

Comentarios a la creación del Consejo de la Información de Cataluña

Vicente J. Navarro Marchante
Alumno de Tercer Ciclo de la Facultad de Dcho.

1. Aproximación a los Consejos de Prensa

La libertad de prensa, aglutinadora de la libertad de expresión del art. 20.1.a) de la Constitución y del derecho a la información del 20.1.d)¹, es uno de los pilares de los Estados Democráticos. Desde interpretaciones institucionales del derecho², hay posiciones que defienden el carácter dominante de las libertades de prensa respecto a otros derechos. Sin embargo, entendemos que todos los derechos y libertades básicos del individuo y de la sociedad son fundamentales para el sistema, aunque la libertad de prensa adquiere un carácter preferente, pero, como ha matizado el propio Tribunal

¹ Siguiendo a la doctrina mayoritaria y al Tribunal Constitucional, entendemos por libertad de expresión la libre transmisión de opiniones, ideas y pensamientos que, por su propia naturaleza subjetiva, son indemostrables y por derecho a la información la transmisión de hechos que, por su materialidad, son susceptibles de ser ciertos o veraces. Véase, por todos, RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro: «La libertad de información en la jurisprudencia constitucional». En *Claves*, núm. 72, Madrid, 1997, pp. 2 y ss.

² Véase BÖKENFÖRDE, Ernest Wolfgang: *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Baden Baden, 1993, pp. 53 y ss.

Constitucional, no jerárquico³. Ese carácter preferente procede del reconocimiento de estas libertades como presupuesto necesario para la formación de una opinión pública libre.

Una sociedad que desconoce lo que ocurre a su alrededor, a la que se hurta no sólo la realidad sino también las opiniones críticas, el foro donde expresar sus opiniones desde las diferentes opciones políticas, no puede escoger entre las distintas posibilidades y, en consecuencia, no puede participar políticamente de forma responsable. En palabras de Konrad Hesse⁴: «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 formación 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».

Un sector de la prensa piensa que la participación del Estado en la regulación de este ámbito es siempre negativa porque supondrá, necesariamente, limitaciones a la libertad de prensa e intentos de los poderes legislativo y ejecutivo por controlar al «cuarto poder»⁵, al «perro guardián de la democracia»⁶. Por ello, algunos plantean que la mejor ley de prensa es la que no existe⁷.

³ El TC entiende que la preferencia de las libertades informativas en un eventual conflicto con otros derechos fundamentales sólo opera cuando, tras una ponderación casuística, se entiende que se trata de opiniones no injuriosas o ajenas a las ideas u opiniones que se expresan o de informaciones veraces de interés público. Para un análisis detallado de la doctrina y jurisprudencia sobre estas cuestiones véase NAVARRO MARCHANTE, Vicente J.: «La veracidad como límite interno del derecho a la información». En edición especial de los *VI Premios Ignacio González Reyes del Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife*, 1995, pp. 97 a 137.

⁴ Citado por SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José: «Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, Madrid, 1988, p. 141.

⁵ Como ejemplo, véase opinión de Luis Calvo, ex-director de *ABC*, en respuesta a una encuesta en *AEDE*, núm. 4, p. 71.

⁶ Como ejemplos, CRESPO DE LARA, Pedro: «Reflexiones sobre la necesidad de un Consejo de Prensa». En *AEDE*, núm. 4, 1981, p. 75; BENITO, Ángel: «La autoridad de la prensa». En *Cuadernos y Debates*, núm. 44-45, Madrid, 1989, pp. 7 a 14.

⁷ Entre otras, véase las opiniones de: Peter GALLINER en el Seminario sobre Los Consejos de Prensa europeos, organizado por la Asociación de Editores de Diarios Españoles y el Insti-

Probablemente la pasada experiencia española previa a la Constitución da la razón a estas opiniones. Sin embargo, desde los sectores profesionales mencionados, se insiste en la idea pese a los contextos democráticos, así Galliner⁸ sostiene la presente opinión: «Creemos firmemente que la mejor ley de Prensa es ninguna ley de Prensa, y lo afirmamos sin centrarnos en el caso español, sino en el problema internacional provocado por unas leyes de Prensa que siempre acaban siendo coactivas y limitativas, y por ello aprovechables por los Gobiernos para atacar a la Prensa».

No obstante, estas voces también son conscientes de que la Prensa puede cometer excesos, de que las empresas editoras pueden intentar cercenar la libertad de expresión de los periodistas a su servicio, de que las prácticas monopolísticas en el sector son peligrosas, etc. Por estos motivos y algunos más, se plantea como necesidad el que exista control, pero son partidarios del autocontrol⁹.

Sin embargo, no parece muy prudente dejar la regulación de un derecho fundamental a los usuarios más específicos de éste¹⁰, siempre se trataría de 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, art. 26 CE.

Por otra parte, entiendo que se trata de una visión corporativista de la sociedad que no encuentra apoyo en los principios democráticos. Ésta no puede organizarse con la suma de corporaciones (periodistas, sindicalistas, abogados, etc) que se auto-regulan. Conviene recordar que fueron las revoluciones liberales burguesas las que acabaron con los privilegios de los gremios medievales y reclamaron el monopolio normativo para el Estado.

Siguiendo a Carrillo¹¹, 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 pro-

tuto Internacional de Prensa y celebrado en Madrid en diciembre de 1980 y publicadas por la revista *AEDE*, núm. 4, 1981; o de Juan Luis Cebrián en el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y publicadas en la colección del CEC *Cuadernos y Debates*, núm. 12, 1988.

⁸ En cita de SALANER, Vicente: «Los Consejos de Prensa europeos, en Madrid», en *AEDE*, núm. 4, Madrid, 1981, p. 57.

⁹ GALLINER, Peter: «Respuesta al intervencionismo estatal». En *AEDE*, núm. 4, 1981, Madrid, p. 65.

¹⁰ Véase la información aparecida en el diario *El País* de 28 de noviembre de 1994, p. 26, sobre el debate entre periodistas y juristas sobre el autocontrol de la prensa.

¹¹ CARRILLO, Marc. «Los Consejos de Prensa como forma de autocontrol». En *Revista de Estudios Políticos*, núm. 54, Madrid, 1986, pp. 82 y ss.

pios 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 la prensa escrita 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», art. 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 públicos¹².

Muñoz Machado¹³ recoge en las siguientes líneas las principales críticas y desconfianzas de buena parte de los juristas hacia la prensa: «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, este autocontrol sí puede ser útil en tanto complemento de la normativa jurídica¹⁴ y la aplicación judicial¹⁵. Hay que tener en cuenta que el reproche que pueden hacer estas organizaciones a los medios y periodistas que incumplen las

¹² En este sentido, TORRES DEL MORAL, Antonio: «La libertad de comunicación pública». En *Estudios sobre Derecho de la Información*, Madrid, 1994, pp. 49 y ss.

¹³ MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Libertad de prensa y procesos por difamación*, Barcelona, 1988, p. 12.

¹⁴ Entre los ejemplos de normativa jurídica podemos destacar: la LO 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación; el art.8 del Convenio Europeo de Estrasburgo de 1989 sobre Televisión Transfronteriza y el art.23 de la Directiva 89/552/CEE, de coordinación de las normas estatales sobre radiodifusión televisiva, que permiten la reacción del ciudadano frente a «una alegación incorrecta»; la LO 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada, que limita al 25% el capital máximo que puede acumular una persona física o jurídica.

¹⁵ Básicamente la interpretación de la jurisprudencia penal sobre calumnias e injurias, de la civil sobre demandas por intromisión en la intimidad, el honor y la propia imagen e incluso de

normas deontológicas de la profesión podrán ser tanto más eficaces que las sanciones jurídicas desde el momento en que afectan directamente a lo más valioso que posee el profesional, la credibilidad de su trabajo.

En el autocontrol debemos atender a estos cuatro instrumentos básicos no excluyentes entre sí¹⁶:

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

Villaverde Menéndez¹⁷ señala que no obstante, 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 Carrillo¹⁸ al advertir que 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».

1.1. Los Códigos Deontológicos

Los Códigos Deontológicos son textos generalmente aprobados en el seno de organizaciones o asociaciones profesionales y que recogen los principios éticos bási-

la laboral en eventuales demandas por despido improcedente en uso de la cláusula de conciencia. Y obviamente, por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en tanto intérprete supremo de los derechos y libertades fundamentales.

¹⁶ Algún autor, VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Oviedo, 1994, p. 145, añade a éstos el posible cauce que podría suponer las asociaciones de usuarios.

¹⁷ *Ídem*, p. 146

¹⁸ CARRILLO, Marc: «Expresión e información: dos derechos entre la sociedad y el Estado». En *Autonomías*, núm. 21, Barcelona, 1996, p. 190.

cos para el ejercicio de la profesión¹⁹. 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.
4. La búsqueda de la verdad y la máxima objetividad posible 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. Podemos destacar los siguientes²⁰:

- Proyecto de Código de Honor Profesional de las Naciones Unidas (Nueva York, 1952).
- Declaración de deberes de los miembros de la Federación Internacional de Periodistas (Munich, 1971).
- Código Deontológico de la UNESCO para los periodistas (París, 1983).
- Código Deontológico para periodistas adoptado por el Consejo de Europa (1993).

En España, las asociaciones profesionales de periodistas también han aprobado diversos códigos, el pionero fue 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.

1.2. 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 entre los profesionales entre sí, con la dirección de la redacción del medio y con la empresa editora. No se

¹⁹ Es el caso de los más conocidos códigos deontológicos de los médicos o abogados. Para estos últimos véase el Código Deontológico aprobado en Madrid por la Asamblea de Decanos de la Abogacía Española el 30 de junio de 1995.

²⁰ Para un análisis detallado y estudio comparativo sobre diversos códigos de la deontología periodística véase BRAJNOVIC, Luka: *Deontología Periodística*, Pamplona, 1978, pp. 219 y ss.

trata, pues, de pactar cuestiones de carácter laboral que, por razón de su naturaleza, se integran en los convenios colectivos de trabajo²¹.

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 Estatuto²², 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 la que se pretende nombrar como director, subdirector, redactores jefes y asimilados.

1.3. Los Defensores del Lector u Ombudsman

El Defensor del lector u *Ombudsman*²³ 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 estilo²⁴. Hasta ahora ha sido preferentemente adoptado por medios escritos, aunque, en principio, nada impide que pudiera extenderse a los audiovisuales.

²¹ CARRILLO: «Expresión e información...», *op. cit.*, p. 186.

²² Aprobado por el Consejo de Administración de Promotora de Informaciones Sociedad Anónima (PRISA) el 29 de abril de 1980; por el Censo de la Redacción el 11 de junio; por la Junta de Fundadores el 18 de junio; y por la Junta General de Accionistas el 20 de junio.

²³ 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.

²⁴ 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).

En España, el primer ejemplo lo encontramos 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, en el que se 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 el caso sueco, establecido en 1969 a iniciativa de diversas asociaciones de la prensa, encontramos la particularidad de que se trata de una institución pública de carácter general, aunque de carácter voluntario y sin poder legal, y no de una figura interna de cada medio. El título preciso del ejemplo sueco identifica por sí solo su función: «Ombudsman de Prensa para el público en general». Este personaje, normalmente un juez en excedencia especial de tres años, nombrado por los *Ombudsmen* parlamentarios, es el contacto directo del público que pueda sentirse perjudicado por informaciones o comentarios de Prensa. En los casos menos importantes emite fallos directamente y los de más trascendencia los remitirá al Consejo de Prensa. Para Salaner²⁵ «es una suerte de fiscal paralegal y el Consejo es el Tribunal».

1.4. 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 la propias empresas editoras y contribuir a la existencia de relaciones equilibradas y leales entre la prensa, el Estado y el conjunto del cuerpo social²⁶.

²⁵ *Op. cit.*, p. 60.

²⁶ En este sentido véase DESANTES GUANTER, J. M.: *El autocontrol de la actividad informativa*, Madrid, 1973, p. 46; y CARRILLO: «Expresión e información...», *op. cit.*, p. 188.

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.

2. Los orígenes de los Consejos de Prensa

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 Johnsson²⁷, 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)». Como se expuso anteriormente, los asuntos de los que conoce el Consejo de Prensa han sido previamente tamizados por el *Ombudsman*. 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 (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), etc²⁸.

²⁷ Citado por SALANER, *op. cit.*, p. 60.

²⁸ BEL MALLÉN, Ignacio: «El autocontrol de la actividad informativa», en *Derecho de la Información*, Madrid, 1992, p. 298.

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 prensa²⁹.

3. El Consejo de la Información de Cataluña

3.1. *Los antecedentes de los Consejos de Prensa en España*³⁰

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 momento³¹.

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, también invalidan a este órgano para el cumplimiento de las funciones de autocontrol. Es inoperante desde 1976.

²⁹ SALANER, *op. cit.*, p. 57.

³⁰ Como punto de partida, es revelador el título que Carrillo antepone al tratamiento de este punto en su artículo «Los Consejos de Prensa», *op. cit.*, p. 97: «Antecedentes presuntos».

³¹ BEL MALLÉN, *op. cit.*, p. 304; y CARRILLO, «Los Consejos de Prensa...», *op. cit.*, p. 98, que se remite, para un estudio detallado de la legislación franquista sobre prensa a Fernando CEDÁN PAZOS, *Historia del Derecho español de Prensa e Imprenta (1502-1966)*, Madrid, 1974, pp. 219 y ss.

3.2. Origen del Consejo de la Información de Cataluña

El Consejo de la Información de Cataluña es creado a iniciativa del Colegio Oficial de Periodistas de Cataluña. Esta Comunidad Autónoma, en virtud del art. 36 CE y de su propia legislación sobre Colegios Profesionales, crea este Colegio mediante la Ley 22/1985, de 8 de noviembre³².

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, Facultades universitarias catalanas con estudios de Periodismo, 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.

En opinión de Carrillo³³ concurren en España, y también en ámbitos territoriales más reducidos como es el caso de Cataluña, una serie de realidades que no podían hacer pensar el descartar la creación de un Consejo de Prensa: «parece evidente que el pluralismo informativo hoy existente (...) no puede ocultar determinadas realidades. Una es que hay sectores que practican el derecho a la información al margen de las reglas deontológicas básicas» con un desmesurado menosprecio por la información veraz y demás derechos reconocidos en la Constitución. «Otra, es la influencia

³² 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.

³³ CARRILLO: «Expresión e información...», *op. cit.*, p. 190.

del poder político, hasta el punto de condicionar y tergiversar los contenidos informativos, sobre medios de comunicación audiovisuales, fundamentalmente la televisión»³⁴ mediante los consejos de administración con reproducción de las fuerzas parlamentarias en los medios públicos estatales y autonómicos y con «el hecho de que la introducción de los tres canales de televisión gestionados por grupos privados mediante concesión administrativa no parece haber aportado excesivos elementos innovadores para mejorar el pluralismo y la calidad de la información».

Otra de las circunstancias, tal vez la principal, que debe concurrir para el éxito de la labor de un Consejo de Prensa es la colaboración y responsabilidad de los medios. Situación que, a la vista de los acontecimientos parece que concurre en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero que, sin embargo, dista mucho de ser la misma en el resto del Estado³⁵.

3.3. Naturaleza del Consejo

El art. 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.

³⁴ En lo que respecta a la televisión por cable, conviene hacer referencia a la Ley catalana 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, que crea el Consejo Audiovisual de Cataluña (posteriormente complementado por los reglamentos de funcionamiento y organización aprobados por los Decretos 3/1997 y 4/1997, ambos de 7 de enero). Se trata de un órgano adscrito al Departamento de la Presidencia del Gobierno de la Generalidad, que goza de cierta autonomía orgánica y funcional, y que tiene entre sus funciones las de: ser órgano asesor y consultivo del Gobierno; ejercer labores de vigilancia y control de la programación para lo que denunciará las infracciones a la legislación y protegerá los derechos básicos de las minorías, solicitará la rectificación de la publicidad ilícita; será receptor de las demandas y sugerencias de los usuarios de los medios y mantendrá relaciones fluidas con los ciudadanos, los profesionales del sector, las empresas y las diferentes asociaciones interesadas. De lo expuesto se comprueba que tiene algunas funciones coincidentes con las de un Consejo de Prensa, si bien su origen y naturaleza públicos (está compuesto por el presidente y cuatro vocales nombrados por el Gobierno, cuatro vocales designados por el Parlamento y otros cuatro por las entidades representativas de los municipios de Cataluña) hace que marginemos su estudio al no considerarlo como un mecanismo de autocontrol.

³⁵ Estas páginas se escriben en un momento en el que se habla de «guerra mediática», el portavoz del Gobierno es acusado de chantaje a una cadena de televisión privada, hay una causa criminal abierta contra la junta de accionistas del principal grupo de comunicación del país, se piden comisiones de investigación en el Parlamento para averiguar las injerencias del Gobierno en los *mass media*, se regulan las plataformas digitales por la vía del Decreto-Ley, etc.

Vemos como 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, India³⁶ o Portugal³⁷ donde, por la presencia de funcionarios públicos, tienen cierto carácter semipúblico³⁸, 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. Y puede dirigirse tanto a los profesionales como a los editores, mientras 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Tampoco parece adecuada la aceptación tácita de Bel Mallén, *op. cit.*, p. 307, de la presidencia de estos órganos por 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».

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», art. 2. Y añade que esos principios deberán ser interpretados de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Recuerda Carrillo³⁹ 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».

En lo que respecta al resto del ordenamiento jurídico habrá que tenerse en cuenta, en especial, la regulación contenida en Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje, que en su art. 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, hemos visto como han surgido en nuestro país instituciones arbitrales en ámbitos como el consumo, las elecciones sindicales, etc⁴⁰.

Pese a esa referencia específica de sometimiento 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» 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 funda-

³⁹ CARRILLO: «Expresión e información...», *op. cit.*, p. 188.

⁴⁰ Véase la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1986, o el Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa, aprobado por el Real Decreto 1844/1994.

ciones, los institutos de ciencias sociales y las asociaciones altruistas y cívicas», art. 3. Los quince miembros componen el Pleno del Consejo que elegirá, de 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 han sido elegidos, de forma provisional y por un plazo inicial de dos años, por el Colegio de Periodistas de Cataluña, a la que los firmantes del Protocolo dieron su apoyo. El Reglamento no establece un sistema definitivo de elección de sus miembros.

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 sindicalistas⁴¹ y de parlamentarios⁴².

En la actual composición podemos establecer los siguientes grupos⁴³:

- Cinco personas procedentes de la Universidad: dos de Facultades de Ciencias de la Información, uno de Derecho, uno de Filosofía y otro de Sociología.

- Tres abogados.

- Tres periodistas.

- Dos editores.

- Un representante de Asociaciones de Vecinos.

- Un representante de Asociaciones Culturales.

⁴¹ Quizá se haya tenido en cuenta las críticas padecidas por el Consejo de Prensa alemán por esta razón, véase SALANER, *op. cit.*, p. 61.

⁴² CARRILLO: «Los Consejos de Prensa...», *op. cit.*, p. 102, actual miembro del 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 en «Expresión e información...», *op. cit.*, p. 191.

⁴³ Se trata de una clasificación que, por simplificadora del perfil de los miembros y atendiendo prioritariamente a su actividad presente aparentemente predominante, puede ser discutida. Sus nombres, por el orden de la clasificación, son: Salvador Alsius, Miquel de Moragas, Marc Carrillo, Victoria Camps, Salvador Giner, Jordi Cots, Eugeni Gay, Angelina Hurios, Xavier Foz, Josep Ramón González Cabezas, Joaquim Perramón, Josep García Miquel, Llorenç Gomis, Roser Argemí y Modest Reixach.

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 las 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 le sean planteadas.

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 proveniente 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 pluralismo⁴⁴. 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. Así, el párrafo tercero del art. 5 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 art. 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

⁴⁴ Como es función destacada del Consejo en Alemania: «Evitar la creación y extensión de los monopolios informativos».

por una recriminación pública de un organismo que puede alcanzar determinado prestigio social⁴⁵.

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, art. 6.

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 debatida 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 serán 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 pondrá a su disposición las instalaciones, medios personales y materiales propios. Conviene que esta situación de dependencia sea realmente, como

⁴⁵ Valgan, en este sentido, dos frases significativas pronunciadas en 1980 por Anthony Miles, ex-presidente del grupo británico *Mirror*, y recogidas por Salaner, *op. cit.*, pp. 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».

dice la propia disposición transitoria, de carácter provisional. La visualización de que el Consejo comparte las mismas instalaciones que el Colegio de Periodistas puede transmitir para algunos la idea de que no se trate de un órgano auténticamente independiente y que tiene por finalidad la defensa de intereses corporativos. En una institución cuyo único poder está en el prestigio y autoridad moral que pueda alcanzar para la sociedad no sólo basta con ser, también hay que parecer.

3.10. Actualización del Código Deontológico

Señala el art. 9 que el Pleno puede actualizar el contenido del Código Deontológico cuando lo considere necesario. Es cierto que tratándose de una institución de carácter privado que sólo genera sanciones de tipo moral no podemos trasladar sin más los esquemas y categorías jurídicas del derecho positivo. Sin embargo, no parece lógico, ni resulta necesario a la vista de los amplios términos, en forma de principios, y flexibilidad con que está redactado el código, que admite un gran abanico de concreciones, el que el Consejo de la Información sustraiga la capacidad de reforma, unilateral, del Código a sus autores, al Colegio de Periodistas.