de la actividad periodística; en Francia, la Ley de 29-III-1935, reguladora del Estatuto del periodista, o, incluso, en los regímenes autoritarios, donde no han habido escrúpulos en crear remedos de autocontrol aun cuando el Estado fuese propietario de una cadena de diarios y, por tanto, juez y parte en el asunto (en la España franquista, el Consejo Nacional de Prensa, creado por OM de 19-XII-1967).

(12) Citado por DESANTES en *op. cit.*, pág. 46. Véase también J. L. HEBARRE: *Protection de la vie privée et déontologie des journalistes*, Zurich, 1970.

(13) VICENTE SALANER: «Los Consejos de Prensa europeos, en Madrid», en *AEDE*, núm. 4, Madrid, enero 1981, pág. 57.

Los Consejos de Prensa, como sujeto activo de la relación de control presentan, según los países, una composición diversa. El *British Press Council*, el más prestigioso y conocido, integra, después de su última reforma, a editores, periodistas y público lector. Otros, como el alemán y el danés excluyen a este último aceptando únicamente a una representación de editores y a otra de periodistas. Una tercera versión la aporta el Consejo de Prensa de la India, que a las tres representaciones del modelo inglés añade otra procedente de las instituciones del Estado.

Normalmente, por su ámbito material de actuación los Consejos de Prensa tienen jurisdicción sobre todo el territorio del Estado sin que por ello se excluya la existencia de otros de ámbito más reducido (por ejemplo, en el cantón suizo de Vaud).

En relación a los sujetos sobre los que puede recaer el control del Consejo, las soluciones son también diversas. Así, en Italia y Holanda sólo los periodistas quedan afectados. Por el contrario, el Comité danés de Prensa únicamente ejerce sus funciones respecto de los editores. Pero el modelo más corriente lo aporta el Consejo británico que incluye a editores y periodistas como sujetos responsables de un uso incorrecto de la libertad de prensa.

4. *El objeto del autocontrol:  
la protección de los intereses de la sociedad  
y los derechos de editores y periodistas*

Las referencias normativas que sirven de base al Consejo para dictar sus resoluciones han de partir necesariamente del conjunto del ordenamiento jurídico y de forma especial de la Constitución. En una segunda instancia, son admisibles los Códigos de Deontología estatales o supraestatales (14),

---

(14) Sobre los códigos de ética periodística, véase PORFIRIO BARROSO ASENJO: *Límites constitucionales del derecho a la información*, Ed. Mitre, Barcelona, 1984, páginas 36-40 y sigs., que incluyen diversos textos de ética y deontología periodística. Entre todos ellos podemos citar: a) El Código Internacional de Ética Periodística, aprobado por la UNESCO, en París el 20-XI-1983; b) la Declaración de Deberes de los miembros de la Federación Internacional de Periodistas (FIJ), realizada por su Congreso constituyente, celebrado en Burdeos en 1954. Su texto decía:

- «1) Respetar la verdad por razón del derecho que el público tiene a conocerla.
- 2) Defender la libertad de la información, del comentario y de la crítica.
- 3) Publicar solamente las informaciones de las cuales se conoce el origen, no suprimir las informaciones esenciales y no falsificar los documentos.
- 4) No utilizar métodos incorrectos para obtener informaciones, fotografías y documentos.

como conjunto de reglas objetivadas por los profesionales de la información a través de las cuales se pretende establecer un acuerdo mínimo sobre los deberes éticos que han de impregnar la labor periodística.

El sentido del autocontrol reside en la necesidad de armonizar la protección de los intereses de la sociedad, como receptora de la información, con los derechos de los periodistas. El ejercicio democrático del derecho a la información integra en su seno, como partes constitutivas, la libertad y la responsabilidad; el autocontrol cobra sentido en la medida en que vele por el cumplimiento que de ambas hagan los agentes de la información. A este fin, el Consejo de Prensa habrá de denunciar o atender los atentados que se produzcan contra la libertad de expresión que vulnere derechos individuales —lo que indirectamente siempre tendrá una connotación social— o bien por la acción concreta de los poderes públicos o de instancias privadas de influencia social.

Respecto de los poderes públicos, la labor del Consejo de Prensa se consagra a velar por el respeto al derecho de acceso a las fuentes oficiales de información, luchando contra la acción de aquellos órganos del Estado que mantengan un comportamiento opaco o realicen una labor obstruccionista. Asimismo, su labor ha de estar dirigida a procurar que se respeten las garantías para el ejercicio del derecho de crítica, poniendo sobre la palestra pública ciertas actitudes impermeables de órganos públicos que siempre tienden a ver la comisión de delito de desacato en todo asomo de valoración crítica sobre su propio funcionamiento o sobre las resoluciones que toma. El Consejo habrá de supervisar todo tipo de acción pública que otorgue preferencia a ciertos órganos de expresión, por ejemplo, a través de un trato de favor en la concesión de propaganda institucional, e igual control habrá de realizarse cuando la acción provenga de empresas privadas que operen al margen de la legalidad vigente o realicen un uso abusivo de la misma.

Asimismo, el Consejo de Prensa ha de salvaguardar el respeto de la libertad de expresión en el ámbito interno de la empresa periodística, velando por la integridad de la cláusula de conciencia, así como también de aquellos otros

5) Rectificar cualquier información publicada que se demuestre que es inexacta.

6) Mantener el secreto profesional con respecto a las fuentes de las informaciones obtenidas confidencialmente.

7) Abstenerse del plagio, de la calumnia, de la difamación, de la maledicencia o de las acusaciones infundadas y de aceptar cualquier tipo de gratificación por la publicación de una información o por no publicarla.

8) Todo periodista digno de este nombre reconoce como propio deber la estricta observancia de los principios anteriormente enunciados: aun reconociendo el derecho vigente en cada país, el periodista tan sólo acepta en materia profesional la jurisdicción de la propia profesión, con exclusión de toda intrusión gubernativa o de otro género» (Fuente, DESANTES: *Op. cit.*, pág. 355).

derechos constitucionales que afectan al periodista como trabajador por cuenta ajena (derechos de sindicación, huelga...), para lo cual habrá de divulgar los abusos o violaciones que sobre aquellos se produzcan.

A *sensu contrario*, le corresponderá conminar públicamente a aquellos profesionales que ejerzan incorrectamente el derecho de informar, a que corrijan su actitud (por ejemplo, por violación del honor o la intimidad, por publicación de noticias cuya veracidad no haya sido contrastada, o por negativa a publicar una rectificación cuando ésta sea procedente, etc.).

Por otra parte, el Consejo deberá estar alerta respecto de todo proceso monopolista que se pueda generar, en la medida en que ello supone una amenaza al pluralismo informativo. A estos efectos, habrá de examinar los elementos económicos y financieros que afecten a la producción y venta de periódicos así como la procedencia de los ingresos en concepto de publicidad (15).

La competencia objetiva que resulta del análisis de los diferentes modelos ofrece soluciones heterogéneas sobre lo que han de ser sus funciones, las cuales no coinciden siempre con el esquema descrito correspondiente al ya citado modelo inglés, que abarca cuestiones referidas a la admisión profesional, a la actuación de los periodistas en el ejercicio de su profesión, a los conflictos laborales en el seno de la empresa y a la labor de promoción al objeto de mejorar la situación general de la prensa desde una perspectiva técnica y profesional (16). Así, otros modelos se limitan a entender de lo referente a los requisitos para acceder a la profesión (es el caso de las Comisiones Paritarias en Francia) o simplemente a procurar la conciliación entre las partes cuando se produce un conflicto laboral (Suiza).

##### 5. *El procedimiento de control y sus efectos.*

La naturaleza privada de estos órganos de control elimina, en principio, todo atisbo de función jurisdiccional entre sus competencias. No obstante, en algunas legislaciones —Italia, por ejemplo— se les atribuye una cierta capacidad decisoria, pero en general, únicamente se les otorga atribuciones de conciliación y arbitraje moral.

El procedimiento que se inicia ante un Consejo de Prensa ha de respetar un principio básico, como es el derecho de audiencia de las partes interesadas. La iniciativa corresponde al propio órgano y a cualquier persona física o jurídica que considere que su actuación procede.

(15) Véase DESANTES: *Op. cit.*, págs. 229 y sigs.

(16) *Ibidem*, págs. 172 y sigs.

El propio carácter no jurisdiccional le permite ejercer sus funciones de forma paralela a las que en su caso puedan llevar a cabo los órganos del Estado. Esta compatibilidad de procedimientos se rompe en algunos supuestos, como ocurre en la India, donde el Consejo está obligado a inhibirse en favor de la autoridad judicial.

Por otra parte, resulta evidente que el derecho de defensa y la aportación de pruebas por las partes son principios característicos de su funcionamiento, así como también la publicidad de sus sesiones.

Los *efectos* de las resoluciones de un Consejo de Prensa tienen, en general, un carácter de advertencia o de valor paradigmático. La condena moral que se deduzca de una decisión puede servir, en determinados supuestos, para que se inicie un proceso judicial público. Pero en lo que respecta al estricto ámbito periodístico, la resolución no puede ir más allá de una recriminación por los efectos negativos que la actitud del periódico o del profesional de la información haya podido tener en relación a la libertad de expresión. Como ya hemos apuntado más arriba, en Italia el Consejo posee algunas atribuciones con fuerza vinculante, como es el caso de la inhabilitación temporal o, incluso definitiva, de un periodista, si bien con efectos estrictamente corporativos, que implican la expulsión de la asociación a que pertenece pero no le impiden seguir ejerciendo la profesión.

Por lo hasta ahora dicho, parece lógico pensar que la virtualidad práctica de la institución que comentamos es sólo posible en la medida en que las partes implicadas asuman la responsabilidad de aceptar sus resoluciones con independencia de que les afecten negativamente. A este respecto, Suecia ofrece una situación que podríamos considerar como la más adecuada para justificar la existencia y necesidad de estos órganos, dado que allí se considera preferible una condena judicial a la advertencia pública que el Consejo pueda realizar sobre la actividad informativa de un periódico (17).

En consecuencia, cabe deducir que la viabilidad de los Consejos de Prensa está en función de la concurrencia de una serie de factores presentes en la exposición realizada hasta ahora y que, de acuerdo con Terrón Montero se sintetizan en: su independencia del poder político; el mantenimiento de una adecuada relación con el público; en la fuerza exclusivamente moral de sus resoluciones, y en la defensa de la prensa respecto de todo tipo de presiones, y del público en relación a los abusos que la prensa pueda cometer en el ejercicio de la libertad de expresión.

---

(17) Véase LENNART GROLL: «Libertad y autodisciplina de la prensa sueca», en *AEDE*, núm. 4, Madrid, 1981, pág. 78.

### III. TIPOLOGIA DE LOS CONSEJOS DE PRENSA EN EUROPA

Analizamos aquí tres modelos que han sido adoptados en el ámbito de las democracias parlamentarias, junto con referencias a otros ejemplos de Consejos de Prensa adoptados en países que presentan diferencias más notables entre sí.

#### 1. Gran Bretaña

El *British Press Council* aparece en la actualidad como el más prestigioso de Europa. Su origen se remonta a la época inmediatamente posterior al final de la segunda guerra mundial, cuando desde ambientes próximos al labo-rismo inglés se denunciaban determinados excesos de los periodistas con respecto a los políticos (18). Pero, en realidad fue la petición realizada por la *National Union of Journalists* a la Cámara de los Comunes solicitando la formación de una comisión parlamentaria para el estudio de las tendencias monopolistas en la prensa, los efectos de las mismas y la elaboración de propuestas para solucionar el problema (19), lo que generó su creación en 1953. Los resultados de la comisión destacaban la necesidad de promocionar en la prensa el sentido de la integridad y de la responsabilidad hacia el público, la necesidad de elaborar un código profesional, la vigilancia sobre la selección y formación de periodistas y la realización de investigaciones sobre el estado de la prensa.

La *composición* del Consejo ha variado desde su creación. En sus inicios, únicamente lo integraban editores y periodistas, pero las posteriores protestas y acusaciones de la opinión pública, de connivencia entre periodistas, autores de abusos en el ejercicio de la libertad de expresión, y miembros del propio Consejo, forzaron en 1963 a dar entrada a representantes del público lector. Así, desde 1978, presenta la siguiente composición: 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. Estos últimos son elegidos por cuatro personalidades de prestigio en el país, pudiendo resultar electos estudiantes, sindicalistas, clérigos, etc.

Su *estructura interna* contempla la existencia de tres tipos de comisiones: la primera de ellas, consagrada a la investigación de las amenazas a la

(18) Véase SALANER, art. cit., pág. 61.

(19) Véase TERRÓN MONTERO, art. cit., pág. 5.

libertad de prensa, tanto aquellas que procedan de la nueva legislación sobre el derecho de la información como las que se deriven de un cambio en la interpretación jurisprudencial del delito de desacato; por su parte, las otras dos centran su trabajo en la recepción de las quejas —entre 800 y 900 al año—, que como dato sociológico a retener proceden, en su gran mayoría, de los sectores sociales dotados de un mayor nivel cultural (20). Los motivos de las mismas residen en la existencia de errores, en el contenido de los artículos de opinión y en la violación del derecho a la intimidad de las personas.

La actividad del Consejo de Prensa, según lo prescrito por el artículo 2.º de su estatuto regulador, se dirige a la consecución o mantenimiento de los siguientes objetivos:

«1) Preservar la libertad, reconocida legalmente, de que disfruta la prensa británica.

2) Mantener el prestigio de la prensa británica de conformidad con las más elevadas normas profesionales y comerciales.

3) Examinar las denuncias acerca del comportamiento de la prensa o sobre la conducta de las personas y organizaciones relacionadas con la misma; resolver tales denuncias de cualquier modo que pueda estimarse práctico y justo, extendiendo la resolución oportuna.

4) Mantener vigilancia sobre los acontecimientos susceptibles de limitar el suministro de la información que sea de público interés e importancia.

5) Informar públicamente de los hechos que pudiesen tender hacia una mayor concentración o situación de monopolio en la prensa (incluidos los cambios de propiedad y de control y el desarrollo de las empresas del ramo), así como publicar informaciones estadísticas relacionadas directamente con tales fenómenos.

6) Plantear recomendaciones o alegaciones en las ocasiones apropiadas, ante el Gobierno, órganos de las Naciones Unidas y empresas periodísticas del extranjero.

7) Publicar informes periódicos dando cuenta de las actividades del Consejo y revisando con la regularidad convenida el desarrollo de la prensa y todos los factores que le afectan.»

Otro de los temas que se consideran vitales para la independencia del Consejo respecto de todo tipo de poderes es el referido a su propia *financia-*

---

(20) Véase SALANER, art. cit., pág. 62.



*ción*. En la Gran Bretaña, ésta corre a cuenta de los miembros del Consejo, haciéndose cargo de una gran parte, la representación de los editores, lo cual evita las servidumbres respecto de los poderes públicos, pero no es seguro que haga lo propio con relación a otras instancias de poder.

En opinión de Kenneth Morgan, director del Consejo de Prensa británico, la creación de este último responde a «un intento de resolver la ecuación entre la fe que una sociedad tiene en una prensa libre y su exigencia de una prensa responsable». Por su parte, Miles, editor y periodista inglés, comentaba el prestigio de esta institución afirmando que «(...) a estas alturas, prefiero tener una demanda por libelo que un fallo condenatorio del Consejo» (21).

## 2. Suecia

El Consejo de Prensa sueco es, junto con la Comisión Mixta suiza creada en 1938, el órgano de autocontrol más antiguo. Su constitución data de 1916.

La libertad de prensa en Suecia goza de un gran prestigio y su ley reguladora forma parte de la Constitución lo que indudablemente supone una garantía adicional para su ejercicio. Antes de adentrarnos en la regulación del Consejo, parece interesante recordar algunos de los rasgos más definitorios de la libertad de expresión en la prensa escrita de este país que justifican el alto nivel de que goza. Una primera premisa se refiere a la posición del director de un periódico como único responsable penal de lo que en el mismo se escriba, lo que le obliga a rodearse de un equipo de redactores de su confianza. No hay que olvidar, sin embargo, que desde 1945 no ha habido ningún director que se haya visto afectado por una pena de prisión (22). Los periodistas tienen un fácil acceso a los documentos públicos, lo que les permite contrastar mucho mejor la información que ofrecen, sin perjuicio de que decidan utilizar otras fuentes más inmediatas como pueden ser la información oral de un político o de un funcionario. A este respecto hay que añadir que la ley sueca otorga a los funcionarios una amplia libertad para comunicarse con los medios informativos y éstos, a su vez, pueden tener acceso incluso a documentos afectados por el secreto profesional de quien los custodia; ni fiscales ni funcionarios públicos tienen derecho a investigar quién proporciona al periodista el material para su publicación.

Todo este marco se ve completado por el respeto al secreto profesional

---

(21) *Ibidem*, pág. 62.

(22) Véase GROLL, art. cit., pág. 78 (el autor fue *ombudsman* para la prensa desde 1969 a 1979).

que es entendido como un *deber* del periodista, hasta el extremo de que si revela la identidad de sus fuentes de información puede llegar a incurrir en responsabilidad penal. Sin embargo, estas atribuciones no son obstáculo, a juicio del ex *ombudsman* de la prensa Lennart Groll, para que los periodistas suecos mantengan una actitud responsable, interpretando las facilidades que les otorga la legislación en su dimensión, no publicando sistemáticamente todo aquello a lo que tienen acceso (23).

El trabajo del Consejo de Prensa encuentra una referencia importante para basar sus decisiones en el *Código de Ética Profesional* elaborado por la Asociación de Editores y el Sindicato de Periodistas, cuyos principios esenciales se centran en los siguientes puntos: *a)* La vida privada ha de ser respetada a menos que exista un interés público superior; *b)* la crónica sobre procesos judiciales o la presentación de cuestiones polémicas ha de procurar incluir los argumentos de las partes en conflicto; *c)* en lo referente a asuntos delictivos, una persona sospechosa de haber cometido un crimen o incluso aquella que haya sido condenada no debe ser identificada a menos que exista un interés público superior, exceptuándose en todo caso de este deber de reserva nominal las informaciones referentes a los altos cargos de la Administración.

La creación en 1916 del Consejo de Prensa responde a una iniciativa de las asociaciones nacionales de prensa, la asociación de editores y el sindicato de periodistas, que junto con el socialdemócrata Hjalmar Branting, constataron la necesidad de introducir mecanismos de autocontrol en la prensa.

El Consejo está compuesto, salvo su presidente, por representantes de los diversos sectores del mundo de la prensa. Se autofinancia de la siguiente forma: un tercio de los 250.000 dólares que presupuesta para un año, se extrae del importe de las multas que impone, mientras que los dos tercios restantes los aportan las asociaciones integrantes (los editores en su mayor parte).

Pero la mayor singularidad que ofrece el modelo sueco se centra en la forma de acceso de las quejas presentadas al Consejo. Una vez que éstas han sido explicitadas, es el *Ombudsman para la Prensa* (24) quien lleva la investigación inicial, operando de hecho como instancia de conciliación entre las partes en conflicto; así, por ejemplo, suele mediar entre reclamantes y diarios para conseguir que una rectificación sea publicada; puede tomar decisiones respecto a artículos de fondo o informaciones que supongan una violación

(23) *Ibidem*, págs. 78 y 81.

(24) ISMAEL E. PITARCH: «Estructura i funciones de l'ombudsman al dret comparat. Propostes per a la Generalitat», en *Administració Pública*, núm. 1, juny, U. A. de Barcelona, 1978, pág. 149; ALVARO GIL-ROBLES: *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, IEA, Madrid, 1.ª ed., 1977, pág. 50.

de la intimidad de la persona; puede censurar la crónica de un debate cuando se omitan los razonamientos expuestos por una de las partes en conflicto, etc.

Se trata de un *ombudsman* de naturaleza privada. Fue creado a iniciativa de las diversas asociaciones de la prensa. No tiene, pues un poder legal efectivo y de hecho opera como instancia previa de admisión de quejas, remitiendo al Consejo aquellas que juzga más complejas. Según el propio Groll, el *ombudsman* rechaza unos 80 artículos al año, lo que representa de un 15 a un 20 por 100 de las quejas presentadas.

Las decisiones del Consejo de Prensa acostumbran a ser aceptadas por el conjunto de la prensa sueca, excepción hecha de una publicación de extrema izquierda que se declaró al margen de las resoluciones del citado órgano. El periódico afectado debe publicar el contenido íntegro de la decisión y pagar una multa de 6.000 coronas.

El alto nivel de aceptación del que goza es explicado, por la larga trayectoria del sistema democrático en Suecia, así como por la permanencia de una herencia cultural común y por la fuerte implantación de la prensa en los diversos ámbitos sociales, factores ambos que justifican lo que Groll considera como «un equilibrio entre las restricciones legales y la autodisciplina» en la prensa sueca (25).

### 3. República Federal de Alemania

La decisión de crear un Consejo se produce como consecuencia de la involución experimentada por la prensa alemana a raíz de la aprobación de una legislación restrictiva sobre la prensa. La iniciativa partió de las asociaciones de editores y periodistas.

Las funciones se centran en todas aquellas que hacen referencia al autocontrol y, esencialmente, en las destinadas a evitar la configuración de monopolios informativos.

Su composición integra a veinte representantes, la mitad por los editores

---

(25) Véase GROLL, art. cit., pág. 82. A juicio del periodista JOHANSSON, responsable de las relaciones de su diario con el Consejo, «(...) la existencia del Consejo ha aumentado la conciencia que los periódicos tienen del contenido de lo que publican (...). A nadie le interesa la mala imagen de un fallo condenatorio. Por eso nos preocupamos ahora de publicar todas las opiniones, de un lado y de otro, en los casos polémicos, y miramos con detenimiento cuáles son los nombres y las fotografías que vamos a imprimir» (véase SALANER, art. cit., pág. 60).

y la otra mitad por los periodistas, destacando en su seno una comisión de quejas que recoge todas las presentadas por individuos y organismos.

Pero, a diferencia de los casos sueco e inglés, en Alemania Occidental es apreciable la falta de colaboración con el Consejo, al no ser habitual la publicación por los periódicos de las resoluciones de aquél, según ha reconocido públicamente su propio secretario general, Egon von Mauchenchein. A criterio de Friedhelm Kemna, subdirector del prestigioso rotativo *Die Welt*, la ineficacia del Consejo se explica por la existencia en su seno de periodistas que son a su vez funcionarios sindicales, «que han introducido valoraciones políticas en el Consejo de Prensa» (26).

#### 4. Otros ejemplos

La influencia de la experiencia británica ha extendido de forma progresiva esta modalidad de autocontrol de la prensa a otros países como Holanda, Dinamarca, Austria (1963), Italia (1963), India (1965), Corea del Sur (1964), Portugal (1975), etc.

La estructura y régimen de funcionamiento varían según los casos. Así, por ejemplo, en algunos supuestos lo que en realidad se ha previsto es una forma de heterocontrol, al admitirse entre sus integrantes una representación de las instituciones del Estado. Este es el caso de Corea del Sur, India y Portugal, lo cual no deja de plantear dudas sobre su verdadera independencia respecto de los poderes públicos.

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; en Portugal, la Ley de 24-II-1975, por la que se creaba el Consejo, preveía en su artículo 65 que formasen parte, entre otros, tres representantes del *Movimiento de las Fuerzas Armadas* y otros seis en representación de los partidos de la coalición gubernamental.

En cuanto al ámbito territorial de actuación, Italia ofrece la singularidad de los Consejos de Prensa Regionales que compatibilizan su labor con el de ámbito estatal.

La publicidad de las resoluciones es obligatoria para todos los rotativos que asumen su *jurisdicción* en Dinamarca, Alemania, Suecia y Austria, mientras que en la Gran Bretaña queda a la libre decisión del periódico, lo que

---

(26) SALANER, art. cit., pág. 61.

unido a la actitud receptiva de la prensa británica respecto del órgano, ha favorecido en gran medida su prestigio.

En Francia, aunque propiamente no existe un órgano de las características descritas no hay que olvidar lo preceptuado por la Ley 29-III-1935 reguladora del estatuto del periodista. En ella se contempla la formación de comisiones especiales integradas por dos empresarios, dos periodistas y un magistrado para entender de la comisión de faltas con arreglo a un código de honor profesional. Más recientemente, el informe aportado por la Comisión Lindon (1969) ha expresado la necesidad de estos órganos de autocontrol para la prensa francesa, especificando incluso su futura composición (50 por 100 de redactores y 50 por 100 de editores y público) (27).

Igualmente en los Estados Unidos es perceptible una cierta tendencia a su creación.

En general, el objetivo básico consiste en admitir como deseables los Consejos de Prensa, desde su faceta negativa en cuanto que evitan el control desde los poderes públicos, y desde una dimensión positiva en la medida que crean progreso ético, social y técnico (28).

#### IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA VIABILIDAD DE UN CONSEJO DE PRENSA EN ESPAÑA: PREVENCIONES Y PROPUESTAS

##### 1. *Antecedentes presuntos*

Las razones para apoyar o rechazar la creación de un Consejo de Prensa en España como medio de autocontrol, no pueden encontrar una referencia útil en la experiencia pasada. En realidad no puede afirmarse que hayan habido precedentes que puedan asimilarse a los Consejos que operan en Europa, pero durante el régimen político anterior sí existieron algunos remedos, de estricta obediencia gubernamental, que como dato referencial conviene recordar.

Nos referimos al *Consejo Nacional de Prensa*, creado por una Orden de

---

(27) INFORME LINDON: «Informe sobre los problemas planteados por las sociedades de redactores en Francia», en *Textos y Documentos*, núm. 0, Madrid, 1971. En Francia ha habido repetidos intentos de constitución de un Consejo de Prensa en 1935, 1946, 1947 y 1951.

(28) DESANTES: *Op. cit.*, pág. 160 (conclusiones de los Cuadernos del Instituto Internacional de Prensa de Zurich).

19-XII-1967, del Ministerio de Información y Turismo, «como órgano consultivo y asesor» de éste «en materias relacionadas con las actividades informativas desarrolladas a través de los medios de difusión». Su dependencia orgánica del citado Ministerio y las funciones que se le encomendaban, eliminaban cualquier rasgo de semejanza con los modelos apuntados en los apartados anteriores (29). Y también al *Jurado de Ética Profesional Periodística*, previsto por la Ley de Prensa de 1966 y regulado por una OM de 5-III-1969, al que se le encomendaba «la vigilancia de los preceptos morales» en el ejercicio de la profesión periodística. Su presidente y los cuatro vocales que lo integraban eran designados por el ministro de Información y Turismo a propuesta, estos últimos, del Consejo Directivo de la Federación Nacional de Asociaciones de la Prensa. Su existencia fue contestada por amplios sectores del mundo periodístico, siendo asimismo considerado como una jurisdicción especial a extinguir, según la resolución acordada por el IV Congreso Nacional de la Abogacía (1970) (30).

## 2. Previsiones y propuestas

¿Qué utilidad puede tener en España un órgano de autocontrol? ¿Es necesaria su existencia?

Una primera respuesta a estos interrogantes podría ser negativa basándose en los límites que la Constitución impone al ejercicio de la libertad de prensa en su artículo 20.4, los cuales serían suficientes para otorgar a la persona las garantías adecuadas a fin de que sus derechos no se vean vulnerados. Es decir, tanto el individuo afectado por una información injuriosa

---

(29) El Consejo Nacional de Prensa funcionaba orgánicamente adscrito a la Dirección General de Prensa del Ministerio de Información y Turismo. Entre sus funciones destacaban: estudiar y dictaminar proyectos de disposiciones, emitir informes, proponer medidas y disposiciones, etc... Su presidente y vicepresidente eran nombrados por el ministro del ramo y los vocales consejeros procedían en su mayoría de órganos de la Administración, disponiendo el ministro del derecho a nombrar libremente a diez vocales más. En total, el número de vocales ascendía a noventa y siete.

De acuerdo con el artículo 2.º de la OM citada, «(...) el tratamiento del Consejo Nacional de Prensa es impersonal. *Estará acogido al patrocinio del Apóstol San Pablo y celebrará su fiesta mayor el día 29 de junio*» (el subrayado es mío).

Para la legislación franquista sobre prensa, véase FERNANDO CENDÁN PAZOS: *Historia del Derecho español de Prensa e Imprenta (1502-1966)*, Ed. Nacional, Madrid, 1974, págs. 219 y sigs.

(30) Citado por DESANTES en *op. cit.*, pág. 154.

como el periodista al que se le niegue su derecho al secreto profesional, o se le impongan unas condiciones laborales que alteren su libertad ideológica o incluso su derecho al trabajo..., poseen instituciones jurídicas de garantía suficientes para hacer frente a todas las extralimitaciones que en seno de la empresa periodística o fuera de ella puedan producirse.

Sin embargo, la protección que otorga la norma con ser imprescindible no siempre es suficiente. La propia dinámica social sobrepasa en ocasiones el alcance de las garantías constitucionales, bien por el desfase de las soluciones jurídicas previstas respecto de las necesidades sociales más imperiosas como, principalmente, por la inaplicación de hecho. Por ejemplo, la crisis en el mercado de trabajo consecuencia de la situación de recesión que caracteriza a la economía española, o la propia estructura económica de la empresa periodística, íntimamente ligada al capital privado, son factores que inciden de manera palpable en la dinámica interna de un rotativo. Por otra parte, no son despreciables en este sentido las servidumbres políticas a las que los diversos diarios están adscritos. Todo lo cual, globalmente considerado revierte en la persona del periodista que de ningún modo es ajeno a estas variables, hasta el punto de que, a veces, el mantenimiento de un puesto de trabajo se hace a costa de la renuncia de principios ideológicos o incluso éticos. Por todo ello no resulta descabellado pensar, habida cuenta de la escasa influencia que los periodistas españoles tienen en la gestión de la empresa periodística, que el ejercicio del derecho a informar y la libre expresión, se hacen más en función de la condición de trabajador por cuenta ajena al servicio de la empresa editora de un determinado diario, que en virtud de la condición de periodista al servicio del conjunto de la sociedad.

La noción que respecto del periodista apuntábamos con anterioridad, considerándolo como un *agente social de la información*, se desvanece claramente en este supuesto en favor de planteamientos basados esencialmente en la pura rentabilidad política y económica. En consecuencia, no es extraño que ante una coyuntura semejante el profesional de la información llegue a hacer abstracción de derechos que le pertenecen en función de la defensa de intereses más imperiosos para él como son, entre otros, el mantenimiento del propio puesto de trabajo, y también la posibilidad, claro está, de ascender profesionalmente (31).

¿Cabe, pues, deducir que la empresa periodística española se muestra

---

(31) Sobre la libertad interna de la prensa, véase JAUME MIRATVILLES y JOSEP C. VERGES (directores): *La prensa en la nueva democracia española* (Simposio Internacional, 14-16 de diciembre de 1978), Barcelona, 1979, págs. 129-149.

poco sensible a la información veraz y objetiva y al respeto de los derechos de todos aquellos que la integran? Responder afirmativamente sin más, constituiría un simplismo que no arroja ninguna luz sobre la esencia del problema planteado. La cuestión es otra.

No cabe duda que la sociedad española es plural y la prensa tiende a expresar esta pluralidad y a ser un reflejo de la misma. Pero, probablemente, lo es sólo de determinados sectores sociales, mientras que el derecho a la información implica al conjunto del cuerpo social. Por otra parte, la información genera poder y éste ha de responder en su concepción más democrática, sirviendo al conjunto de la sociedad. En este sentido, el legítimo derecho a mantener una determinada línea editorial no puede ir en perjuicio de la veracidad de la información ni del respeto integral de los derechos, tanto del público receptor como del informador-emisor.

Desde otro punto de mira, el periodista ha de ser consciente de la trascendencia social de su trabajo; la libertad para ejercerlo es condición imprescindible y por ello, debe aportar la suficiente dosis de responsabilidad para que con su actuación no quede desnaturalizado. Estamos ante la concurrencia obligada de varios factores: objetividad, rigor intelectual y ética profesional, el cumplimiento de los cuales no es, evidentemente, atribuible de forma exclusiva al profesional de la información. Son también las empresas editoras y los poderes públicos quienes deben coadyuvar también a su efectiva realización práctica.

Desde esta perspectiva, la introducción en España de un Consejo de Prensa como órgano de autocontrol puede ser de interés, siempre que su razón de ser radique en la permanente búsqueda de un acuerdo, entre los diferentes sectores periodísticos y en su caso los poderes públicos, sobre el significado y contenido del derecho de la información en un marco constitucional de profundo valor democrático.

Dos prevenciones son precisas para que las consideraciones generales hechas hasta este punto no adolezcan de insubstancialidad. La primera tiene por objeto *evitar que el Consejo introduzca elementos de censura previa*, mediante la exigencia, por ejemplo, del cumplimiento de unas normas de deontología profesional que rebajen el contenido democrático que de la Constitución se deriva, o *pretenda imponer un determinado techo informativo en función de intereses políticos concretos*, que signifique el establecimiento de un modelo informativo de carácter reductivo. En consecuencia, el legítimo derecho a buscar un principio de acuerdo mínimo sobre el contenido del derecho a la información, sobre cómo ha de ser un planteamiento democrático de la misma en todas sus facetas, *ha de excluir todo tipo de enjuicia-*



*miento moral de la labor periodística que equivalga, de hecho, a la constitución de un tribunal de honor, prohibido por la Constitución en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales (art. 26).*

Los intereses *corporativistas* habrán de ser excluidos de forma radical. El Consejo habrá de ser permeable a todo estado de opinión profesional o social, evitando aparecer como una especie de *gettho*, o colectivo enclaustrado en la defensa a ultranza de sus intereses más inmediatos. De ser así, no tiene sentido su existencia como tampoco la tiene si se convierte en un grupo de presión corporativista, que por principio conciba a los poderes públicos como enemigo en potencia, o a determinados gobiernos como un objetivo de ataque sistemático en función de intereses políticos específicos y alejados de su estricto cometido.

En España, donde las formas de cultura política democrática no están asentadas, entre otras causas, por una ausencia de tradición en el mismo sentido, la creación de un Consejo de Prensa sólo es razonable si ha de servir para coadyuvar a la democratización de la comunidad política y a la propia democratización de su ámbito. Por tanto, no resulta suficiente la proclamación de la libertad de prensa como un bien abstracto ni mucho menos su asimilación a la libertad de crear una empresa periodística. Tampoco la libertad de prensa puede entenderse como un derecho ilimitado de informar a cualquier precio.

El problema central radica en la protección de los sujetos informativos, como actores esenciales, en la medida en que ello facilite una concepción democrática de la información. Y en este sentido, el periodista ha de ser objeto de atención preferente. Piénsese, que en su relación con la empresa editora se encuentra en una situación de desigualdad, especialmente en España donde las sociedades de redactores carecen de raigambre y los estatutos de redacción no abundan y, donde, sin embargo, las editoras de prensa diaria se constituyen esencialmente sobre el capital privado con el objetivo de obtener rentabilidad económica y política.

Desde esta perspectiva y con las prevenciones expuestas, los criterios para el establecimiento de un Consejo de Prensa en España habrán de alinearse de manera decidida, con los modelos sueco y británico, incluyendo aspectos específicos de otros, a fin de asegurar, como afirma Terrón, su independencia del poder político, mantener una adecuada relación con el público lector, dotarse de una exclusiva fuerza moral, en defensa de la prensa respecto de las presiones externas y de los abusos que aquélla pueda cometer (32).

---

(32) Véase TERRÓN, art. cit., págs. 8 y sigs. Una encuesta realizada por la revista de la *Asociación de Editores de Diarios Españoles (AEDE)*, núm. 4, enero, Madrid,

Sin ánimo de llegar a propuestas muy concretas, habría que tener en cuenta para su futura configuración los siguientes criterios:

a) La *composición* del Consejo habría de integrar a representantes de las empresas editoras de diarios, de los profesionales de la información, del público lector y también a una representación del Parlamento.

La inclusión de esta última se explica en la medida en que 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.

b) La *financiación* ha de proceder de las aportaciones económicas de las partes privadas que lo integran a fin de evitar toda dependencia respecto de los poderes públicos.

c) Las *funciones* que realice han de orientarse a la protección de la libertad de expresión en la prensa escrita, respecto de las presiones o amenazas que sobre ella puedan realizarse desde el Estado (a través de la legislación específica, los actos administrativos y la interpretación jurisprudencial), o desde otros poderes que operan sobre el tejido social; así como a su tutela en el ámbito interno de las empresas periódicas (resolución de conflictos entre editores y periodistas, labor de promoción de los profesionales de la información, facilitando su continua formación profesional y la calidad técnica de su trabajo...).

d) *Acceso directo* a la «jurisdicción» del Consejo sin que sea necesaria una instancia previa, al objeto de promover el contacto permanente del mundo de la prensa con el resto de la sociedad.

e) *El carácter de las resoluciones* que el Consejo tome habrá de buscar, en caso de conflicto, la *conciliación previa* entre las partes, intentando armonizar posiciones y, en su defecto, dictando una sanción moral que obligue al periódico afectado a su publicación.

Para la viabilidad de un órgano de la naturaleza y características descritas se precisaría de un acuerdo general de todos los sectores de la prensa

---

1981, págs. 71-83, reflejaba el parecer de editores y periodistas-directores sobre la posibilidad de un Consejo de Prensa para España, constatándose un acuerdo generalizado. Como excepciones se recogían las opiniones de JUAN LUIS CEBRIÁN (director de *El País*) y de HORACIO SAENZ GUERRERO (director, entonces, de *La Vanguardia*), quienes coincidían en manifestar la inseguridad jurídica en la que se «sigue moviendo la prensa española, las crecientes presiones desde las áreas del poder y la insolidaridad de los medios de información...», lo cual les hacía afirmar que la constitución de un Consejo de Prensa «... resulta imposible, porque la confusión es excesiva», aunque ambos reconocían el interés de la idea si la situación creada en torno a la prensa mejora.

española sobre lo que debería ser el contenido mínimo y la función de la prensa en un Estado que se autodefine como social y democrático de Derecho, así como sobre las reglas deontológicas que han de presidir la libre expresión de ideas, noticias y opiniones. Objetivos estos, todo hay que decirlo, que la escasa tradición democrática y las servidumbres políticas de la prensa en la historia de la España contemporánea no facilitan precisamente.