

# LA LIBERTAD INTERNA DE LOS MEDIOS PRIVADOS DE COMUNICACION SOCIAL

**Enrique Gómez-Reino y Carnota**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense

## I. DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA A LAS LIBERTADES DE LA COMUNICACION

### 1) *El carácter expansivo de la libertad de imprenta*

Desde la formulación primitiva, en nuestro país, de la libertad de expresión como libertad de imprenta, por ser el único medio técnico de comunicación social conocido en los albores del constitucionalismo, hasta nuestros días se ha producido una evolución profunda de aquella libertad, fruto de múltiples factores de naturaleza diversa. El resultado más palmario de este proceso ha sido la emergencia de un amplio abanico de libertades en el sector de la comunicación, a las que nos referiremos más adelante.

Nos encontramos, pues, tanto en ésta como en otras parcelas, con una extensión del *status* jurídico constitucional del individuo, que responde a un proceso de decantación histórica que ha sido puesto de relieve, entre otros, por Schneider con las siguientes palabras: «lo que ha ido surgiendo de las necesidades de cada etapa histórica constituye hoy el *status* de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano en el Estado constitucional democrático».

Los derechos fundamentales responden, pues, a la «ordenación de esferas de la vida social que se han manifestado como especialmente propensas a ser intervenidas por el Estado y, por ello, se han manifestado como muy necesitadas de protección». Así, por ejemplo, señala el citado autor «que se garantiza la libertad de opinión como un derecho subjetivo de defensa frente al Estado porque los poderes dominantes tienden, según muestra la experiencia, a contrarrestar opiniones incómodas, sobre todo cuando amenazan con poner en peligro la propia posición del poder». Y termina diciendo que «un Estado que niega o desprecia las *actuaciones fundamentales* de estas esferas de la vida

social, en general o en casos particulares, difícilmente podrá caracterizarse como Estado constitucional democrático»<sup>1</sup>.

En la actualidad se ha abierto paso la expresión «libertades de la comunicación», la cual ha venido a sustituir, primero, a las clásicas de la libertad de imprenta y de la libertad de manifestación del pensamiento y, luego, a la de libertad de información, que venía siendo entendida, al menos por una parte de la doctrina, en su doble dimensión de libertad de informar y de derecho a recibir información; libertades todas ellas necesarias pero insuficientes para explicar y garantizar una comunicación libre que es la base y el sustento del sistema democrático.

Con la utilización de la expresión «libertades de la comunicación» se pretende, además, recuperar una tradición que arranca de la Revolución francesa y, en particular, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en cuyo artículo 11 se establece que «la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre», precepto que en la actualidad ha adquirido en el país vecino el rango de principio de valor constitucional (Consejo Constitucional, Ss. de 17 y 19 de marzo de 1984, 27 de julio de 1982, 20 de enero de 1984, 25 de julio de 1984, 12 de septiembre de 1984, 10 y 11 de octubre de 1984, 29 de julio de 1986 y 18 de septiembre de 1986).

## 2) *Las libertades de la comunicación en la Constitución española*

Las libertades de la comunicación recubren desde el punto de vista jurídico diferentes situaciones, las cuales, por primera vez en la historia de nuestro Derecho Público, han sido constitucionalizadas en 1978.

El conjunto de estas libertades pretende dar una respuesta satisfactoria a un fenómeno tan importante como es el de la comunicación social, en el cual participan sujetos diversos y cuyas libertades o derechos fundamentales requieren ser garantizados no sólo frente al Estado, sino también frente al poder del dinero.

En la consecución de este doble objetivo ocupan un lugar destacado tanto nuestro constituyente como la labor de nuestro más alto Tribunal. No obstante, el legislador ordinario no ha sabido o no ha querido hasta la fecha sacar muchas de las consecuencias que del texto constitucional y de su interpretación ha realizado el Tribunal Constitucional, como más adelante tendremos la oportunidad de explicar.

El artículo 20 de la CE ampara, en primer término, la libertad clásica de manifestación del pensamiento de la siguiente forma:

Se reconoce y protege el derecho a «expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción» (art. 20.1.a).

<sup>1</sup> «Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático», *REP*, nueva época, núm. 7, enero-febrero 1979, p. 16.

Se constitucionaliza también la doble perspectiva de la actividad informativa en los términos siguientes:

Se reconocen y protegen los derechos: a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión» (art. 20.1.d).

Con el reconocimiento de estos derechos no se agotan en nuestra Constitución las libertades de comunicación, pues aquél se extiende, además, a otros derechos que son un complemento indispensable para la comprensión global, desde el punto de vista jurídico, del fenómeno de la comunicación. Estos nuevos derechos son la cláusula de conciencia y el secreto profesional (art. 20.1.d, *in fine*).

Estas libertades adquieren, además, diversos significados a la luz del artículo 1.1 de laCE que define a España como un «Estado social y democrático de Derecho».

No es menos importante también señalar aquí la cláusula de progreso del artículo 9.2, según la cual «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». El Estado en su conjunto, pues, asume la obligación de realizar los derechos fundamentales.

El artículo 20 de la Constitución es necesario conectarlo, a su vez, con el 38, que reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», la cual, cuando se trata de empresas de comunicación tiene, en nuestra opinión, un carácter meramente instrumental con respecto a las libertades garantizadas en el artículo 20, tema sobre el que volveremos más adelante.

## II. LOS SIGNIFICADOS DE LA LIBERTAD DE LOS MEDIOS PRIVADOS DE COMUNICACION

A lo largo de la historia, desde los orígenes del constitucionalismo, han ido desvelándose nuevas dimensiones de la libertad en una doble perspectiva: cuantitativa y funcional. Si esto es así, hoy, en cuanto se refiere a los derechos fundamentales en general, lo es también en relación con el sector de la comunicación, en el cual la libertad de prensa e imprenta ha jugado un papel expansivo de primordial importancia.

En las próximas líneas vamos, pues, a intentar describir sintéticamente este doble proceso<sup>2</sup>.

La libertad de prensa viene definida, en un primer momento, por dos características: a) se considera como una de las libertades inte-

<sup>2</sup> Para una síntesis de este proceso, véanse, por todos, H.-P. SCHEIDER, *art. cit.*, y A. BOLDASSARRE, «Libertà di stampa e diritto all'informazione nelle democrazie contemporanee (con particolare riguardo a Francia, RFT e USA)», *Politica del Diritto*, año XVII, núm. 4, diciembre 1986, pp. 579-605.

lectuales, esto es, como una modalidad de la libertad de pensamiento del individuo, desconectada, por lo tanto, de la propiedad de los medios de comunicación social<sup>3</sup>; y b) el significado de esta libertad es tomado del sistema inglés del *common law*, en el cual, según William Blackstone, la libertad de prensa se configura como *freedom from prior restraints*, es decir, la libertad de prensa significa ausencia de censura previa<sup>4</sup>.

Este modelo inspira después toda la tradición histórica liberal, tanto desde el punto de vista doctrinal como jurídico constitucional.

Este derecho de libertad se configura en la doctrina clásica (Jel-lineck) como derecho público subjetivo, esto es, como un derecho defensivo (*Abwehrrechte*) o derecho de omisión (*Unterlassungshechte*) tendente a un *non facere* del Estado (libertad negativa) o, dicho con otras palabras, la libertad consiste en un hacer del individuo, la cual exige correlativamente un no hacer del Estado, o si se quiere la libertad es un poder de prohibir (Burdeau), o *immunity* frente al Estado, en la concepción anglosajona.

La libertad de expresión es, pues, ante todo un derecho público subjetivo, como lo ha señalado reiteradamente nuestra jurisprudencia constitucional («Se ha señalado acertadamente que se trata... de un derecho de libertad, por lo que básicamente significa ausencia de interferencias o de intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación», S. núm. 12/1982, de 31 de marzo).

Desde el punto de vista jurídico positivo es conveniente, asimismo, señalar que los textos constitucionales, en nuestro país, al mismo tiempo que han reconocido la libertad de imprenta primero, y luego la libertad de manifestación del pensamiento, prohibían, expresamente, la censura previa<sup>5</sup>.

Esta concepción individualista de la libertad de prensa que dura hasta la segunda guerra mundial es puesta en tela de juicio por las teorías institucionalistas que señalan la relación existente entre derecho subjetivo y propiedad de los medios de comunicación<sup>6</sup>, debido

<sup>3</sup> Este significado se encuentra por primera vez en la obra *Aeropagitica*, de John MILTON (1644), primer alegato histórico en favor de la libertad de prensa, en la que reclama «la libertad de saber, de hablar y de argüir libremente según mi conciencia por encima de todas las libertades» (Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 90).

<sup>4</sup> Para BLACKSTONE, la libertad de prensa consiste, literalmente, «in laying no previous restraints upon publication» (Bl. Comm. 16th edn., London, 1815, 151), citado por E. BARENDT, en *Freedom of speech*, Clarendon Press, Oxford, 1987, p. 114.

<sup>5</sup> Desde la primera Ley de Imprenta de las Cortes de Cádiz (Decreto de 10 de noviembre de 1810) y también en todas las Constituciones, desde la de 1812 a la de 1978, se prohibió tajantemente la censura previa, pero, sin embargo, reaparecía frecuentemente a nivel infraconstitucional, a través de distintas técnicas administrativas.

<sup>6</sup> También ha existido una corriente del primer pensamiento liberal francés, como Mirabeau, Mercier de la Riviere, Turgot y otros, que ha identificado las libertades públicas con el derecho de la propiedad, y que fue retomada más tarde por el gran jurista Hauriou, para el cual las libertades individuales «son derechos que tienen a presentarse bajo la forma de una propiedad», concepción muy extendida entre los empresarios de la información.

sobre todo a la mutación profunda operada en la sociedad gracias al desarrollo económico, a las nuevas ideas sociales, al desarrollo acelerado de la tecnología y, en fin, a las corrientes democratizadoras del Estado y de participación política.

La prensa y los medios privados de comunicación en este nuevo contexto histórico se manifiestan tanto como un poder político como un poder social.

Es cierto que la prensa sigue siendo un derecho público subjetivo, pero al mismo tiempo se configura como un instrumento de formación de la opinión pública, sobre el que se basa la democracia política.

En el aspecto político-institucional de las libertades de expresión y de información ha hecho también hincapié nuestro Tribunal Constitucional. En efecto, en la Sentencia de Antena 3 se dice, expresamente, que la libertad de expresión significa, además, «el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático»; doctrina reiterada en posteriores sentencias. Por lo que respecta a la libertad de información, el alto Tribunal mantiene también que es «un medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor de libertad preferente... viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública, que es una institución constitucional del Estado democrático, que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger» (S. núm. 165/1987, de 27 de octubre).

Nuestro Tribunal Constitucional ha seguido en este tema la línea marcada por la jurisprudencia constitucional de otros países<sup>7</sup>.

Es necesario, pues, articular estos dos aspectos —el individual y el institucional—, dado que en el proceso de comunicación a través de la prensa y de otros medios privados de comunicación social confluyen sujetos diversos tales como el que expresa el pensamiento,

En USA, sin embargo, antes que en el continente europeo, el Tribunal Supremo ha considerado que no es contrario a la Primera Enmienda constitucional la aplicación de la legislación *antitrust* a las empresas periodísticas (*Associated Press v. NLRB*, 1937, y *Ass. Press v. USA*, 1945).

<sup>7</sup> Es en USA donde por primera vez se destaca la perspectiva político-institucional de la libertad de prensa, y que se consolida con Warren en la presidencia del Tribunal Supremo (1953-69), al considerar el *Marketplace of ideas* como el fundamento de la democracia.

En Alemania, el Tribunal Constitucional Federal ha visto también en la prensa una institución que cumple una tarea pública (*oeffentliche Aufgaben*), así como un medio de formación de una opinión pública libre (*Meinungsbildungsfreiheit*).

Recientemente, en Francia, el Consejo Constitucional ha recordado que la libertad de prensa «es una de las garantías esenciales, sea para el respeto de los derechos y la libertad, sea para la soberanía nacional» (S. núm. 84-181, de 11 de octubre de 1984), y que la libertad de la comunicación exige el respeto del pluralismo, «que es una de las condiciones de la democracia» (S. núm. 86-217, de 18 de septiembre de 1986).

el propietario de los medios, el que dirige y organiza el proceso comunicativo, el que trabaja profesionalmente y el no menos importante sujeto cual es el que recibe la información.

Desde el punto de vista social la prensa detiene un poder importante que se traduce en una creciente concentración de empresas en este sector, lo cual incide en el proceso de formación de la opinión pública y se produce, consecuentemente, un grave deterioro de la libertad de aquellos que no participan en dicho proceso, esto es, de los detestinatarios de la información. Por ello, los Estados normalmente han dictado medidas específicas anti-*trust* en este sector con el objeto de evitar la creación de monopolios de opinión, medidas ausentes todavía en nuestro país, y existe al mismo tiempo una preocupación por establecer mecanismos que garanticen una organización interna de los medios favorable a la libertad.

Este proceso nos enseña que si bien la prensa en un momento histórico conquistó la libertad frente al Estado, luego ella misma confiscó aquella libertad; de ahí la necesidad de garantizar la libertad en un doble frente: la libertad *de* prensa (libertad frente al Estado) y la libertad *de la* prensa (libertad en la prensa). Distinción que tiene gran predicamento en el derecho comparado. Así, en Alemania se distingue entre libertad externa de prensa (*Aüssere Pressefreiheit*) y libertad interna de prensa (*Innere Pressefreiheit*), distinción que se ha aplicado también a la televisión (*Aussenpluralitaet* en contraposición a *Binnenpluralitaet*), y en Italia se utilizan indistintamente las expresiones *liberta di stampa esterna* y *liberta di stampa*, para referirse a la libertad tradicional frente al Estado y *liberta di stampa interna* y *liberta della stampa*, para dar cuenta de la libertad interna.

Ahora bien, esta distinción que se aplicó originariamente a la prensa ha ido extendiéndose, como acabamos de ver, a otros medios de difusión, y puede ser hoy aplicada también a la comunicación. De esta forma se podrá distinguir entre libertad *de* comunicación o libertad externa de comunicación y libertad *de la* comunicación o libertad interna de la comunicación. Aquí sólo vamos a tratar de la libertad interna de los medios privados, la cual plantea problemas específicos y distintos a los de la libertad interna en los medios públicos de comunicación.

Por último, nos queda por señalar que los problemas que hoy tiene planteados la comunicación social tienen un marco adecuado de resolución en nuestra Constitución. En efecto, tanto la libertad de prensa como la libertad privada de otros medios de comunicación adquiere significados distintos, según se trate del Estado de Derecho, del Estado social o del Estado democrático. En el Estado de Derecho la Constitución otorga a estas libertades un carácter de derechos públicos subjetivos, esto es, un derecho de defensa frente al Estado, así como la categoría de elementos del ordenamiento objetivo. Desde la perspectiva democrática, las empresas privadas de

comunicación tienen un derecho a participar en la formación de la opinión pública, así como el derecho de los periodistas a participar en el contenido informativo de los periódicos. Desde el punto de vista social los periódicos tienen una pretensión a una ayuda pública (poder de exigir) por su misión de interés público concretada en el mantenimiento del pluralismo externo informativo, con objeto de evitar posiciones monopolistas y, sobre todo, potenciar el acceso al mercado de nuevos órganos de información<sup>8</sup>. El pluralismo informativo se convierte, así, en garantía del derecho del público a la información.

### III. LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD INTERNA DE LOS MEDIOS PRIVADOS DE COMUNICACION SOCIAL

La Constitución, como es sabido, vincula no sólo a los poderes públicos, sino también a los ciudadanos (art. 9.1); en virtud de esta fuerza vinculante «nada es trivial e inimportante» cuando afecta a los derechos fundamentales y libertades públicas (S. núm. 1/85, de 9 de enero), debido al «lugar privilegiado que en la economía general de nuestra Constitución» ocupan aquéllos (S. núm. 66/1985, de 23 de mayo).

De este principio de vinculación se desprende, entre otras cosas, «la nulidad radical de todo acto —público o, en su caso, privado— violatorio de las actuaciones jurídicas reconocidas en la Sección Primera del capítulo segundo del Título I de la Constitución» (S. núm. 114/1984, de 29 de noviembre). Lo cual nos lleva a sostener que en las relaciones entre particulares, y por lo que aquí interesa en el seno de las empresas periodísticas o de radios privados, la Constitución también es eficaz.

Aún más, el Tribunal Constitucional ha afirmado, valientemente, que «ni las organizaciones empresariales forman mundos reparados y estancos del resto de la sociedad, ni la libertad de Empresa que establece el artículo 38 del texto constitucional legitima el que quienes prestan servicios deban en aquéllas por cuenta y bajo la dependencia de los titulares deban soportar despojos transitorios o limitaciones injustificadas de sus derechos fundamentales y libertades públicas, que tienen un valor central y nuclear en el sistema jurídico constitucional. Las manifestaciones de feudalismo industrial «repugnan al Estado social y democrático del Derecho y a los valores superiores de la libertad, justicia e igualdad a través de los cuales ese Estado toma parte y se realiza (art. 1.1)» (S. núm. 88/1985, de 19 de julio).

La eficacia, por lo tanto, de los derechos fundamentales entre particulares en el seno de las empresas, en general, y por lo que aquí

<sup>8</sup> Véase, por todos, SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 34.

interesa de las empresas informativas, en particular, significa, en otras palabras, que el Tribunal Constitucional está tutelando, por vía interpretativa, la libertad interna de los medios.

Junto a esta declaración contenida en esta sentencia debe recordarse, por otra parte, que nuestro más alto Tribunal, con anterioridad, había afirmado de forma clara y contundente, en relación con los medios de comunicación, «que tanto se viola la comunicación libre al ponerle obstáculos desde el poder como al ponerle obstáculos desde los propios medios de difusión» (S. de 3 de marzo de 1982).

Esta doctrina constitucional nos ofrece un apoyo importante a la hora de la organización de la libertad interna de los medios y de las eventuales consecuencias que de aquélla pueden derivarse.

En efecto, un medio privado de comunicación se organiza constitucionalmente en torno a un núcleo de libertades, cuya titularidad corresponde a distintas personas. En primer término, el titular de la libertad de empresa, garantizada en el artículo 38 de la CE, cuando realiza actividades relativas a la comunicación, lo es también de la libertad de expresión (art. 20.1.a) y como tal su empresa responde a a la categoría de empresa de tendencia, cuya manifestación más genuina es el derecho que tiene su titular a establecer lo que ha llamado la doctrina italiana el *indirizzo politico* de la publicación o, en su caso, de la radio; esto es, la línea ideológica del medio.

Por otra parte, ambos derechos no tienen el mismo porte o textura constitucional. La libertad de expresión, por su ubicación constitucional (Sección Primera del Capítulo II del Título I), es un derecho fundamental más consistente que la libertad de empresa (Sección Segunda). Por ello, la libertad de empresa hay que entenderla como un mero soporte material o elemento instrumental al servicio de la libertad de expresión.

En el ámbito organizativo interno de la empresa informativa los periodistas son asimismo titulares de otros derechos fundamentales, y entre ellos, por lo que aquí interesa, de la libertad de informar de manera veraz. El ejercicio, pues, de su actividad informativa encuentra su límite en el respeto a la línea ideológica del empresario, pero al mismo tiempo éste no podrá interferir, en el ámbito estrictamente profesional del periodista, imponiendo un determinado tratamiento de las noticias o practicando la censura informativa. El contenido constitucional de la libertad de expresión del propietario no cubre, pues, aquellas facultades tradicionalmente asumidas por el propietario del medio de orientación o censura en el ámbito estrictamente profesional informativo y ello porque no es el titular de la libertad de informar, la cual corresponde constitucionalmente a los periodistas<sup>9</sup>. La prensa

<sup>9</sup> No por obvio es conveniente recordar que la censura que le está vedada a los poderes públicos en el artículo 20.2 de la CE es, sin embargo, realizada con toda normalidad por los medios privados de comunicación en virtud de la asimilación tradicional de la libertad de prensa con el derecho de propiedad. Con la interpretación que se sigue en este texto se pretende poner en tela de juicio tal facultad en el ámbito privado.

se configura, pues, constitucionalmente como un proyecto participativo en el cual es necesario deslindar los derechos que les corresponden a cada uno de los sujetos que intervienen en el mismo<sup>10</sup>.

A lo largo de estas líneas se habrá podido observar que la libertad interna de los medios es susceptible de un tratamiento jurídico constitucional similar, con las debidas correcciones que exceden de este trabajo, al del derecho de la educación (art. 27 CE) en cuanto que en la organización interna, tanto de la educación como de los *mass media* privados, inciden varios derechos fundamentales cuyas fronteras es preciso deslindar y al mismo tiempo articular en un proyecto común. En el caso de la enseñanza privada el titular del centro es portador de un ideario; en el supuesto de las empresas informativas, es portador de una tendencia, por lo que ambas empresas deben considerarse como una excepción al artículo 16 de la CE, según el cual, como ha recordado el Tribunal Constitucional, «el principio de neutralidad debe... presidir la conducta del empresario» (S. núm. 19/1985, de 13 de febrero). Pero, además, en los centros privados de enseñanza trabajan los profesores que son titulares del derecho a la libertad de cátedra, y en las empresas informativas prestan sus servicios los periodistas, titulares del derecho a la libertad de informar. El paralelismo no parece ofrecer dudas. Con los criterios jurisprudenciales ya establecidos hasta estos momentos por el Tribunal Constitucional en los términos hasta aquí expuestos, así como con la doctrina del mismo en relación a las dos leyes de educación (Estatutos de Centros Escolares y LODE), existe ya una base suficiente para profundizar en las ideas apuntada y, en particular, para fundamentar en el propio texto constitucional, conforme a la significación y función de los derechos fundamentales en el Estado social de Derecho, la intervención del legislador en vistas a la elaboración de un estatuto de la empresa informativa en el cual se diseñe, entre otros extremos, el marco de las relaciones empresario-director-periodistas y de esta forma preservar de forma eficaz los derechos fundamentales en cuestión. Esta libertad interna se convierte, pues, en una de las garantías del derecho del público a la información (art. 20.1.d). En definitiva, como ha establecido nuestro más alto Tribunal, del sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución no solamente se deduce «la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos. Ello obliga especialmente al legislador, quien recibe de los derechos fundamentales «los impulsos y las líneas directivas», obligación que adquiere especial relevancia allí donde un derecho «valor fundamental quedaría va-

<sup>10</sup> El debate sobre la participación de los periodistas, a través de las llamadas sociedades de redactores, en la gestión de las empresas informativas se entabló en Francia, con gran impacto en el continente europeo, a raíz del mayo del 68. Hoy son clásicas ya las dos obras siguientes, que resumen los términos de la polémica: I. SCHOEIBEL, *La presse, le pouvoir et l'argent*, Editions du Seuil, Paris, 1968, y Ph. BOEGNER, *Presse, argent, liberté*, Fayard, Paris, 1969.

cío de no establecerse los supuestos para su defensa» (S. núm. 53/1985, de 11 de abril).

#### IV. EL INFORME DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE LA «ORGANIZACION INTERNA DE LOS *MEDIA* EN RELACION CON LA LIBERTAD DE INFORMACION»<sup>11</sup>

El Informe nos aporta en general un abanico de cuestiones que en la práctica se han planteado y aún siguen planteándose en el seno de las empresas informativas. En particular se analizan los problemas de la organización interna de los medios de comunicación social, tanto públicos como privados, y al mismo tiempo pretende trazar las líneas directrices que deben presidir el reparto del poder en el seno de los *media*.

Sin embargo, es conveniente precisar que el tratamiento doctrinal e incluso jurídico-constitucional del tema debe ser distinto porque distinta es también la situación de los medios.

La gestión pública de medios de comunicación está regida por la regla de la neutralidad del servicio, la cual excluye la imposición de una tendencia en dichos medios. Por el contrario, los medios privados de comunicación como empresas de tendencia, en los términos que han quedado expuestos anteriormente, están necesitados de una articulación en su seno del poder de informar con el objeto de garantizar la libertad de información y los derechos de los destinatarios de la misma.

Hecha esta precisión necesaria, sólo recogeremos en este apartado las sugerencias del Informe con respecto a la prensa, las cuales son perfectamente aplicables a las radios privadas, aunque en aquél no se mencionen.

El Comité parte de la constatación de que la libertad de información reconocida en el Convenio de 1950 (art. 10.1) en las condiciones de la sociedad actual se ejerce normalmente a través de empresas y no por los individuos, lo que provoca una tensión en su seno entre el propietario o editor y las personas que participan en el proceso de la información. Habida cuenta de que son necesarios medios financieros muy importantes para llevar a cabo la creación y gestión de un periódico, el control de la estructura jerárquica empresarial se orienta hacia preocupaciones económicas y comerciales, las cuales entran a menudo en conflicto con el producto empresarial, que es el periódico, y en menoscabo, por lo tanto, de la libertad de información.

La búsqueda de soluciones a esta tensión en el seno de las empresas es tratada en el Informe bajo el título de «libertad interna de

<sup>11</sup> Preparado por el «Comité sobre los medios de comunicación social», Estrasburgo, 16 de marzo de 1980.

la prensa» siguiendo las pautas marcadas en muchos de los Estados miembros del Consejo de Europa.

Los problemas detectados al hilo del estudio de la libertad interna de la prensa los agrupa el Informe en tres categorías: los relativos a las relaciones laborales, el reparto de competencias en el seno de la empresa y los concernientes a la participación en las decisiones de orientación y gestión empresariales.

### 1. Las relaciones laborales.

Se constata que normalmente la reglamentación de base de las relaciones laborales entre empresario y periodista se encuentran en los códigos de trabajo, lo cual no debe ser obstáculo para que aquéllas sean también objeto de convenios colectivos que, según el Informe, sólo deben limitarse a la salvaguardia y a la promoción de las condiciones económicas y sociales en el seno de la empresa.

En el ámbito laboral se recuerda también que varios de los Estados miembros (Francia, R.F.A. y Suiza) tienen también disposiciones especiales relativas a los periodistas que trabajan en empresas informativas tales como la cláusula de conciencia. Siempre que los poderes de dirección del empresario no afecten al contenido de dicha cláusula el periodista, en principio, debe cumplir las directrices y orientaciones que le marque el editor.

### 2. Reparto de competencias en materia de redacción.

El núcleo duro de los problemas de la organización interna de los medios se encuentra en este apartado. Se trata de resolver la cuestión de quién debe ejercer las competencias en materia de redacción en la empresa periodística. Para ello el Informe distingue, desde el punto de vista teórico, tres grupos de competencias:

a) Las competencias concernientes a los principios, esto es, a la tendencia o línea editorial del periódico, corresponden al propietario. La línea editorial comprende a juicio del Informe: 1) la elección del objetivo (confesional, filosófico, artístico, económico, etc.); 2) la determinación de los principios para alcanzar el objetivo; y 3) la orientación del periódico según la audiencia y el mercado, su presentación y la cuota respectiva reservada a la información, a las opiniones, a los espectáculos, publicidad, etc.

b) Al propietario le corresponde también el poder de emitir directrices generales, entendiéndose por tales las órdenes concernientes a cuestiones generales que están por encima del trabajo cotidiano y son susceptibles de afectar a la trayectoria profesional del periódico. De todas formas se considera razonable que el editor se esfuerce en llegar a un consenso con el redactor-jefe antes de recurrir a dichas órdenes

para hacer cumplir las directrices. El recurso a las órdenes sólo debe reservarse para los casos de conflicto manifiesto.

c) En cambio, la competencia de detalle, esto es, las cuestiones relativas a la información diaria, deben corresponder a la redacción. No obstante, el Informe matiza esta afirmación en un doble sentido. En todo caso no se puede rechazar al editor el derecho a prohibir, total o parcialmente, la publicación de un artículo cuando aquélla pueda causar perjuicios intolerables para el periódico, el editor o la empresa. Para compensar dicho poder se excluyen las órdenes positivas de detalle que eventualmente fueran dictadas por el editor, ya que afectarían directamente a la libertad de informar del periodista.

### 3. Participación de los periodistas en las decisiones de la empresa periodística.

En el sector de la prensa el fenómeno de la participación tiene sus orígenes en dos movimientos: el primero, en el general de la participación de los empleados y de los obreros en la gestión de las empresas industriales, y el segundo, en el específico de la acción de los periodistas llevada a cabo para paliar la influencia exagerada de los intereses empresariales en la información y en la lucha contra la concentración en esta parcela de los medios de comunicación social. A tal fin los periodistas se han organizado en sociedades de redactores. En el Informe se da cuenta de las repercusiones de este movimiento en la legislación de países como Austria (Ley de 1974, sobre las relaciones profesionales), RFA. (Ley de 1972, sobre la organización de las empresas) y Suecia (Ley de 1977, sobre la democracia en el trabajo).

En esta línea el Informe recomienda que en las disposiciones nacionales se contemplen derechos de participación o de consulta de un órgano representativo de los redactores en las siguientes materias: a) establecimiento de un reglamento interno de participación; b) designación y cese del director de la publicación; c) designación del redactor-jefe y de los responsables de las distintas áreas de redacción; d) reparto de competencias redaccionales; e) definición de la línea editorial y su eventual modificación; f) establecimiento del presupuesto de redacción; y g) transferencia de la propiedad, fusiones y concentraciones.

Dado que la solución al conjunto de estos problemas no es uniforme desde el punto de vista nacional, del instrumento a utilizar (Ley, convenio colectivo, acuerdo individual por empresa), el Consejo de Europa recomienda la negociación a nivel de cada empresa informativa, al mismo tiempo que recuerda que la vía legislativa ha sido un instrumento adecuado en varios países (por ej., Portugal y Austria).

A la vista de este Informe y del diseño constitucional de las libertades de la comunicación en nuestro país, que se define como Estado

*La libertad interna de los medios privados de comunicación social*

social y democrático de Derecho, sería conveniente que el legislador adoptara las medidas apropiadas para acabar de configurar el estatuto constitucional de las libertades de la comunicación, y con ello marcar las pautas para que la libertad, progresivamente, se convierta en real y efectiva.

