

## ¿La mejor ley de prensa es la que no existe? A vueltas con la regulación y autorregulación

### Autoría



#### Salvador Alsius

Doctor en Periodismo, licenciado en Ciencias Económicas y licenciado en Ciencias de la Información. Director Periodismo de la Universitat Pompeu Fabra. Investigador principal del equipo de ética periodística del “Comité de Ética Periodística” (<http://www.eticaperiodistica.org>).

### Sumario

Abstract

Introducción

Regulación y autorregulación: conceptos básicos (1)

Pequeña historia de la autorregulación periodística en España

Panorama actual en España: los códigos

Panorama actual en España: las instituciones (7)

Un debate constante: a favor y en contra de la autorregulación

Un futuro incierto

Notas

Bibliografía

### ABSTRACT



En la transición política española la frase que encabeza esta lección –dicha entonces como una interrogación entre los que aquí va colocada- se repetía incesantemente en el seno de la profesión periodística y en la población más sensibilizados respecto al papel que los medios de comunicación debían ejercer en democracia: “¿La mejor ley de prensa es la que no existe?”. En aquel tiempo, y en el caso de España (aunque no exclusivamente en este país), existía un contexto claro: la ley de prensa e imprenta promulgada por el entonces ministro de Información y Turismo. Aunque es justo reconocer que esa ley sustrajo a la profesión periodística de prácticas dictatoriales como la censura previa, lo cierto es que la habitualmente conocida como “Ley de Prensa de Fraga” no dejaba de resultar una ley propia de un régimen autoritario y represor. Por eso, cuando los políticos que se oponían al franquismo no tuvieron demasiados problemas en hacerla pasar, convertirla, pintada en pancartas o proferida en mítines o manifestaciones, en uno más de los automatismos de la transición. [...]

### INTRODUCCIÓN

En los años de la transición política española la frase que encabeza esta lección –dicha entonces como una interrogación entre los que aquí va colocada- se repetía incesantemente en el seno de la profesión periodística y en la población más sensibilizados respecto al papel que los medios de comunicación debían ejercer en democracia: “¿La mejor ley de prensa es la que no existe?”. En aquel tiempo, y en el caso de España (aunque esa afirmación no se escuchaba exclusiva

existía un contexto claro: la ley de prensa e imprenta promulgada en 1966 cuando Manuel Fraga Iribarne era ministro de Turismo. Aunque es justo reconocer que esa ley supuso unos avances tímidos que dejaron atrás prácticas dictatoriales previas, lo cierto es que la habitualmente conocida como “Ley Fraga” no dejaba de resultar una ley propia de un represor. Por eso todos los sectores políticos que se oponían al franquismo no tuvieron demasiados problemas en convertirla, pintada en pancartas o proferida en mítines o manifestaciones, en uno más de los automatismos que la luz

Últimamente son bastantes los profesionales que reclaman que se legisle de tal forma que sea posible hacer espirales en las que han entrado los medios de comunicación. En primer lugar, la espiral de unos contenidos cada vez de manera especial en la televisión, no parecen tener otra divisa que los incrementos de las audiencias, consiguiendo a costa de bajar hasta el grado cero el nivel de la calidad informativa. En segundo lugar, la espiral de las concomitancias políticas y el poder económico y de ambos a su vez con el poder mediático, otrora conocido como el “cuarto poder”. “But not least”, la espiral de una creciente concentración de las empresas mediáticas, y no sólo en el sentido de agrupar compañías de medios de comunicación con soportes muy diferentes sino también en el de hacer converger la difusión de contenidos con el control de las nuevas tecnologías, es decir la base “infraestructural” de los circuitos de las espirales, actuando de manera simultánea desde hace unos pocos años, han creado un torbellino en el que a veces como monigotes muchos de los actores del teatro mediático, incluidos aquellos que no hace tanto tiempo parecían estar de la alta misión democrática que adornaba su trabajo, es decir, los periodistas.

En el lapso de tiempo intermedio entre los dos momentos a los que acabamos de aludir, es decir, en las aproximadamente transcurridas entre el advenimiento de la democracia y el comienzo del desafuero actual, ¿qué ha estado ocurriendo mayoritariamente, la profesión periodística y también aquellos sectores sensibilizados a los que antes aludíamos, han estado a la misma santa: la autorregulación. Una figura venerada en la que muchos (entre los que confieso contarme) tenían confianza y de cuya eficacia milagrera algunos comienzan a dudar seriamente. Como en aquel viejo chiste, cada vez que dicen: ¿hay alguien más por ahí?

La presente lección no pretende obviamente señalar cuál es la manera de salir del torbellino. Nos conformaremos con hechos históricos, con aportar algunos datos y con poner al día los elementos de una vieja discusión, la referida a la que debe darse a la regulación de los medios y a la autorregulación de sus actores, trátense de los empresarios o de los que trabajan para los mismos.

## REGULACIÓN Y AUTORREGULACIÓN: CONCEPTOS BÁSICOS (1)

Por regulación (en el contexto en que aquí nos movemos) podemos entender el conjunto de leyes y de normas admitidas tanto en la infraestructura técnica de los medios como en el control de sus contenidos.

Las directrices políticas predominantes en cada país o en cada época determinan si existe una mayor tendencia a la regulación fuerte o si, por el contrario, se da una mayor permisividad. En general, las políticas marcadamente liberales o escasamente reguladoras por parte de los gobiernos de turno, mientras que formas proteccionistas de entender la regulación más estricta.

El tan discutido binomio libertad-responsabilidad aparece ahí en una de sus manifestaciones más claras de la sociedad. La gran cuestión es cómo hacer compatible la defensa de la libertad de expresión con la necesidad de hacer viable y sostenible la comunicación entendido como un servicio público. Es decir, poner un cierto orden y dar garantías a los ciudadanos por otra no tomar medidas que puedan comportar la tentación de ejercer alguna forma de censura.

Justo es decir que una cierta regulación se ha hecho imprescindible en todos los estados, cuando menos para el uso del espacio radioeléctrico y no convertir el mundo de las ondas en un campo de bramante. Las nuevas tecnologías ensanchado mucho las posibilidades de crear nuevos medios de comunicación; pero, aún así, los estamentos públicos mucho o poco- un cierto control sobre su uso (a la manera de un “código de circulación”).

Más allá de los aspectos técnicos, ¿es deseable que haya muchos mecanismos de control y autoridades especializadas? Las respuestas a esta pregunta tienen mucho que ver con las ideologías políticas. Y tienen también mucho que ver con las morales. Pero ya sabemos, desde Aristóteles, que la moral tiene una vinculación muy directa con la política.

Lo que sí podemos hacer aquí es recordar brevemente cuáles son algunos de los grandes temas que sí que han sido específicos en muchos países, es decir, temas clave que han entrado de pleno en el ámbito del derecho positivo:

- La protección frente a las injurias o la difamación. Evidentemente, se trata de figuras jurídicas que son pre

aparición de los medios de comunicación, pero que toman una nueva dimensión cuando los derechos individuales son conculcados más gravemente debido a la difusión masiva de mensajes.

- Los derechos de rectificación y de réplica. Son los derechos que protegen a los ciudadanos ; tergiversaciones manifiestas de la verdad o de tratamientos claramente sesgados de algunos asuntos que los

- Defensa de la seguridad nacional. Este concepto, especialmente en tiempo de guerra, ha operado siempre como limitador de derechos y libertades civiles, incluida la libertad de expresión. En algunos países especialmente ante amenazas terroristas, también se han aprobado normas legales que, por ejemplo, impiden la exaltación o inclusión de los idearios de los grupos armados.

- El secreto profesional del periodista. En este caso, más que una limitación de la libertad de expresión, se trata de una garantía para preservarla. Opera de una manera diferente del secreto profesional propio de otras profesiones como la médica, que, en general, hace referencia a la materia sobre la cual hace falta mantener discreción. En el caso del periodista se hace referencia a la fuente informativa, que se puede mantener oculta si así lo solicita expresamente. Es un derecho reconocido conjuntamente con la cláusula de conciencia, en la Constitución Española.

- La preservación del honor, la imagen y la intimidad de las personas. Como en el caso de las injurias, se trata de un derecho precedente a la implantación de los medios de comunicación masiva, pero que corre un especial riesgo de ser conculcado con la tendencia a la espectacularización de sus contenidos. Especialmente sensible, en este caso es aquello que hace referencia a los menores, y prácticamente todos los países democráticos tienen leyes que otorgan especial protección.

Las convicciones morales de una sociedad, cuando están suficientemente arraigadas, suelen solidificarse en el derecho. Lo que ha sucedido con temas como los que acabamos de mencionar. Al existir un amplio consenso social sobre la necesidad de garantizar ciertos derechos individuales, se generan las leyes que los protegen y los correspondientes mecanismos para su cumplimiento. ¿Esto agota todos los dilemas morales que se plantean respecto a los medios de comunicación? Ni mucho menos. Comienza a tener sentido hablar de autorregulación.

## PEQUEÑA HISTORIA DE LA AUTORREGULACIÓN PERIODÍSTICA EN ESPAÑA

El primer código deontológico de la profesión periodística del que se tiene noticia aparece en el estado de Kansas y pronto se replicaron documentos similares en otros estados norteamericanos. Pero no tardaron a generarse también en Europa. En el año 1918 el Sindicato Nacional de Periodistas francés adoptó la "Charte des Devoirs du Journaliste" como código fundacional del propio sindicato, mientras que en Suecia (país que había promulgado la primera ley sobre libertad de prensa en 1776) se estableció un código ético el año 1923.

El origen y la intencionalidad de estos códigos son diversos. En unos casos son inducidos de manera clara por la legislación establecida. En otros, son las corporaciones profesionales las que los promueven como una forma de anticiparse a la regulación legal que pudiera poner en peligro la libertad de expresión. También existen códigos que, con formatos muy variados, surgen de la iniciativa empresarial con la intención de "homologar" ante el público la calidad del producto informativo. El primer código es el que asumió en 1923 la "American Society of Newspaper Editors" (ASNE) (2). De cualquier forma, el origen de los códigos es la voluntad de combinar la libertad de prensa con un ejercicio responsable de la función informativa.

En España, entre los múltiples desarrollos que impidió el franquismo, se cuenta el de una actividad informativa normativa que, desde el punto de vista de los contenidos como desde el punto de vista de su entorno empresarial y profesional. Esto explica el código ético del periodismo que se promulgó el año 1992.

Ese primer código es el que impulsó el Colegio de Periodistas de Catalunya, y cuenta con una pequeña prehistoria ilustrativa. Según ha explicado Josep Pernau, ex-decano de aquella corporación profesional, la preparación del código comenzó a iniciarse en 1989 (Pernau, 2006). Por aquel tiempo la entonces primera ministra británica Margaret Thatcher se había comprometido a un sector de la prensa y anunció una reforma restrictiva de la legislación antilibelo. Las empresas de prensa le respondieron que "ahórrase el trabajo de regularnos, que ya nos autorregularemos nosotros". Surgió así la "Press Commission" como un organismo de arbitraje que ha venido atendiendo las quejas de los ciudadanos británicos cuando éstos han denunciado que las normas deontológicas del periodismo han sido transgredidas por algún medio. Al cabo de muy poco tiempo en el Reino Unido se emitieron aquellas advertencias gubernamentales, pero de una forma algo más esperpéntica. El gobierno de Felipe González comenzó a emitir advertencias de una forma como los medios de comunicación estaban tratando el llamado "caso Guerra" (en referencia al hermano del viudo de Guerra, acusado de ejercer influencias desde un despacho ubicado en la delegación del Gobierno en Sevilla). La

Gobierno, en una comparecencia pública, pronunció unas palabras que recordaron demasiado a las de Margaret Thatcher: el endurecimiento de la legislación en el caso de que no fueran los medios los que se autorregularan. En el Colegio católico el deseo de que pudiera parecer que el proyecto de código, ya listo por aquel entonces, pudiera parecer dictado de Moncloa. De manera que el borrador fue cuidadosamente guardado en un cajón y durmió el sueño de los justos durante los días necesarios para que nadie pudiera pensar que había existido una relación de “acción-reacción” ante las amenazas que

Era pues en 1992 cuando, en el marco de un congreso de periodistas catalanes se promulgaba el “Codi Deontològic de Periodistes de Catalunya”, constituido por doce principios que posteriormente se han visto ampliados por algunos artículos. En el adenda de aquel código se advertía de la conveniencia de crear posteriormente un organismo encargado de velar por los principios enunciados, y así fue como cuatro años más tarde, en el marco de un nuevo congreso de la profesión pública el “Consell de la Informació de Catalunya” que, más tarde reforzado jurídicamente por una fundación ad hoc, asumió las funciones características de los “press councils” que existen en diversos países (4).

En 1994 la FAPE (entonces Federación de Asociaciones de la Prensa de España; actualmente, Federación Periodistas de España) establecía también un código. Es un documento de características similares al catalán y al que están elaborados desde corporaciones profesionales, en el sentido de que plantean grandes principios (o “mandamientos”) sin entrar en detalles que los conviertan en un catecismo. Por cierto que este es un aspecto que los códigos éticos del periodismo de los correspondientes a otras profesiones como la medicina o la abogacía. Cuando las entidades que tienen capacidad sancionadora, los códigos suelen desgranar con un mayor nivel de detalle las conductas que castigan la infracción (5).

## PANORAMA ACTUAL EN ESPAÑA: LOS CÓDIGOS

Durante las últimas décadas en España han sido muchos los sectores profesionales, especialmente en el ámbito de los medios de comunicación, que han propugnado formas de autorregulación con el objetivo de asegurar que los medios cumplan mejor su función social.

La autorregulación profesional se concreta en una serie de mecanismos muy diversos: códigos deontológicos, códigos de estilo, consejos de la información y consejos audiovisuales, defensores de los lectores y defensores de la información. La implantación de éstos y de otras figuras es muy desigual en los diversos países. La eficacia de unas y otras es relativa y no existe ninguna que pueda ser considerada una panacea. En cualquier caso, la eficacia que puedan tener hay que decirlo, los mecanismos de la autorregulación actúan como una lluvia fina, que va impregnando lentamente la tierra. Esta tierra parece cada vez peor abonada y más bien se nos muestra como un espacio extraordinariamente árido.

En lo que se refiere a los códigos deontológicos, los han estado compilando diversos estudiosos de la ética periodística (1999a y 2005) y Juan Carlos Pérez (2004). Más recientemente, y en el marco de una amplia investigación sobre periodistas y de los ciudadanos ante la ética, el equipo coordinador construyó una base de datos que con toda probabilidad es la colección más amplia y más actualizada de que actualmente puede disponerse (6).

En dicha base de datos figuran hasta el momento 82 códigos y documentos que, en su conjunto, vienen a ser un compendio de la deontología escrita. Figuran en la base en primer lugar los tres códigos transnacionales que cuentan con mayor reconocimiento: el de la Federación Internacional de Periodistas, el de la Unesco y la resolución 1003 (1993) del Consejo de Europa. En segundo lugar encontramos los tres códigos proclamados en su momento por corporaciones profesionales: el del Colegio de Periodistas de España, el de la FAPE, ya citados en otro lugar de esta lección, y el del Colegio de Periodistas de Galicia. Una categoría de códigos son los de las guías editoriales o normas de conducta de las corporaciones públicas de radio o televisión, pero también entrarían en esta categoría los libros de estilo (o cuando menos algunos fragmentos de los mismos) de periódicos, emisoras, agencias de noticias y los libros de estatutos de redacción que existen en algunos medios, que acostumbran a tener artículos de contenido relacionados con la ética profesional. También contribuyen a generar el bagaje deontológico las recomendaciones y tratamientos informativos que provienen de los consejos audiovisuales que operan en el país (en Cataluña, en Andalucía, en Aragón, en Castilla-La Mancha, en Castilla y León, en Extremadura, en Galicia, en Madrid, en Murcia, en Navarra, en País Vasco, en Rioja, en Valencia y en Aragón). Otros documentos tienen carácter sectorial dentro de la profesión periodística y van ligados a determinadas esferas de la actividad periodística: algunos códigos se refieren de forma exclusiva al trabajo de los fotógrafos o de los reporteros gráficos. Y proliferan también las guías que tienen carácter temático. Éste sería el caso de recomendaciones relativas al tratamiento informativo de personas de determinadas etnias, de los homosexuales, de los juicios, de la información política en tiempo de guerra, de las enfermedades, etc. Particularmente interesante es el caso de los documentos sobre la violencia llamada “de género”. De los recopilados en la citada base de datos, 10 hacen referencia a ello y el más antiguo de ellos data del año 1999.

### Consejos de la información y consejos del Audiovisual

En una adenda del código deontológico de los periodistas catalanes aprobado en 1992 se preveía la conveniencia de que velara por el cumplimiento de los principios establecidos en aquel documento. Y así ocurrió. Cuatro años más tarde, con el funcionamiento del Consell de la Informació de Catalunya (CIC), primer organismo de estas características que ha existido en España. Para su diseño se contó con la asesoría y el apoyo de los presidentes de los correspondientes órganos de Gran Bretaña. Entre los modelos posibles se eligió uno que cuenta con la participación de las que en ocasiones han sido denominadas "partes interesadas": profesionales, las empresas y el público. Los tres estamentos están presentes en el consejo, formado actualmente por 15 miembros, pero en la composición debe cumplirse siempre la condición de que los representantes del público sean un número suficiente. Entre los primeros se cuentan expertos en bioética, sociólogos de la comunicación, presidentes de facultades especialmente sensibilizadas respecto a la calidad de la información, etc. Ante la imposibilidad de establecer una forma de sufragio universal o de otras formas de elección que pudieran ser interferidas por los poderes políticos, una cooptación cualitativa, que tiene algunas ventajas y, obviamente, también algunos puntos débiles. En cuanto a la representación directa en el consejo es reducida e inconstante. Pero en cambio las empresas que deciden admitir la membresía al consejo, contribuyen a sufragar su funcionamiento con una cuota anual que es proporcional a su tamaño y audiencia.

Hasta el presente el consejo ha recibido 541 quejas de ciudadanos, la mayoría de las cuales han dado lugar a resoluciones. El conjunto de los dictámenes forman un corpus doctrinal considerable, que precisamente ahora está siendo objeto de investigación que permitirá establecer cuáles son los principios éticos más invocados por los ciudadanos, la tipología de los casos que resultan más interpellados, etc (9). Por otra parte, el consejo organiza también jornadas y conferencias sobre tratar asuntos de ética. Así, la más reciente, en diciembre de 2010, se dedicó a la ética periodística en la prensa deportiva.

El año 2004 se creó también, por parte de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE), una "Comisión de Deontología" que tiene algunas características comparables a las del organismo catalán. Sin embargo su actividad ha sido hasta ahora menos intensa (10).

### Autoridades audiovisuales

Es discutible hasta qué punto las altas autoridades audiovisuales han de ser consideradas o no dentro del ámbito de los "press councils" por cuanto ejercen principalmente funciones reguladoras. De todas maneras, en muchos casos asumen también un papel similar al que asimila en ciertos aspectos a los "press council". Así viene ocurriendo en España con las hasta ahora existentes, desde el nivel nacional hasta, veremos enseguida, a escala regional o autonómica: organizan simposiums sobre asuntos de ética periodística, promueven investigación, editan publicaciones sobre aspectos debatidos de la actividad de los medios audiovisuales, emiten recomendaciones sobre los tratamientos informativos de determinadas materias. Asimismo, han asumido quejas de ciudadanos respecto al comportamiento de los medios.

En España no existe, hasta la fecha, un ente de estas características de ámbito estatal. Las competencias reguladoras en los países están atribuidas a este tipo de organismos están repartidas entre diversas entidades. Y la concesión de frecuencias depende directamente del gobierno.

Durante las últimas dos décadas se ha reclamado desde diversos sectores la creación de una autoridad audiovisual independiente. Recientemente se ha conseguido el consenso político necesario para diseñar sus competencias y, sobre todo su composición. Recientemente se ha hecho un nuevo intento. En la nueva ley de Comunicaciones Audiovisuales, aprobada en marzo de 2010, se preveía la creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). A este organismo, en principio, no se le atribuiría la misión de conceder licencias pero sí que tendría competencia para sancionar a los medios que incumplieran normativas europeas o que ultrapasaran los límites éticos. Pero la legislatura se ha agotado sin que el consejo llegara a constituirse.

Mientras tanto, sí que existen organismos de este tipo en tres comunidades autónomas: Cataluña, Andalucía y Navarra. El Consejo Audiovisual de Catalunya (CAC) tuvo un rodaje de algunos años en la década de los noventa y fue creado en su forma actual en 2004. Para ello se tomó inspiración en modelos preexistentes en Europa, y de modo especial el francés (CSA) y el portugués (CSA). Entre otras facultades, la de establecer las condiciones de la concesión de licencias de emisión –obviamente sólo en el ámbito de la televisión– y también la de sancionar las infracciones de normativas audiovisuales europeas. Asimismo ha diseminado una consigna en forma de recomendaciones hechas a los medios, a los periodistas y a las autoridades. Los consejos andaluz y navarro tienen una estructura parecida.

Las insuficiencias de estos consejos vienen dadas por dos circunstancias. Por una parte, su limitado ámbito territorial.

les imposibilita intervenir sobre las cadenas de radio o de televisión con cobertura en todo el estado. Por otra parte, correspondientes leyes de creación está perfectamente descrito el perfil profesional que deben tener los consejeros, los partidos políticos acabarían haciendo de los consejos una reproducción en miniatura de las fuerzas parlamentarias que muchos profesionales y el sector del público más sensibilizado han acabado por perder la confianza en este tipo de consideración que estaban excesivamente politizados.

### **Los defensores de los lectores y de las audiencias**

El primer medio informativo español que contó con un “defensor del lector” fue el diario El País. Este periódico, fundado en un momento en el que de una manera más clara contribuyó a la modernización de la prensa española en una serie de cambios, uno de ellos, en el que creó un modelo que fue seguido posteriormente por otros diarios, como La Vanguardia, El Correo Gallego y El Punt, y que también ha sido un referente para la prensa latinoamericana. Los ombudsmen españoles tienen una columna semanal, que habitualmente se publica los domingos, en la que comentan quejas recibidas por parte de los lectores y las respuestas que a las mismas dan los periodistas responsables de las diversas secciones o de las decisiones editoriales.

También en el sector audiovisual se ha ido implantando esta figura. La primera cadena de televisión que la estableció fue Antena 3, a finales de la década de los 90. Sin embargo allí quedó como una figura decorativa y el cargo acabó con poca actividad. Más actividad desplegó el defensor del espectador de RTVA, la radiotelevisión pública de Andalucía, que comenzó en 1992 (12). Posteriormente han impulsado este sistema de autorregulación Radio Televisión Española, en 2006, y algo más tarde la Catalana de Mitjans Audiovisuals (la radiotelevisión pública de Cataluña). Estos defensores cuentan con programas correspondientes parrillas de programación, donde comentan algunas de las quejas recibidas o coberturas informativas por motivo de controversia (13).

Como es sabido, existe una diversidad de pareceres sobre las ventajas y los inconvenientes de que los ombudsmen trabajen en empresas entre periodistas de su nómina o entre personas que no hayan tenido una relación directa con la profesión profesional del medio (Maciá, 2006). En España en casi todos los casos las empresas han optado por la primera opción, pero embargo puede ser oportuno señalar que una buena porción de las personas que desempeñan o han desempeñado este cargo han ejercido también como docentes o investigadores en universidades (14).

### **Asociaciones de telespectadores**

En España existía una tradición escasa, por no decir nula, de clubs de lectores de prensa. En cambio en los últimos años se ha creado una buena cantidad de asociaciones de espectadores de televisión. La mayor parte de ellas tienen un número de miembros pero tomadas en su conjunto empiezan a cobrar una cierta relevancia en el campo de la autorregulación.

Como han puesto de manifiesto Aznar (1999b) y Herrera (2005), la aparición y posterior desarrollo de estos movimientos ha llevado a pensar en una cierta maduración progresiva de las audiencias, favorecida además por un creciente respaldo legal para esta actividad.

La que parece ser la mejor establecida y la más implantada de estas entidades es la Asociación de Usuarios de los Medios de Comunicación que se autodefine como una organización sin ánimo de lucro, dedicada a defender los derechos de los ciudadanos como destinatarios de los mensajes que a través de ellos se difunden y como protagonistas de sus contenidos (15). También Telespectadors Associats de Catalunya (TAC) tiene una implantación en todo el territorio (16).

Por otra parte hay un buen número de asociaciones integradas en una plataforma denominada iCmedia que se define como “Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de los Medios que trabaja con los principales agentes para concretar decisiones y acciones que mejoren la calidad de los contenidos y contribuyan a crear una sociedad más justa y solidaria, atendiendo a la nueva realidad multipantalla”.

Ese conjunto de organizaciones, la mayoría con implantación regional, presume de contar en total con 100.000 socios. Este dato en el momento no ha sido corroborado por ninguna investigación académica. Por otra parte, existen suspicacias acerca de las finalidades de algunas de ellas (17).

Hace falta advertir que han existido y existen profesionales (o en general, ciudadanos) que nunca han querido la autorregulación. Consideran que la libertad de expresión es una cosa tan incuestionable que no se le puede poner ningún impedimento, más allá de los estrictamente legales. Y todavía, muchos de quienes mantienen esta posición creen que los mínimos imprescindibles. Es decir, son partidarios de la “desregulación”.

Dicho de otra forma, quienes defienden esta posición suelen argüir que tras la autorregulación se esconde en realidad camuflada, la censura o la autocensura. A veces, el debate sobre esta materia es real y responde a planteamientos ideológicos. Hace falta advertir, aun así, que muchas veces queda desfigurado por la semántica, es decir, por el alcazar a palabras como regulación, autorregulación, censura y autocensura.

Y es bien cierto que la autorregulación a veces ha respondido a criterios profesionales de cariz corporativista, o que aliado con intereses gubernamentales para “atenuar” las voces críticas de los medios de comunicación. Efectivamente, el establecimiento de medidas de moderación por parte de las empresas de comunicación o de los colectivos profesionales es consecuencia del temor a las amenazas de algunos gobiernos de establecer leyes anti-libelo o de tomar medidas que limiten la libertad de expresión.

Ante algunas objeciones que se oponen a la autorregulación, argumentos que se han acostumbrado a usar a su favor

- La autorregulación puede ser, en muchos contextos políticos, preferible a una excesiva regulación. Cuando los gobiernos de turno, que se pueden dejar traer por sus apetencias de conservar el poder, la regulación es susceptible de poner en peligro la libertad de expresión.
- La autorregulación contribuye a crear un depósito moral en muchas materias todavía sujetas al debate social. Los puntos de referencia que pueden ser compartidos por los diversos actores de la comunicación colectiva: las empresas y el público destinatario.
- La autorregulación genera pedagogía e implicación. Contribuye, en definitiva, a la maduración democrática y al papel de los medios de comunicación.

Estos han sido los términos de debate durante muchos años. Pero últimamente parece detectarse un quebranto en la autorregulación. Así lo ha puesto de manifiesto un estudio reciente realizado entre profesionales de diversas comunidades autónomas de España. Se trata de una investigación empírica en la que se quiso averiguar la opinión de los periodistas (posteriormente el mismo con los ciudadanos) acerca de muchos aspectos de la ética informativa. (Alsius et al., 2010).

Dicha investigación contaba con una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. Entre las preguntas que se hicieron en una encuesta on-line, se pedía a los periodistas que valoraran en una escala numérica de 1 a 10 el grado de utilidad de los principios deontológicos. La media se situaba por debajo de 5, lo que significa un suspenso bastante claro, si se tiene en cuenta que se contemplaba. Esta valoración aparecía como bastante homogénea si los números se miraban en función del sexo y la edad. En cambio sí que parecía haber una diferencia significativa en función de otra variable: a medida que el tamaño del medio comunicativo en el que se trabaja es más grande, el periodista se vuelve más desconfiado en relación con la conducta.

Otro dato numérico significativo era el escaso conocimiento que los periodistas españoles demostraban de los principios de autorregulación. La ignorancia acerca de las normas éticas que establecen cuáles son los principios y deberes de los periodistas era alta entre los encuestados. Asimismo demostraban tener un gran desconocimiento de la existencia o del papel jugado por los consejos de la información o los consejos audiovisuales.

Pero era en el resultado de la parte cualitativa de la encuesta, llevada a cabo mediante entrevistas en profundidad, donde en su conjunto demostraban nadar en un mar de confusiones acerca del alcance que deberían tener la regulación o la autorregulación. Bastantes los periodistas que comenzaban defendiendo la autorregulación pero que acababan por reconocer que la regulación es válida si no se opta por imponer sanciones a los que la infrinjan. Algo más de la mitad de los periodistas con quienes se entrevistó inclinaban por la existencia de fórmulas coercitivas para garantizar el respeto a una deontología profesional. Algunos se inclinaban por meras sanciones prudenciales, como llamadas de advertencia, pero otros llegaban a propugnar la existencia de sanciones económicas o las inhabilitaciones profesionales. En algunos casos los entrevistados entraban en flagrantes contradicciones y rechazaban la autorregulación porque la equiparaban a autocensura, y se adherían en cambio a la idea de que debe existir en el marco jurídico existente o a través de vías administrativas o corporativas. La verdad es que se encontraron muchos gustos y no siempre basados en razonamientos coherentes.

En una nueva fase de la investigación se hicieron preguntas semejantes a los ciudadanos (Real, 2010). En este caso se resolvió a través de una encuesta telefónica, mientras que la parte cualitativa consistió en una serie de grupos de discusión en diversas ciudades. Los destinatarios de la información periodística se mostraron más severos que los propios periodistas al opinar que debería implementarse formas de coerción para obligar a los medios de comunicación a actuar de forma responsable.

La frase “debería haber leyes más duras...” resonaba a menudo en las conversaciones. Es decir, los ciudadanos, encuentran claramente alejados de la idea de que la mejor ley de prensa es la que no existe.

## UN FUTURO INCERTO

En el momento actual podría decirse que existe un enorme desconcierto acerca de cuál debe ser el nivel de regulación de los medios de comunicación. Las indecisiones no son patrimonio exclusivo de los profesionales a nivel individual, también los sindicatos y las asociaciones y colegios profesionales. Y asimismo participan de ellas los partidos políticos legislativos.

Existen dudas importantes que se refieren a las materias que deberían ser objeto de regulación. Pero las vacilaciones cuando lo que se discute es quién debe regular y cómo debe hacerlo. Cualquier iniciativa que se plantea en inmediatamente con las voces de quienes, bajo la bandera de la libertad de expresión defendida como un derecho constitucional, son contrarios a cualquier forma de regulación e incluso de autorregulación.

El abanico de opiniones es enorme. Para los paladines del neo-liberalismo, el campo jurídico de la información, en el contenido, no debería exceder los límites del código penal. Y algunos incluso los consideran excesivos. Desde otro lado, que deberían existir leyes que constriñeran algo más el margen de actuación, pero en definitiva eso continuaría dejando a los jueces el arbitraje sobre los umbrales de la corrección informativa. No faltan quienes pondrían en manos de las administraciones la capacidad de imponer sanciones a los transgresores de ciertas normas. De hecho algunas administraciones sí tienen capacidad en lo concerniente a materias que han considerado especialmente sensibles, como es el caso de la protección de datos. Otros puntos de vista defienden la creación de autoridades “independientes” a quienes se atribuiría el discernimiento sobre los contenidos informativos. Sobre quién debería ser ungido con esa autoridad, de forma individual o de forma colegiada, las opiniones son variopintas.

A finales de la década de los 90 comenzó a haber en España algunos intentos para conseguir la regulación de la información. Diversas entidades (sindicatos y asociaciones profesionales) agrupadas en el llamado “Foro de Organizaciones de la Prensa”, iniciaron la redacción de un proyecto de estatuto profesional del periodismo que contó con el aval de sectores políticos de izquierda aunque con muchos altibajos, se fue prolongando en la siguiente década (18). En 2003 el grupo socialista del Congreso planteó una propuesta en ese sentido que no prosperó. Al año siguiente fue Izquierda Unida quien presentó formalmente un proyecto de ley al Congreso de los Diputados, con el nombre de Estatuto Profesional del Periodista, que fue recibida de uñas verdes por los profesionales y por los partidos de derechas (19). Se comenzaba a perfilar así la idea de que la reivindicación de algo como “estatuto de la prensa” ya era más claramente patrimonio de las izquierdas que de las derechas, aunque desde luego sería del tipo de esquematización en este sentido.

Aquel proyecto de estatuto contenía en su redactado una novedad. Sus redactores intentaban conseguir lo que en el momento se consideraba como la cuadratura del círculo: regular la autorregulación. Efectivamente, se contemplaba en él, entre otros, la creación de un consejo de la prensa que tendría la potestad de acreditar a los profesionales de la información y que actuaría a través de un comité deontológico con capacidad para imponer sanciones a los periodistas infractores. ¿Infractores de qué? De un código deontológico incluido a manera de anexo dentro de la misma ley. El proyecto quedó en eso, en un intento de políticas mayoritarias, a pesar de que el PSOE coqueteó con él, nunca se lo acabaron de tomar en serio.

Posteriormente, las mismas organizaciones profesionales han vuelto a la carga y ya en la última legislatura de la actual se trató de promover un nuevo proyecto, esta vez con el nombre de “Ley orgánica de garantías del derecho a la información de los ciudadanos” (20). Debe llamarnos la atención el cambio de título, y especialmente el uso como sujeto del derecho a la información del periodista. Como mínimo, ese detalle le resta tufo corporativista a la propuesta. Pero se mantiene un planteamiento similar: al binomio regulación-autorregulación. Es decir, se propugna igualmente la creación por ley de un consejo de la información cuyos miembros quedarían legitimados por el nombramiento realizado desde el parlamento, así como un consejo de prensa “consejo corregulador del periodismo”, y una comisión deontológica cuyos referentes serían ahora códigos éticos como la Declaración de Principios de la Federación Internacional de Periodistas y la resolución 1003 (1993) del Consejo de E

Es significativo el nombre de “consejo corregulador del periodismo”. Aparece así en escena un concepto del que se va hablando en los últimos años, el de corregulación. Por tal debe entenderse aquel proceso en el que dos o más entidades de diferente naturaleza acuerdan para establecer unas reglas. Pero, obviamente, el alcance del concepto será muy diferente según cuál sea la naturaleza de las entidades. Si una de ellas está legitimada jurídicamente y otra no (por ejemplo, si una es un parlamento y la otra es un colegio profesional) la corregulación es exactamente una regulación realizada con cesión de determinados poderes del primero respecto al segundo, llevando a cabo en algunos países experiencias interesantes en este sentido. Pero es importante que para cada caso se defina perfectamente qué se está pretendiendo hacer y con qué tipo de legitimidad.



Lo que parece fuera de toda duda, a poca fe que se tenga todavía en la información de calidad como savia de los sistemas es que los medios de comunicación, sus propietarios y quienes trabajan en ellos han de actuar con un deber de responsabilidad social. Si la información se equipara por completo a una mercancía, apaga y vámonos. Si se cree más y que tiene alguna relación con el interés colectivo, entonces debe estar sometida a ciertos controles. ¿Autorregulación? ¿Corregulación, con todas las variantes que se quiera?

Últimamente se ha acuñado un concepto nuevo, el de “accountability”. En español se ha acostumbrado a traducirlo como “rendimiento de cuentas”. Responde a una idea que comienza a tener predicamento en el mundo empresarial, tanto en empresas privadas como en corporaciones de titularidad pública. En España ya se presta atención a rankings que miden la transparencia y la responsabilidad social de las empresas. Trasladado el concepto al ámbito de los medios de comunicación, hablando del rendimiento de cuentas que los grupos mediáticos y los profesionales de los medios deben dar a la sociedad, sus formas de comportamiento y sus resultados.

La “accountability” incluye muchos aspectos de todo aquello que aquí se ha venido empaquetando bajo la etiqueta de “ética” (códigos y libros de estilo, consejos de la información, defensores de los lectores, etc.), pero responde a una idea más amplia en el sentido de que actualmente existe una serie de nuevas formas de comunicación social que han orillado formas más participativas que querían ponerse a disposición de los ciudadanos. Los blogs y las redes sociales están a la orden del día, con inmensas potencialidades, está la de ser nuevos vehículos de la sanción social a los medios.

En estos momentos está en pleno desarrollo un proyecto de investigación a escala europea, financiado por la U.E., que estudia los procesos de autorregulación de los medios en diversos países a partir de esta nueva perspectiva. Se trata del proyecto impulsado y dirigido por investigadores del Erich Brost Institute, de Dortmund, y que cuenta en España con la colaboración de un investigador asociado, del Grup de Recerca en Periodisme de la UPF. Los tres principales objetivos de este proyecto son:

1. Investigar la cantidad y la calidad de los sistemas de rendimiento de cuentas (“accountability”), como prerrequisito para los debates plurales sobre la independencia de los medios de comunicación en unos tiempos de creciente concentración de empresas periodísticas.
2. Comparar el impacto de los sistemas de rendimiento de cuentas ya existentes o los innovadores que se están desarrollando a través de internet en los diversos sistemas de medios y tradiciones periodísticas europeas y de fuera de Europa.
3. Formular recomendaciones a los responsables políticos en temas de medios de comunicación de la U.E. que incentiven a los profesionales y a los usuarios de los medios para que participen activamente en el rendimiento de cuentas (21).

## NOTAS

(1) Este apartado y el siguiente recogen y refunden algunas ideas ya expresadas por el propio autor en el libro *Ètica i responsabilitat social dels mitjans de comunicació*, del que es deriva el apartado de referencias bibliográficas.

(2) Esta entidad cambió su nombre el 6 de abril de 2009 por el de “American Society of News Editors”

(3) El código puede consultarse, en su versión original [catalán](#), a la web de la institució. También en [español](#).

(4) [Consell de la Informació de Catalunya](#)

(5) [Código deontológico de la FAPE](#)

(6) Esta base de datos podrá ser consultada próximamente bajo demanda en [aquí](#).

(7) Este apartado es una adaptación de algunos fragmentos del capítulo correspondiente a España publicado en el libro *Accountability, in Europe and Beyond*, del que són coautores Marcel Mauri y Ruth Rodríguez, conjuntamente con el resto de la lección. Véase el apartado de referencias bibliográficas.

(8) Véase la nota 3.

- (9) Esta investigación está siendo llevada a cabo por el [Grup de Recerca en Periodisme \(UPF\)](#)
- (10) [Comisión de Quejas](#)
- (11) [Consell de l'Audiovisual de Catalunya](#), [Consejo Audiovisual de Andalucía](#), [Consejo Audiovisual de Navarra](#)
- (12) En 1995 se creó una doble figura, con un defensor para los oyentes de radio y otro para los espectadores de más tarde, en 1997, se unificaron ambos cargos en una sola persona. El principal conducto a través del cual atiende l es [internet](#).
- (13) [Ombudsman de RTVE](#); [Ombudsman de la CCMA](#)
- (14) Es el caso del ombudsman de La Vanguardia entre 2000 y 2005, Josep M. Casasús, que actualmente es el decà de Comunicació de la Universitat Pompeu Fabra, y de la actual defensora del lector de El País, Milagros Pérez Oliva, de la misma universidad y que actualmente forma parte de su consejo social, etc.
- (15) [Asociación de Usuarios de la Comunicación](#)
- (16) [Telespectadors Associats de Catalunya](#)
- (17) En 2004 el periodista Xavier Sardá, cuando estaba al frente de un programa muy denostado por sus contenidos denigrantes ("Crónicas marcianas" en Tele5), promovió un reportaje periodístico centrado en cuatro de esas asociaciones que quería demostrar que existían en su seno intereses espurios de carácter económico así como unos planteamientos más
- (18) Este asunto fue un objeto central de los debates que se realizaron en las sucesivas convenciones de Periodistas (1998), en Valladolid (2000) y en Tarragona (2002). Para un acopio de las vicisitudes experimentadas por este siguiente [enlace](#)
- (19) Su título era "[Estatuto del Periodista Profesional](#)"
- (20) Puede consultarse en este [enlace](#)
- (21) El proyecto, los equipos que forman parte del mismo y los avances en la investigación que llevan a cabo pueden

## BIBLIOGRAFIA

- ALSIUS, Salvador; MAURI, Marcel; RODRIGUEZ, Ruth: Spain: "A diverse and asymmetric landscape", en EBERWEIN Susanne; LAUK, Epp; LEPPIK-BORK, Tanja (eds.)(2011): Mapping Media Accountability - in Europe and Beyond. Verlag.
- ALSIUS, Salvador (ed.); ALCALÁ, Fabiola; FIGUERAS MAZ, Mònica; RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Ruth; MAURI, Francesc; SINGLA, Carles; TULLOCH, Christopher (2010): The Ethical values of journalists. Field research among the in Catalonia. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Colección Lexikon. Disponible en línea: [http://www20.gencat.cat/docs/EADOP/Publicacions/Continguts/epubs/lexikon/Lexikon\\_06.epub](http://www20.gencat.cat/docs/EADOP/Publicacions/Continguts/epubs/lexikon/Lexikon_06.epub)
- ALSIUS, Salvador (1998): Ètica i periodisme. Barcelona: Pòrtic.
- AZNAR, Hugo (2005): Ética de la comunicación y nuevos retos sociales. Códigos y recomendaciones para los medios.
- AZNAR, Hugo (1999a): Ética y periodismo. Códigos, estatutos y otros documentos de autorregulación. Barcelona: Pa
- AZNAR, Hugo (1999b): Comunicación responsable. Deontología y autorregulación de los medios de comunicación. Comunicación.
- HERRERA, Susana (2005): "Las otras formas de participación: más allá del rating". En Información para la paz. Autocresponsabilidad del público (pp.323-342). Valencia: Fundación COSO.
- MACIÀ BARBER, Carlos (2006): "Un modelo de defensor del lector, del oyente y del telespectador para el perfeccionamiento

del periodismo en España”, en Comunicación y Sociedad, XIX, n.1, 2006, pp. 47-66. Disponible en: [http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art\\_id=56#C01](http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=56#C01)

PÉREZ FUENTES, Juan Carlos (2004): Ética periodística. Principios, códigos deontológicos y normas complementarias. Editorial de la Universidad del País Vasco.

PERNAU, Josep (2006): “Cataluña, pionera del autocontrol en España”, en Cuadernos de Periodistas, n. 4, abril 2006. Madrid: Asociación de la Prensa de Madrid. Disponible en línea: <http://www.comisiondequejas.com/Documentos/Relacion/Doc4.pdf>

REAL, Elena: “La autorregulación. Valoración de los códigos. Conocimiento de los mecanismos de autorregulación”. En: SALGADO, Francesc (eds.) (2010): La ética informativa vista por los ciudadanos. Contraste de opiniones en el espacio público, pp.275-291.. Barcelona: UOC.

Original disponible en: [http://portalcomunicacion.com/lecciones\\_det.asp?lng=esp&id=69](http://portalcomunicacion.com/lecciones_det.asp?lng=esp&id=69)

[PDF creado](#)

---

### **Portal de la Comunicación InCom-UAB: El portal de los estudios de comunicación, 2001-2012**

Institut de la Comunicació (InCom-UAB)

Edificio N. Campus UAB. 08193 Cerdanyola del Vallès (Barcelona)

Tlf. (+34) 93.581.40.57 | Fax. (+34) 93.581.21.39 | [portalcom@uab.cat](mailto:portalcom@uab.cat)