

I. ESPAÑA

LA REGULACION DEL EJERCICIO DE LA PROFESION PERIODISTICA

SUMARIO: Introducción.—I. El Estatuto del Periodista en la Ley de Prensa e Imprenta de 1966.—II. El planteamiento de la cuestión en el nuevo marco constitucional.—III. La Ley catalana de creación del Colegio Profesional de Periodistas: 1. El requisito de titulación académica para el ejercicio profesional del periodismo. 2. La colegiación obligatoria de los periodistas. 3. La configuración del Colegio Catalán de Periodistas tras la modificación de la Ley.—IV. La libertad interna de la prensa y los Estatutos de redacción.—V. El Estatuto de la empresa informativa.—VI. La promoción de las condiciones de trabajo en la profesión periodística.

INTRODUCCIÓN

La regulación de la profesión periodística es un tema complejo, que hoy suscita el interés en el sector (1), aunque se encuentra derogada la mayor parte de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966 en lo referente al sistema de colegiación obligatoria de los periodistas. El problema de la organización y regulación de esta profesión debe plantearse ahora desde los nuevos presupuestos democráticos de la libertad de información. Este trabajo pretende indicar los términos de la problemática, su evolución y el estado de la cuestión en el momento actual.

Desde el comienzo de este planteamiento es necesario hacer referencia, siquiera sea someramente y retomando ideas ya apuntadas en un largo debate, a la conclusión de que el tema concreto de la organización de la profesión del periodista se debiera integrar en el enfoque más amplio de la ordenación de la actividad informativa. Desde esta perspectiva más global se derivaría un tratamiento más adecuado de la profesionalidad propiamente periodística y en definitiva la exigencia de establecer un estatuto no ya de la profesión periodística, sino el más complejo y apropiado de la empresa informativa.

(1) Véanse los debates recogidos en el libro de la Asociación de la Prensa de Madrid, *La organización de los periodistas en 1993*, Cuadernos de Prensa, núm. 1, Madrid, 1990; *L'organització professional dels periodistes a Europa*, «Capçalera», Revista del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña, núm. 3, 1991.

I. LA LEY DE PRENSA E IMPRENTA DE 1966

Ya la Ley de Prensa e Imprenta de 1966 centraba su atención no sólo en la regulación de la empresa informativa, sino también en la figura del Director, sobre el que hacía recaer una responsabilidad concurrente de orden administrativo, civil y penal (2). De este modo el poder público pretendía disponer de un medio efectivo de control sobre la libertad que conllevaba la propia ley. Así la implícita liberalización se convirtió en valor meramente retórico, a pesar de los avances registrados y más concretos en otros aspectos frente a la legislación anterior en esta materia (3).

Centrándonos ahora en la concreta problemática de la organización de la profesión periodística, puede observarse que la Ley de Prensa de 1966 contenía una regulación muy parca, remitiendo a un decreto posterior el desarrollo de su estatuto (art. 33). En este instrumento debían establecerse los requisitos para acceder al ejercicio de la profesión y los principios generales de deontología profesional a los que debía subordinarse la actividad informativa. El Estatuto de la profesión periodística fue aprobado por el Decreto 744/1967, de 13 de abril (4), y sometido posteriormente a varias modificaciones (5).

No obstante su remisión al futuro reglamento, ya la Ley de Prensa de 1966 determinaba los principios básicos que debían ser recogidos por la norma y que en realidad suponían la elección de un claro modelo de organización de la profesión periodística.

La Ley establecía, en primer lugar, el principio de «colegiación, integrada en la Organización Sindical». Y, en efecto, el Estatuto de 1967 configuró la Federación Nacional de Asociaciones de Prensa (FAPE) como «el órgano de representación, coordinación y gestión conjunta de la profesión periodística española..., constituida por las respectivas Asocia-

(2) La Ley continuaba así en la línea de centrar en la figura del Director el control ejercido por la Administración sobre la actividad informativa, técnica que tuvo su reflejo más claro en la anterior Ley de Prensa de Serrano Suñer de 1938, en la que los directores de los medios informativos eran elegidos previa autorización de la Administración. La Ley de 1966 establecía como principio fundamental el de libre elección del director, pero con la cautela señalada, y convirtiéndose en el principal sujeto de imputación de la responsabilidad derivada del órgano informativo que dirigía. Vid., entre otros, Enrique GÓMEZ-REINO CARNOTA, *Aproximación histórica al Derecho de la Imprenta y de la Prensa en España (1480-1966)*, IEA, Madrid, 1977.

(3) Los avances registrados hay que referirlos fundamentalmente a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para fiscalizar los actos administrativos en materia de prensa, que no son considerados ya como actos políticos, culminando así una trayectoria que se había insinuado parcialmente en la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956. Vid. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *El artículo 40, ap. b), de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa y la libertad de prensa*, «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», núm. 2, 1963; M. F. CLAVERO ARÉVALO, *Prensa y jurisdicción contencioso-administrativa*, núm. 50 de esta REVISTA, 1966, págs. 83-110.

(4) «BOE» núm. 90, de 15 abril 1967.

(5) Vid. J. M. DESANTES GUANTER, *La profesión periodística en la Ley de Prensa*, «REOP», núm. 29, 1972, págs. 97-145.

ciones de Prensa, e integrada, como Colegio Profesional, en la Organización Sindical» (art. 15).

El Sindicato Nacional de Prensa, Radio, Televisión y Publicidad, creado en 1964 (6), pasó a denominarse, tras su adaptación a la Ley Sindical de 1971, Sindicato Nacional de la Información, «entidad representativa en el ámbito nacional de los intereses económicos y profesionales conjuntos de los empresarios, los técnicos y los trabajadores de la rama» (7), en el cual quedaban integradas todas las organizaciones profesionales sindicales (8). La FAPE quedaba por lo tanto, a partir de esta Ley Sindical, calificada como Colegio u Organización Profesional Sindical (9).

Relacionado con el principio de colegiación se encontraba el principio de profesionalidad, de difícil comprensión en abstracto, pero referido en el sistema de la época a la existencia de un Registro Oficial de periodistas (10). La inscripción en este Registro era necesaria para obtener el carnet oficial de periodista, que era expedido por la FAPE.

Aunque nada concreta para el acceso a la condición de periodista. Así según el Estatuto de la Profesión Periodística de 1967 era necesario estar en posesión del título de periodista para poder proceder a la inscripción en el Registro Oficial (11).

(6) Decreto 1182/1964, de 23 de abril.

(7) Artículo 1 del Decreto 1167/1974, de 5 de abril («BOE» núm. 105, de 2 mayo 1975), por el que se actualiza el reconocimiento del Sindicato Nacional de la Prensa, Radio, Televisión y publicidad adaptado a la normativa sindical vigente con la denominación de Sindicato Nacional de la Información. Sobre la legislación preconstitucional, vid. Enrique GÓMEZ-REINO, *Legislación de prensa, información y publicidad*, Cívitas, 1975.

(8) El 15 de febrero de 1885 se crea en Madrid la primera Asociación de Prensa con el fin de formar un montepío y un sindicato. A imagen de la Asociación de Madrid surgen cuarenta y seis asociaciones dispersas por toda España, que son las que hoy subsisten. Sobre la historia de las Asociaciones de Prensa y los efectos de su integración en la organización sindical, vid. César MOLINERO, *La intervención del Estado en la Prensa*, DOPESA, Barcelona, 1971, págs. 229 y ss.

(9) José María SOUVIRON MORENILLA señala que «la aparición de la figura marginal del Colegio Profesional Sindical se debe, de un lado, a la especial dificultad de representación que un sindicalismo dirigido y único determinó; y, de otro, al hecho de que en virtud de lo dispuesto en la Ley de Cortes de 1942, la colegiación típica quedaba limitada a las profesiones de título académico superior, no siendo aplicable a nuevas profesiones en que no se daba esta circunstancia», *Naturaleza y caracteres de los Colegios Profesionales: Notas para una Ley reguladora*, «Cuadernos de Documentación», Instituto Nacional de Prospectiva, núm. 18, Madrid, 1980, pág. 19. Téngase en cuenta que los estudios de Periodismo no adquieren rango universitario hasta la creación de las Facultades de Ciencias de la Información mediante Decreto 2478/1971, de 17 de septiembre («BOE» núm. 249, de 18 octubre 1971).

(10) El Registro Oficial de Periodistas fue una creación de la Ley de Prensa de 1938, para acceder al cual se requería la posesión de un título profesional. El nuevo registro establecido por la Ley de 1966 fue aprobado por el Decreto 744/1967, de 13 de abril.

(11) La Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1968 («BOE» núm. 237, de 3 de octubre) establecía: «El personal que tenga la condición de periodista habrá de estar en posesión del título profesional. Las plantillas de Redacción han de cubrirse con periodistas titulados.» Se entendía que eran periodistas «los que seleccionan, preparan, redactan o confeccionan la información literaria o gráfica de los distintos medios informativos» (art. 2). La organización académica se creó por Orden de 17 de noviembre de 1941 con la Escuela de Periodismo. Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, *La evolución del régimen jurídico de la libertad de prensa tras la Constitución de 1978*, «REDA», núm. 34, 1982, pág. 388.

Como corolario del modelo de colegiación forzosa, la Ley establecía la creación de un Jurado de Ética Profesional, encargado de vigilar el cumplimiento de los principios morales de la profesión, que fueron establecidos en un anexo al Estatuto de la Profesión de 1967. Esta norma organizaba también el Jurado, reformado éste por Decreto 900/1972, de 16 de marzo, que modificó su composición (12).

Con arreglo a esta última norma, el Jurado de Ética Profesional estaba designado enteramente por el Ministro de Información y Turismo e integrado por un magistrado y cuatro vocales miembros de la FAPE. Sus actuaciones se iniciaban bien por propia iniciativa o por denuncia del Ministerio o de la FAPE. Contra los fallos de este Jurado podía interponerse recurso ante el Jurado de Apelación, de composición y designación similares. Los fallos sancionatorios podían abarcar desde la simple amonestación privada o pública, hasta la suspensión temporal del ejercicio de la profesión o la inhabilitación definitiva para dicho ejercicio.

En definitiva que España se había alineado entre los regímenes totalitarios, que fueron los que en el período de entreguerras comenzaron a efectuar la regulación y el control de la profesión periodística como instrumento de control sobre la prensa. El control se verificaba a través de la inscripción en registros especiales o de la pertenencia forzosa a Asociaciones profesionales (13).

Mientras este esquema intervencionista prevalecía en España, en los países europeos de mentalidad liberal se venía produciendo una división entre los modelos de organización de la profesión periodística, desde el autocontrol por los propios sectores afectados, mediante órganos de control de origen voluntario y cuya fuerza radicaba en la autoridad moral de los mismos; a la regulación heterónoma, con encuadramiento obligatorio de los periodistas en entidades de diversa naturaleza y regulación legal de los requisitos para el acceso y ejercicio de la profesión (14).

(12) El Jurado de Ética Profesional supuso un avance en relación con la situación anterior, dominada por la creación de Tribunales de Honor por Orden de 11 de mayo de 1955 del Ministerio de Información y Turismo («BOE» núm. 150, de 30 mayo 1955), a los cuales se encomendaba la sanción de las infracciones que pudieran cometer los periodistas contra lo dispuesto en la declaración de principios éticos aprobada por la FAPE. Su jurisdicción era compatible con cualquier otra a la que pudiera ser sometido el enjuiciado por el mismo hecho. Sus resoluciones eran inapelables, sin que contra ellas fuera posible recurso alguno, salvo apreciación por parte de la Dirección General de Prensa de alguna infracción procesal sobre lo establecido por el Reglamento de los Tribunales de Honor.

(13) Como indica José María DESANTES, durante estos años la profesión periodística pasa de no existir legalmente a nacer ya controlada, *El autocontrol de la actividad informativa*, Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA, Madrid, 1973, pág. 109.

(14) Señala Eduardo ESPÍN TEMPLADO que entre estos dos polos se encuentran la mayoría de las regulaciones, con elementos mixtos que no son incompatibles, *La colegiación de los periodistas*, «I Xornadas Galegas da Comunicación», 1987, págs. 45-46.

II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

El sistema de regulación de la profesión periodística instaurado por la Ley de Prensa e Imprenta ha de entenderse derogado, con carácter general, tras la entrada en vigor de la Constitución.

Así, el principio de colegiación ya había perdido toda su vigencia, una vez desaparecida la organización sindical derivada de la Ley de 1971 en virtud de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, dentro ya de un planteamiento pluralista y de estructura y de funcionamiento democráticos. La Federación de Asociaciones de Prensa se transforma y constituye al amparo de la nueva Ley como Asociación Profesional en noviembre de 1977. Sus Estatutos fueron aprobados por Resolución de 4 de enero de 1979 (15).

El Registro Oficial, que era una de las claves de la regulación y control de la prensa desde su creación en 1938, se canceló, tras un período de duda inicial, con ocasión de la interpretación dada por el Secretario de Estado el 30 de junio de 1982 en contestación a un escrito de la Federación de Asociaciones de la Prensa (16). También el requisito de titulación oficial para el ejercicio profesional del periodismo, aun cuando no ha sido derogado explícitamente, ha caído en desuso, reclutando las empresas informativas a su personal según sus propios criterios. No obstante, en el ámbito de las empresas públicas sí continúa exigiéndose el título de Licenciado en Ciencias de la Información para las oposiciones a las diferentes plazas de redactores de los medios de titularidad pública.

Hoy el sistema derivado de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, tendente a ejercer un control estricto sobre la prensa, ha entrado en contradicción con el nuevo marco constitucional al generalizar éste en su artículo 20.1.d) el derecho a comunicar libremente información veraz como un derecho fundamental de todos los ciudadanos. En este marco la regulación de la profesión periodística plantea especiales problemas precisamente por la titularidad universal que se predica de la libertad de informar.

Del derecho reconocido en el artículo 20.1.d) a comunicar informa-

(15) Los Estatutos de la FAPE serán revisados en los próximos meses. Esta labor es necesaria, porque aún contienen algunas disposiciones que pertenecen a la legislación anterior, como la obligatoriedad de inscripción en el Registro de Periodistas para el ejercicio profesional del periodismo (art. 41). En general, todo el texto de los mencionados Estatutos se resiente todavía de una concepción de la FAPE como corporación representativa única, no ajustada a la realidad actual.

(16) Carlos SORIA, *Ley de Prensa de 1966. Los restos de un naufragio*, «Revista Periodistas», núm. 35, julio 1990, pág. 16, mantiene que ese principio de profesionalidad se encuentra vigente y que el Registro Oficial ha sido sustituido por el Registro profesional llevado por la FAPE, que expide los carnets profesionales. No puede acogerse esta interpretación, puesto que las Asociaciones de Prensa tienen la configuración de asociaciones que no detentan facultad alguna para expedir constitucionalmente los títulos habilitantes para el ejercicio de la profesión.

ción son titulares todas las personas físicas o jurídicas (17). En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, señalando que «quienes hacen profesión de la expresión de ideas y opiniones o de la comunicación de información los ejercen con mayor frecuencia que el resto de sus conciudadanos pero no deriva de ello ningún privilegio» (18).

Sin embargo, posteriormente el mismo Tribunal ha procedido a matizar esta afirmación diciendo que después de la colectividad, que es el sujeto primero de este derecho, de inmediato es «asimismo sujeto, órgano o instrumento el profesional del periodismo, puesto que a él concierne la búsqueda de información y su posterior transmisión» (19). Y en relación al acceso a las sesiones de un juicio público, ha indicado que los representantes de los medios de comunicación detentan un «derecho preferente atribuido en virtud de la función que cumplen en aras del deber de información constitucionalmente garantizado» (20). Además, en los conflictos en materia de derecho al honor y libertad de información un criterio jurisprudencial seguido para efectuar la necesaria ponderación judicial entre ambos derechos ha sido la condición profesional del sujeto que emite la información calumniosa o injuriosa (21).

(17) También los extranjeros serán titulares de este derecho conforme a lo dispuesto por el artículo 13 CE, según el cual «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley». La legislación general sobre medios de comunicación prevé algunas limitaciones específicas en relación a la creación de empresas de radio y televisión por sociedades que no tengan la nacionalidad española y en cuanto a la participación en el capital social de las mismas. Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, *op. cit.*, págs. 401 y ss.; la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones («BOE» núm. 303, de 19 diciembre) y los artículos 18.3 y 19.4 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada («BOE» núm. 108, de 5 mayo 1988). El Real Decreto Legislativo 1265/1986, de 27 de junio, sobre inversiones extranjeras en España («BOE» núm. 154, de 28 de junio) declaró a la radio y a la televisión como sectores con regulación específica en materia de derecho de establecimiento, en aplicación de lo establecido en los artículos 56.1 y 233.1 del Tratado de Roma (art. 20.1).

(18) STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 4.

(19) STC 105/1983, de 23 de noviembre, FJ 11. Sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional en este punto, vid. Carmen CHIKCHILLA MARÍN, *Derecho de información, libertad de empresa informativa y opinión pública libre*, «Poder Judicial», núm. 3, septiembre 1986, pág. 64.

(20) STC 30/1982, de 1 de junio, FJ 4. El Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO ha subrayado la importancia de este pronunciamiento «tanto desde la perspectiva general del significado de la prensa como del *status* de los propios periodistas», *El 23-F. Sus secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cuadernos Cívitas, 1983, pág. 89.

(21) Santiago MUÑOZ MACHADO destaca cómo la condición de periodista profesional ha sido tomada en cuenta por parte de cierta jurisprudencia no constitucional para determinar la existencia del *animus injuriandi* en los delitos contra el honor, *Libertad de prensa y procesos por difamación*, Ed. Ariel, Barcelona, 1987, págs. 30-32. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha considerado en diversas sentencias que el ejercicio profesional de la libertad de información, llevado a cabo en un «vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública» como son los diferentes medios de comunicación, es una circunstancia a barajar para decidir acerca de la eventual prevalencia del derecho a informar sobre el derecho al honor. Vid. la crítica que efectúa a este criterio Pablo SALVADOR CODERCH, «Difamación y libertad de expresión», en el libro colectivo *El Mercado de las Ideas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 78 y ss.

La propia Constitución al consagrar la cláusula de conciencia, cuya efectividad únicamente puede darse en el marco de las relaciones laborales y al reconocer igualmente el secreto profesional, claramente individualizado frente al secreto reconocido en el artículo 24.2 CE (22), acota la función específica que consiste en el ejercicio reiterado y profesional del derecho a comunicar y a recibir información. La constitucionalización de estos derechos a la cláusula de conciencia y al secreto profesional plantea, según expresan algunos sectores, la necesidad de proceder a una definición de los periodistas profesionales.

No sería por lo tanto imposible, a pesar de mantener que en la práctica profesional del periodismo se hace ejercicio del derecho constitucional y general a comunicar, que se establecieran determinadas condiciones que hicieran devenir esta profesión, desarrollada hoy en régimen de libertad, en una profesión sujeta a ciertos condicionamientos concretos para su ejercicio.

Esta cuestión de hacer de la profesión periodística una actividad regulada por la ley, con determinación de requisitos previos a su ejercicio queda a la decisión del legislador actual dentro del nuevo marco constitucional, de conformidad con el artículo 36 de la Constitución: «La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento habrán de ser democráticos» (23).

El problema que se plantea desde parámetros constitucionales en relación a la regulación de la profesión periodística es determinar si los requisitos que se establezcan constituyen límites al derecho a comunicar consagrado en el artículo 20.1.d); o si, por el contrario, únicamente lo son de las libertades de elección y ejercicio de la profesión recogidas en los artículos 35 y 36 de la Constitución (24).

(22) Sobre este derecho, vid. Enrique GÓMEZ-REINO CARNOTA, *El secreto profesional de los periodistas*, núms. 100-102 de esta REVISTA, págs. 611-629; BERNAL VALLS, *Deber de declarar y derecho al silencio en la prueba testifical del proceso: sumarias consideraciones sobre su problemática actual*, «Poder Judicial», núm. 5, marzo 1987, págs. 9-40; J. M. MICHAVILLA NÚÑEZ, *El artículo 24 de la Constitución y el derecho al secreto profesional. Una visión unitaria de la institución*, «REDA», núm. 55, 1987; E. O. DE TOLEDO Y UBIE-TO, *Algunas reflexiones sobre el tratamiento jurídico del secreto profesional*, «La Ley», núm. 612, 11 febrero 1983; ALFONSO FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *El secreto profesional de los informadores*, Tecnos, Madrid, 1990.

(23) El Tribunal Constitucional se ha referido a la reserva de ley que establece el artículo 36 en la Sentencia de 10 de abril de 1986: «Compete, pues, al legislador atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuándo existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser una profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia.»

(24) Sobre esta polémica, que también se desarrolló ante el Tribunal Constitucional con objeto del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra la ley catalana de creación del colegio de periodistas, vid. ESPÍN TEMPLADO, *op. cit.*, pág. 52. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, LUCIANO PAREJO Y ELOY RUILOBA SANTANA, *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de las atribuciones de los técnicos titulados*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, págs. 120 y ss., distinguen entre la libertad de acceso a la profesión, encuadrada en el artículo 35.1 CE, y la libertad de

A título indicativo y dentro de la jurisprudencia comparada, en relación a la constitucionalidad del sistema italiano de organización de los periodistas, que se articula sobre la obligatoriedad de la adscripción al *ordine* y de inscripción en el *albo*, la Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 23 de marzo de 1968 consideró que el hecho de establecer determinados requisitos para poder ejercer el periodismo como profesión no constituía una limitación del derecho de todos los ciudadanos a ejercer el derecho de expresión a través de los medios de información. La sentencia afirmaba que la exigencia de estos requisitos no vulneraba la libertad garantizada en el artículo 21 de la Constitución italiana porque no tenían por objeto disciplinar el ejercicio de la libertad de expresión en la prensa, sino el ejercicio profesional del periodismo (25).

No obstante, desde otra perspectiva, parece inoportuno separar por completo el establecimiento de criterios de regulación de la profesión periodística y la limitación subjetiva del derecho a comunicar información. En este sentido, la opinión consultiva de la Corte Interamericana señaló que la consideración diferenciada del periodismo profesional y la libertad de información podría conducir a la grave conclusión de que el periodismo profesional no disfruta de las garantías de la libertad de expresión. Además, en opinión de tal Corte, la colegiación obligatoria se presentaba, al margen de eventuales peligros, como un límite a la libertad de expresión, puesto que restringía el más amplio ejercicio de esta libertad (26).

Por esta razón el legislador debe ser especialmente prudente a la hora de adoptar una decisión positiva en torno a la regulación de la profesión de informador.

Como se ha indicado, «la regulación del ejercicio de las profesiones es admisible porque afecta a la esfera social de la que es responsable el Estado. Las regulaciones se justifican, en este caso, por tres razones principales: la primera, evitar que se produzcan daños a terceros; segunda, exigir determinados requisitos subjetivos (la adquisición de determinados conocimientos); tercera, evitar la lesión a otros valores comunitarios consagrados en la Constitución y que incumbe al Estado proteger. Estos tres supuestos admiten una intervención reguladora que es más clara y

ejercicio de la profesión, que consideran constitucionalmente consagrada en el artículo 36. Sobre ambas libertades, vid. respectivamente Leopoldo TOLIVAR ALAS, «La configuración constitucional del derecho a la libre elección de profesión u oficio», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, págs. 1337-1370; José Luis VILLAR PALASÍ y José Luis VILLAR EZCURRA, «La libertad constitucional del ejercicio profesional», *Estudios sobre la Constitución española*, págs. 1371-1413.

(25) La Sentencia además argumentaba que el hecho de que para la inscripción requiriese demostrar el ejercicio continuado y remunerado por un mínimo de dos años, demostraba que no se impedía el ejercicio de la libertad de expresión a nadie, tampoco a los que ejerciesen de una forma casi profesional. Otra cosa es que para la plena consideración de periodista y la utilización oficial de semejante título fuera preciso someterse a la regulación legal de la profesión. Un comentario de la Sentencia puede verse en Sergio FASE, en *Giornalisti (ordine dei)*, en «Enciclopedia dei Diritto», tomo XVIII, págs. 706-726.

(26) ESPÍN TEMPLADO, *op. cit.*, pág. 54.

justificable en el primer caso y exige, en cambio, en el último, una demostración efectiva de que, de no producirse la medida interventora, la lesión del valor comunitario sería inevitable» (27).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1989, de 11 de mayo, señala que «el legislador al hacer uso de la habilitación que le confiere el artículo 36 CE, deberá hacerlo de forma tal que restrinja lo menos posible, y de modo justificado, tanto el derecho de asociación (art. 22) como el de libre elección profesional y de oficio (art. 35) y que al decidir en cada caso concreto la creación de un Colegio Profesional, en cuanto tal, haya de tener en cuenta que, al afectar la existencia de éste a los derechos fundamentales mencionados, sólo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir un interés público». Esta doctrina general del Tribunal Constitucional cobra un mayor relieve en relación al tema que nos ocupa, dada la conexión inmediata que existe entre la regulación de la profesión periodística y el derecho garantizado en el artículo 20.1.d) de la Constitución.

La pregunta que hay que responder es, por lo tanto, qué tipo de regulación de la profesión periodística es necesaria para asegurar el derecho del público a recibir información veraz. Y ello porque en la regulación de la actividad informativa no está sólo en juego el libre ejercicio de una profesión, sino también el derecho a comunicar libremente información veraz, cuya titularidad es universal.

Puesto que el legislador estatal nada ha decidido en esta materia, el ejercicio de la profesión periodística es actualmente libre, no exigiéndose titulación académica alguna y reposando la organización de los profesionales sobre la libertad asociativa y sindical.

III. LA LEY CATALANA DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1985 SOBRE CREACIÓN DEL COLEGIO PROFESIONAL DE PERIODISTAS

A partir de 1984 se ha replanteado la problemática de la organización de la actividad informativa con mayor auge. En aquella época la Asociación de Prensa de Barcelona tomó la iniciativa de modificar la forma de ingreso en la misma, hasta ese momento restringida a los licenciados en periodismo, ampliándola a otros licenciados que realizaran dos años de prácticas o bien a quienes sin ser licenciados llevaran más de cinco años de práctica profesional. Pero simultáneamente a dicha apertura, la Asociación dejó clara su aspiración a una regulación legal de la profesión (28).

Como respuesta a esta aspiración, cuyos orígenes se prolongan en el tiempo (29), el Parlamento catalán promulgó la Ley de 8 de diciembre de 1985 de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña.

(27) MUÑOZ MACHADO, PAREJO y RUILOBA, *op. cit.*, pág. 119. También TOLÍVAR ALAS se refiere a la graduación del daño social causado por un falso profesional en relación al delito de intrusismo tipificado en el artículo 321 del Código Penal, *op. cit.*, pág. 1364.

(28) ESPÍN TEMPLADO, *op. cit.*, pág. 47.

(29) La Ley señala que se quiere responder a una «necesidad muy sentida dentro de la profesión periodística», dado que la profesión preparó en los años treinta diversos proyectos con vistas a la vertebración unitaria de los periodistas y a una futura estructura colegial.

La Ley establecía dos principios básicos de regulación de la profesión periodística. El primero de ellos era la colegiación obligatoria como requisito para el ejercicio de la profesión en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Se preveía la creación del Colegio como corporación de derecho público que «agrupará a los periodistas que ejerzan la profesión en el territorio de Cataluña».

El segundo principio era la regulación de las vías de acceso. Así el artículo 2.1 señalaba que para ser miembro del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña debía acreditarse la Licenciatura en Ciencias de la Información, rama de Periodismo, o bien estar en posesión de otro título universitario superior y acreditar dos años efectivos de prácticas periodísticas.

A estas dos vías permanentes, se añadía una a título transitorio: los periodistas inscritos en el Registro Profesional de la Federación de Asociaciones de Prensa Española que fueran socios de las Asociaciones de Prensa de Cataluña, aunque no reunieran los requisitos de titulación previstos (Disp. Trans. 1.^a) y aquellos que aun no poseyendo titulación ni estando inscritos en el Registro citado, acreditaran el ejercicio ininterrumpido de la actividad durante un período de cinco años. Eran supuestos abiertos durante los cinco primeros años de vigencia de la Ley.

Los problemas que plantea la exigencia de estos dos requisitos previos al ejercicio profesional del periodismo fueron puestos de relieve por el Defensor del Pueblo, que planteó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley. El Parlamento catalán modificó en 1988 la ley de creación del Colegio, para establecer el carácter voluntario de la adscripción al Colegio, y el Defensor del Pueblo retiró el recurso planteado.

Aunque representantes del Colegio Profesional de Cataluña hayan manifestado en diversas ocasiones que no hubo intención alguna de establecer un colegio obligatorio y que todo el problema derivó de una mala interpretación de la redacción en catalán de la ley, será conveniente detenerse en la reflexión acerca de la regulación que contenía la ley en su versión inicial, puesto que no se descartan futuros planteamientos de la cuestión ante los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de profesiones tituladas y colegios profesionales.

1. El requisito de titulación académica para el ejercicio profesional del periodismo

Los partidarios de exigir un título universitario para el ejercicio de la profesión periodística basan su posición en argumentos tales como la trascendencia pública del derecho a la información o la responsabilidad social del informador. Puede coincidirse básicamente sobre la conveniencia de que los periodistas tengan una amplia formación, preferentemente universitaria. Desde esta posición, se establece una reivindicación añadida a que sea exigido específicamente el título de Licenciado en Ciencias de la Información, en cualquiera de sus ramas, o específicamente en

Periodismo, señalando como saber propio de esta carrera el manejo de ciertas técnicas de contextualización, de expresión y de difusión de la noticia.

En el otro extremo se encuentran quienes consideran que no existe conexión ninguna entre el derecho del público a recibir información y la titulación de los informadores, defendiendo por el contrario el derecho de la opinión pública de seleccionar libremente, «decidiendo qué es lo que le interesa escuchar o leer, si la percepción de los hechos por un obrero manual autodidacta o la de un técnico superior titulado, con lo que no sólo la libertad de expresión, sino también el mismo derecho de recepción informativa descansa sobre el principio de libertad» (30).

En apoyo de esta última posición debe señalarse que en el Derecho comparado no se requiere, con carácter general, titulación académica alguna (31).

La Ley catalana, como se habrá podido observar, optó por exigir titulación universitaria con carácter general, salvo en un período inicial de transición. No cerraba la posibilidad a que licenciados en materias diferentes a Ciencias de la Información pudieran acceder a la profesión, porque evidentemente ésto hubiera sido incongruente con el actual nivel de especialización de la prensa, dada la conveniencia de que sean profesionales de las distintas materias los que realicen la información sobre sectores específicos, como la crónica de tribunales, la información económica, la científica o deportiva. No obstante, a estos licenciados se les exigía la demostración de haber ejercido el periodismo durante dos años para su inscripción en el Colegio.

El Defensor del Pueblo, sin detenerse a considerar la oportunidad de esta regulación, atacó en su recurso de inconstitucionalidad la exigencia de licenciatura como contraria a la normativa estatal, puesto que en su opinión ésta se basaba, tras la Constitución, en la libertad plena del ejercicio de la profesión, como lo demostraba la cancelación del Registro Oficial exigido por la Ley de Prensa e Imprenta y el que la exigencia de una licenciatura, formalmente vigente, se hubiera inaplicado habitualmente.

Por el contrario, el Parlamento alegó la vigencia de este requisito,

(30) Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, «El artículo 20», en *Comentarios a la Constitución...*, pág. 526.

(31) A esta conclusión se llega en «Cuadernos para el Debate», núm. 52, mayo-junio 1989. Sin embargo, la Ley de Prensa portuguesa de 25 de febrero de 1975 establece la cualidad de «periodista profesional» con la obligación de poseer un título profesional, imprescindible para desempeñar las funciones de Director, redactor, redactor-traductor y reportero gráfico. En Italia es preciso superar un examen de capacitación para ingresar en el *Ordine*. Por otra parte, en Alemania las «Normas para prácticas en las redacciones de periódicos alemanas», acordadas por la Asociación Alemana de Editores, así como el Contrato de empleo para meritorios en periódicos alemanes, prevén que para acceder a la profesión en periódicos se exige un período de prácticas de dos años, que experimenta rebajas en proporción a la formación académica. Los requisitos para realizar prácticas en emisoras de radio o en el Segundo Canal de la Televisión Alemana son más estrictos, se requiere carrera universitaria o varios años de trabajo.

exigido por la legislación preconstitucional y que se había incorporado a través de diversas normas reglamentarias (32).

Sin embargo, no parece que la normativa preconstitucional pueda fundamentar la existencia de un requisito previo al ejercicio del derecho fundamental a comunicar información. El rango reglamentario de esta normativa y el hecho de que pueda debatirse la vigencia de la misma en el nuevo marco constitucional, parece que hace preciso que sea el legislador el que, en un nuevo pronunciamiento, establezca, si lo considera necesario, la exigencia de titulación.

En efecto, el artículo 36 CE exige una reserva de ley para proceder a la regulación de las profesiones tituladas. Quizá deba establecerse una interpretación flexible de este requisito formal (33), pero en este caso se puede entender que la exigencia de ley viene reforzada expresamente por tratarse de una materia que afecta directa y fundamentalmente a la libertad consagrada en el artículo 20.1.d).

Cuestión distinta es determinar si la reserva de ley establecida por el artículo 36 de la Constitución se entiende satisfecha con el pronunciamiento del legislador autonómico. El artículo 9.23 del Estatuto catalán reserva a esta Comunidad la competencia exclusiva en materia de «ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución».

A favor del Estado podrían jugar los títulos competenciales del artículo 149.1.1 —«regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»—; del artículo 149.1.27, según el cual corresponde al Estado el establecimiento de la legislación básica en materia de medios de comunicación social, y del artículo 149.1.30 —«regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales»—.

Aunque como ha indicado el propio Tribunal Constitucional, es preciso manejar con prudencia el título competencial del artículo 149.1.1 para no vaciar de contenido las competencias asumidas por los Estatutos de Autonomía en esta materia (34), también es cierto que este título cobra

(32) Es decir, por el Estatuto de la Profesión Periodística de 1967, y también por una Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1968, se dispone que «el personal que tenga la condición de Periodista habrá de estar en posesión del título profesional. Las plantillas de Redacción han de cubrirse con periodistas titulados».

(33) En efecto, en el panorama del derecho español existe un amplio repertorio de normas reglamentarias preconstitucionales que se ocupan de cuestiones relativas al ejercicio profesional, dictadas con habilitaciones legales muy genéricas. La doctrina coincide en señalar que tales disposiciones pueden ser enjuiciadas en su constitucionalidad o legalidad por la justicia ordinaria, pero salvo su manifiesta contradicción material con la norma constitucional no pueden entenderse derogadas en bloque por el hecho de que no se hayan aprobado con los procedimientos exigidos por la Constitución. MUÑOZ MACHADO, PAREJO y RUILOBA, *op. cit.*, pág. 124; TOLÍVAR ALAS, *op. cit.*, página 1354.

(34) «El artículo 149.1.1 de la norma fundamental, como este Tribunal ha venido declarando desde la ST 37/1981, de 16 de noviembre (FJ 3.º), no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamen-

aquí un significado relevante, al incidir la normativa sobre la profesión periodística en el ejercicio del derecho a comunicar información (35).

2. La colegiación obligatoria de los periodistas

En nuestra Constitución se establece una evidente correlación entre profesiones tituladas y colegios profesionales (36), siendo ésta una posible forma de organización de las profesiones tituladas. A diferencia de lo que ocurre con las asociaciones, el legislador presta respaldo institucional a los colegios profesionales considerándolos entes de Derecho público que integran obligatoriamente a personas de intereses comunes a cambio de encomendarles algunas funciones, de especial interés o trascendencia pública.

La adscripción obligatoria al Colegio como requisito para el ejercicio de la actividad profesional de que se trate es una característica básica del régimen jurídico de estas corporaciones públicas de base asociativa o privada, precisamente en función de los fines públicos cuya gestión se les encomienda (37).

Podemos preguntarnos, en consecuencia, cuáles son las funciones de interés público que podría desempeñar un colegio profesional de periodistas de tal forma que quedara justificada la elección de esta fórmula de organización corporativa de la profesión.

En los Estatutos del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña se encomiendan a la corporación las siguientes funciones (38): a) Profundi-

te, sobre los derechos y deberes garantizados por las mismas» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9.º). Sobre esta disposición, vid. entre otros, J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.º de la Constitución*, «REDC», núm. 1, 1981; y José TUDELA ARANDA, «Aproximación a la caracterización jurisprudencial del artículo 149.1.1.º de la Constitución española», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, tomo IV, páginas 3478-3518.

(35) El Tribunal Constitucional ha tenido en cuenta este título de distribución de competencias en varios conflictos de competencias relativos al régimen de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas (STC 64/1989, de 6 de abril, y 190/1989, de 16 de noviembre) y a la ordenación de la gestión indirecta del servicio público de radiodifusión por las Comunidades Autónomas (STC 248/1988, de 20 de diciembre).

(36) Gaspar ARIÑO ORTIZ y José María SOUVIRON destacan el proceso que conduce a que el colegio se convierta «en la típica organización representativa de las profesiones tituladas». Así, «el título académico (residuo aparente de las artes liberales) es constitutivo de las profesiones que se colegian con independencia del carácter dependiente o independiente del ejercicio de la profesión». *Constitución y Colegios Profesionales*, Unión Editorial, Madrid, 1984.

(37) Vid. STC 89/89, de 11 de mayo. Un concepto próximo pero diverso al de función de interés público sería el manejado por Fernando SAINZ MORENO, *El ejercicio privado de funciones públicas*, núms. 100-102 de esta REVISTA, enero-diciembre 1983, páginas 1699-1780.

(38) El Estatuto del Colegio fue aprobado por Orden del Departamento de Justicia de 5 de diciembre de 1986 («Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» de 27 marzo 1987). En su Preámbulo se hace también referencia a la función que corresponde al Colegio de participación en los proyectos normativos que afecten a la profesión.

zar en la mejora de las condiciones en que los periodistas llevan a cabo su trabajo. *b)* Procurar la defensa profesional de sus miembros. *c)* Dar servicios asistenciales propios de un Colegio Profesional. *d)* Garantizar la independencia y la libertad informativa, en beneficio de una sociedad más libre y democrática. *e)* Defender de acuerdo con el artículo 20.1.d) de la Constitución el derecho a las libertades de información y de expresión garantizadas a todos los ciudadanos. *f)* Salvaguardar a la sociedad de informaciones que tiendan voluntariamente a deformar la realidad de los hechos. *g)* Poner especial acento en la defensa del secreto profesional y la cláusula de conciencia (art. 2).

De todas estas funciones únicamente pueden presentar algún interés público las recogidas en los cuatro últimos apartados. A su vez estas funciones pueden incluirse en dos grandes grupos. El primero de ellos vendría compuesto por todas las funciones que se dirigen a promover los derechos que integran la libertad de expresión y de información, entendida esta última como una libertad compleja en cuyo contenido esencial podrían integrarse los derechos que se mencionan en el Estatuto del Colegio como el derecho de informar, el secreto profesional o la cláusula de conciencia.

Desde nuestro punto de vista la garantía de todos estos derechos y libertades, y en especial de alguna libertad que no es mencionada por el Estatuto, como la libertad interna de la comunicación (39), debe ser asumida por el legislador. No obstante, es evidente que el colegio profesional, como interlocutor destacado por la Ley, puede promover de forma eficaz el necesario desarrollo legal de todos estos aspectos.

El segundo tipo de funciones vendría integrado por la necesidad de garantizar un alto nivel de «autoexigencia profesional», como se indica en el Preámbulo de la Ley de 8 de noviembre de creación del Colegio. Esta función sólo aparece recogida parcialmente en los Estatutos al señalar como tarea del Colegio defender a la sociedad frente a informaciones que deformen voluntariamente los hechos.

En efecto, es común alegar en defensa de la colegiación obligatoria de los periodistas la necesidad de contar con una organización que discipline el ejercicio de esta profesión, comprometiendo determinados comportamientos éticos, que no reciben sanción por el ordenamiento general, a un autocontrol difícil de realizar administrativa o judicialmente por la especificidad de la técnica informativa. Esta necesidad se justifica en aras del derecho reconocido en el artículo 20 a recibir información veraz.

Es claro que tiene una importancia de primer orden que se realice un autocontrol por parte de los propios profesionales en el ejercicio de la actividad informativa, pero no consideramos que la deontología profesional justifique la existencia de organizaciones profesionales de adscripción obligatoria con facultades disciplinadoras. Esta no ha sido la vía

(39) Tanto la Corte Constitucional italiana en su Sentencia de 23 de marzo de 1968, como el Parlamento catalán en sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional defendieron la necesidad del colegio profesional como instrumento para promover la libertad interna de la prensa. ESPÍN TEMPLADO, *op. cit.*, pág. 53.

seguida en la mayor parte de los países europeos, con la excepción de Italia, donde la competencia para sancionar los comportamientos contrarios al código de ética instituido por la Ley de 3 de febrero de 1963 fue reservada al *ordine* de los periodistas. En los restantes países se han creado, generalmente por acuerdo entre las diversas asociaciones de editores y periodistas, los denominados consejos de prensa que tienen atribuida entre otras funciones la de garantizar unos principios mínimos de ética profesional (40), pero no se reservan ninguna competencia disciplinaria.

Pero es que además las normas deontológicas que recogen la mayor parte de los códigos de ética periodística son comportamientos ya exigidos en el ordenamiento jurídico general.

Así, el respeto a la veracidad de la información en el ejercicio del derecho a comunicar, que es la primera obligación del ejercicio periodístico, tiene efectos jurídicos en el caso de que entre en conflicto con otros intereses protegidos constitucionalmente (41), a la vez que se encuentra también protegida a través del derecho de rectificación, regulado por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo.

Algunas conductas, como pueden ser la deformación de la realidad, la presentación sensacionalista de la información o la autocensura editorial, no proceden tanto de los profesionales individualmente considerados, como de las empresas informativas, cuyos titulares detentan la potestad, constitucionalmente lícita, de determinar la orientación del medio informativo. Otros principios deontológicos que aparecen en los códigos de ética periodística de los países europeos, como la prohibición de intromisiones en el honor o en la intimidad de las personas, o la de utilizar medios inadecuados para la búsqueda de información (entre ellos, la revelación de los sucesivos ámbitos del secreto que limitan el principio de

(40) El primero de estos consejos se estableció en Suecia en 1916, pero la institución ha tendido a generalizarse a partir de la década de los setenta, fundamentalmente sobre el modelo del *General Council of the Press* británico. Estos consejos incluyen representantes de ambos sectores y en ocasiones también del público. Sus misiones son varias: en general se ocupan de vigilar la evolución estructural del sector, para evitar la concentración de empresas; representan la opinión del sector ante el Gobierno, el Parlamento y la opinión pública, especialmente en el caso de proyectos de ley que afecten a la prensa; preservan la libertad de prensa y el derecho de acceso a las fuentes de información y se encargan de formular condenas públicas sobre los comportamientos contrarios a los principios recogidos en los códigos de ética profesional. Francis HAMON, *Liberté et responsabilité de la presse en Grande-Bretagne: Le Press Council*; Claude-Jean BERTRAND, *Les Conseils de presse dans le monde*, «La Documentation Française», 1977.

(41) El Tribunal Constitucional viene señalando que entre los criterios que deben seguirse para resolver los conflictos entre la libertad de información y el derecho al honor debe atenderse de forma destacada a la veracidad de la información. La información difundida sin haber observado una actitud de diligencia en la comprobación razonable de la veracidad, con el adecuado contraste de la verosimilitud de la noticia, tiene una protección constitucional limitada ante eventuales conflictos con otros bienes o derechos garantizados constitucionalmente, dado que en estos casos el derecho a informar pierde parte de su valor preferente frente al derecho dañado por la información de contenido calumnioso o injurioso. Vid. en este sentido las Sentencias 6/1988, de 21 de enero; 105/1990, de 6 de junio (FJ 5); 172/1990, de 12 de noviembre (FJ 4 y 5), entre otras. Sobre la significación constitucional de la veracidad como límite del derecho a comunicar, vid. Marc CARRILLO, *Derecho a la información y veracidad informativa (Comentario a las SSTC 168/86 y 6/88)*, «REDC», núm. 23, mayo-agosto 1988.

publicidad de la actividad estatal: secretos oficiales, secreto del sumario), están también prohibidos por la legislación general de desarrollo del artículo 20 de la Constitución y sus límites.

La atención debe dirigirse por lo tanto a mejorar y establecer unos criterios más claros en el desarrollo legal de los límites legales a la libertad de información, porque independientemente de que se regule la profesión periodística, el derecho a comunicar permanece siendo un derecho de titularidad universal y la ley debe establecer los límites que corresponden al ejercicio del derecho a comunicar en el común entendimiento y respeto de todas las personas. No parece pues necesario trasladar a una organización corporativa la disciplina sancionadora de las obligaciones derivadas de los límites al derecho de información garantizado en el artículo 20.1.d) de la Constitución.

Por otro lado, en el caso de la Ley catalana de creación del Colegio Profesional de Periodistas también se planteaban problemas competenciales. En este sentido, el Defensor del Pueblo consideró que, al igual que ocurría con el requisito de la titulación, el de colegiación obligatoria era contrario a la normativa básica estatal que contempla el libre ejercicio de la profesión periodística, vulnerándose así la necesaria igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE). Al mismo tiempo el Defensor del Pueblo hacía referencia a la progresiva equiparación, hasta el final del período de adaptación de 1993, de los periodistas procedentes de la CEE, ya sea bajo el ámbito del artículo 48 o de los artículos 52-55 del TCEE. A la problemática general que plantea la regulación de profesiones nacionales para la realización de las libertades comunitarias, se añade en esta ocasión la concurrencia de la libertad consagrada en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.

3. *La configuración del Colegio Catalán de Periodistas tras la modificación de la Ley*

El recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo frente a la Ley creadora del Colegio de Periodistas de Cataluña puso de relieve los problemas que se plantean al establecimiento mediante ley autonómica de la colegiación forzosa de los periodistas. Como se ha indicado antes, el Parlamento catalán mediante Ley 1/1988, de 26 de febrero («BOE» núm. 65, de 16 de marzo), procedió a modificar la Ley para facilitar la incorporación voluntaria de los periodistas al Colegio Profesional (42).

Planteado como colegio de periodistas de adscripción voluntaria se difumina un elemento esencial en la definición de los colegios profesio-

(42) Así en el artículo 1 de la Ley se establece: «Se crea el Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña como corporación de Derecho público, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. El Colegio agrupa a los Periodistas que lo soliciten que ejercen la profesión en el territorio de Cataluña.»

nales, es decir, el carácter obligatorio de la adscripción para el ejercicio de la profesión. Esta característica viene impuesta tanto por la Ley estatal 21/74, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales como por la Ley catalana 13/82 sobre la misma materia. De esta forma, la tensión existente entre los elementos públicos y privados que concurren en este tipo de corporaciones (43) se resuelve en favor de los segundos, asemejándose el régimen del colegio profesional, salvo en lo relativo a su creación por acto del poder público, al de las meras asociaciones privadas del artículo 22 CE (44).

Además, como consecuencia de la colegiación voluntaria, queda también debilitada la posible funcionalidad del colegio en cuanto a regulación y disciplina del ejercicio de la profesión. De modo que las sanciones más graves que se establecen en el Estatuto del Colegio son la suspensión del ejercicio de los derechos colegiales de uno a cinco años, derechos que son puramente internos, de participación en los órganos colegiales y de recepción de los servicios asistenciales que se establezcan; pero que no tienen trascendencia externa alguna, en cuanto que no es precisa la colegiación para el ejercicio de la profesión (45).

(43) El carácter bifronte del régimen jurídico de los Colegios Profesionales ha sido tradicionalmente señalado por la doctrina y reafirmado por el Tribunal Constitucional. Un sector doctrinal pone el acento en los rasgos privados de este tipo de organizaciones. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 5.ª ed., Cívitas, 1989, págs. 396 y ss.; R. PARADA VÁZQUEZ, *op. cit.*, págs. 258 y ss.

(44) El Tribunal Constitucional en sus Sentencias 89/89, de 11 de mayo, y 131/89, de 11 de julio, ha señalado que la adscripción obligatoria al Colegio es una característica básica de la figura consagrada en el artículo 36 CE, derivada de la confluencia de fines públicos en estos entes. No obstante, en la última sentencia ha introducido un factor de incertidumbre: «... aun en la hipótesis extrema de que puedan existir profesiones tituladas cuyo ejercicio no venga condicionado o sujeto a la previa colegiación, por haberlo decidido así el legislador en atención a las características mismas de la profesión y a las funciones asignadas al correspondiente colegio —posibilidad plenamente admisible desde la perspectiva de los artículos 22 y 36 de la CE—...» (FJ 5). Ahora bien, en este caso el Tribunal parece referirse únicamente a la posibilidad de excepcionar la obligatoriedad de colegiación en los supuestos en que el ejercicio de la profesión se desarrolla en una relación funcionarial, cuestión prevista por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que al indicar los fines de los colegios hace expresa salvedad «de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcionarial». En relación a esta última Sentencia, vid. el comentario de Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo. II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1990, 4.ª ed., págs. 267 y ss. Por su parte, algún sector doctrinal ha señalado que sería «dudosamente constitucional —por implicar una contradicción con la esencia del colegio, entidad garantizada en el artículo 36 CE— y además poco operativo, romper con la tradición secular de los Colegios Profesionales españoles, como entes de incorporación obligatoria». ARIÑO y SOLVIRON, *op. cit.*, pág. 161.

(45) El artículo 15 de los Estatutos del Colegio establece el régimen disciplinario, a cargo de la Junta de Gobierno, previa instrucción del oportuno expediente. Se consideran faltas leves las acciones u omisiones que revelen negligencia en el cumplimiento de los deberes colegiales (entre los cuales se encuentra el de ejercer la profesión conforme a la ética periodística y mantener el secreto profesional) y graves las acciones u omisiones de las que derive un perjuicio para otros compañeros, para la economía o prestigio del Colegio o para la dignidad de la profesión. Contra las sanciones cabe recurso de reposición en el plazo de quince días ante la Junta de Gobierno y agotada la vía corporativa, recurso en vía contencioso-administrativa. Como puede observarse, la descripción de las conductas que son objeto de sanción no puede ser más genérica, aunque según

El Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña, tras la modificación operada en su norma de creación, adquiere la categoría más bien de una mera asociación de base privada que no actúa intereses públicos y a la cual, sin embargo, el poder público le ha prestado respaldo legal, destacándolo como interlocutor privilegiado en el diálogo con las instituciones y la Administración de Cataluña.

La otra función de interés general que se encomienda al Colegio Profesional, esto es, la defensa de la libertad de información, tampoco puede ser atendida de forma eficaz. La elección del colegio como forma de articulación de la profesión, supone una opción que corresponde a una visión liberal de la profesión periodística muy alejada de la actual realidad social, donde el ejercicio profesional del periodismo se desarrolla fundamentalmente en el ámbito de empresas de comunicación en una relación dependiente, crecientemente dependiente a medida que se va produciendo una mayor concentración de la propiedad de los medios de comunicación.

En consecuencia sería preferible que la intervención pública se dirigiera allí donde se encuentran hoy las mayores carencias y dependencias de la libertad de información; es decir, a contrastar el poder social de las empresas informativas, disciplinando el régimen jurídico de éstas.

IV. LA LIBERTAD INTERNA DE LA PRENSA Y LOS ESTATUTOS DE REDACCIÓN

Hemos indicado que uno de los argumentos que ha justificado la creación de organizaciones profesionales de adscripción obligatoria es la necesidad de promover la libertad interna de la prensa. En este sentido se pronunció en su día la Corte Constitucional italiana, indicando que el *ordine* de los periodistas tenía como función asegurar en el marco de las empresas privadas de comunicación «la rigurosa observancia de la dignidad profesional que se traduce, sobre todo, en no abdicar de la libertad de información y de crítica y en no ceder a las presiones que puedan comprometerla».

En efecto, es del máximo interés asegurar esta libertad porque, como dijera en su momento el Profesor GÓMEZ-REINO, el punto clave de la libertad de prensa se encuentra en la democratización de las actuales estructuras empresariales (46). Si bien en la concepción estrictamente liberal-decimonónica la libertad de prensa se ha identificado con la libertad de la empresa informativa, hoy en día se entiende que, como ha indicado el Tribunal Constitucional, «tanto se viola la comunicación libre al ponerle obstáculos desde el poder, como al ponerle obstáculos desde los propios medios de difusión» (STC 12/82, de 31 de marzo, FJ 6). Por ello existe, en opinión del Tribunal, una obligación de los poderes públicos, derivada

fuentes del propio Colegio Profesional se está elaborando un Código de Ética Profesional.

(46) Enrique GÓMEZ-REINO, *Nuevas perspectivas para la reforma de la Prensa en España*, núm. 84 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1977, pág. 326.

del artículo 1.1 en conexión con el 9.2 de adoptar las medidas necesarias «para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales» pudieran oponer a la libertad (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 5).

Si en general la jurisprudencia del Tribunal ha evolucionado en el sentido de aceptar la eficacia horizontal de los derechos fundamentales (47), y en particular el de libertad de expresión en el seno de las empresas (48), esta afirmación debe ser matizada en el seno de las empresas informativas, que aparecen como empresas ideológicas o de tendencia. No obstante, como se ha señalado, quizá sea preferible desde los valores democráticos que existan empresas informativas claramente orientadas, cuya concurrencia permita la reproducción del pluralismo de tendencias (49). Por ello no se trata de anular la facultad que retiene el propietario del medio de determinar la orientación ideológica del medio, sino de armonizar esta libertad con los derechos de los que son titulares los informadores mismos. En términos más generales, se trata de hacer de la empresa informativa, como ha indicado GÓMEZ-REINO, un «proyecto participativo» (50).

En tal sentido, la cláusula de conciencia como se ha entendido tradicionalmente desde el Código de Trabajo francés de 1935 (51), supone una respuesta demasiado limitada a los conflictos que eventualmente puedan plantearse en el seno de las empresas informativas (52). Se trata de evitar precisamente que el periodista no tenga otra alternativa que someterse al poder de dirección del propietario del medio o irse de la empresa, aunque sea con derecho a indemnización, en el caso de ver modificada la línea ideológica del medio como consecuencia de las eventualidades que pueda sufrir la titularidad de la propiedad de la empresa. En consecuencia, la

(47) Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO, *El recurso de amparo y los derechos fundamentales entre particulares*, Cívitas, 1981; Jesús GARCÍA TORRES y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO, *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1986.

(48) Sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional en esta materia, vid. Juan José SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, *Libertad de expresión, información y relaciones laborales*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 26, mayo-agosto 1989, págs. 165-179.

(49) Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO, *La cláusula de conciencia: un Godot constitucional*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 22, enero-abril 1988, págs. 70-71.

(50) Enrique GÓMEZ-REINO, *La libertad interna de los medios privados de comunicación social*, «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 2, enero-abril 1989, pág. 29.

(51) Sobre el contenido de la cláusula de conciencia, vid. URUBAYEN, «Antecedentes históricos de la cláusula de conciencia: el modelo francés», en el libro colectivo *La cláusula de conciencia*, EUNSA, Pamplona, 1978; José María DESANTES, *La cláusula de conciencia desde la perspectiva profesional*, «Persona y Derecho», vol. IV, 1977; Carlos SORIA, «La cláusula de conciencia y el secreto profesional en la Europa Comunitaria», en I Jornadas Galegas da Comunicación, *op. cit.*, págs. 74-91.

(52) En este sentido, vid. Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO, quien señala que en nuestro Derecho la vinculación de la cláusula con el ejercicio de la libertad de información permitiría darle un mayor contenido, incluyendo varios supuestos en los que la empresa y su dirección pueden chocar con el criterio o la conciencia de los profesionales. *La cláusula de conciencia: un Godot constitucional (II)*, «REDC», núm. 23, 1988, págs. 54 y ss. En el mismo sentido han avanzado también las proposiciones de ley sobre la regulación de este derecho presentadas por los grupos parlamentarios CDS e IU en distintas legislaturas.

solución que se ha atisbado es establecer algunos derechos de cogestión redaccional sobre la orientación editorial del medio, y proceder a la par a efectuar un reparto de competencias entre los diferentes sujetos que participan en la elaboración de la información.

En esta línea se mueven los Estatutos de Redacción, que tienen su punto de partida en los movimientos desarrollados en algunos países europeos para lograr algunos derechos de cogestión redaccional.

Al fracaso del movimiento desarrollado en algunos países como Francia o Alemania (53), que reclamaba la elaboración de una Ley en esta materia, ha seguido la elaboración de normas contractuales cuyo ámbito de aplicación está limitado a cada empresa informativa. Estos pactos se negocian y se convienen con independencia de las relaciones sindicales, que no son sustituidas por aquél, y de las disposiciones que regulan la relación laboral (54).

En esta línea, el Consejo de Europa ha publicado un Informe en el que se impulsa la creación de tales instrumentos, bien de forma contractual o por imperativo legal. Según el Informe, los estatutos de redacción deberían recoger entre otros elementos: *a)* el reparto de competencias en materia de redacción, señalando algunos criterios al respecto (55), y *b)* la participación de los periodistas en las decisiones de la empresa periodística, al menos en materia de designación del director, redactor-jefe y responsables de las diferentes secciones de redacción, en la definición de la línea editorial y su eventual modificación, en el establecimiento del presupuesto de redacción y en la transferencia de la propiedad de la empresa (56).

(53) Sobre el movimiento de creación de las denominadas sociedades de redactores, vid. Jean SCHOEDEL, *La presse, le pouvoir et l'argent*, Ed. Seuil, París, 1968; Henri BLIN, Albert CHAVANNE y Roland DRAGO, *Traité de Droit de la Presse*, Librairies Techniques, París, págs. 445 y ss.

(54) En esta línea se han concluido estatutos de redacción en Alemania, Francia («Le Monde»), Italia («La Repubblica» y «Mondadori») y España («El País» y «El Mundo»). Vid. las diversas intervenciones en Asociación de la Prensa de Madrid, *La organización de los periodistas en 1993*, Cuadernos de Prensa, núm. 1, Madrid, 1990. El Estatuto del diario «El País» puede verse en *El País. Libro de Estilo*, Madrid, 1990, págs. 511-517; el de «El Mundo» apareció publicado en dicho diario el 15 de diciembre de 1990. En ocasiones, los diferentes convenios colectivos nacionales prevén derechos de participación, pero generalmente limitados a información sobre aspectos laborales y económicos que no atañen a los temas redaccionales. Sobre esta cuestión puede verse el informe publicado por la OIT, G. BOHERE, *Profesión: periodista. Un estudio de los periodistas como trabajadores*, Ginebra, 1985.

(55) Según el Informe, preparado por el «Comité sobre los medios de comunicación social», Estrasburgo, 16 de marzo de 1980, las competencias concernientes a los principios o línea editorial corresponden al propietario. También se atribuye a éste la facultad de emitir directrices generales, es decir, cuestiones generales por encima del trabajo cotidiano que puedan afectar a la trayectoria profesional del medio. A la redacción corresponden las competencias de detalle. Si bien no se descarta el derecho de veto del editor sobre aquéllos artículos que puedan perjudicar al medio, se excluyen las órdenes positivas de detalle dictadas por el editor que afecten al trabajo cotidiano de la redacción.

(56) Vid. GÓMEZ-REINO, *La libertad interna...*, op. cit., págs. 30 y ss.

Este es el contenido que en efecto suelen incorporar los estatutos de redacción pactados en diferentes periódicos y otros medios de comunicación, añadiéndose generalmente el respeto de otros derechos, como la cláusula de conciencia y el secreto profesional e incluso estableciendo algunas normas éticas de autorregulación. Orgánicamente se suelen articular creando un Comité de Redacción o Sociedad de Redactores, órgano elegido por los periodistas. En otras ocasiones también se ha propuesto la creación de un Comité que asumiría funciones de relación con terceros, fundamentalmente con los lectores.

Los estatutos pueden ofrecer un material inapreciable para posteriores desarrollos normativos que, trascendiendo el carácter puramente contractual que hoy tienen tales instrumentos, llegue a concretarse en un Estatuto de la Empresa Informativa, como medio de superar las veleidades coyunturales que puedan poner en peligro los logros alcanzados.

V. EL ESTATUTO DE LA EMPRESA INFORMATIVA

La polémica en torno a si en la empresa informativa concurren especiales características que necesitan ser objeto de un tratamiento jurídico específico es muy densa (57). Las posiciones oscilan desde la de aquellos que sostienen que debe estar sujeta al régimen de derecho común como el resto de las empresas, hasta la de aquellos que han indicado que la función social de la prensa exige una ordenación de la misma con arreglo a los principios que definen el servicio público.

En España tampoco han faltado quienes han señalado la necesidad de una intervención del legislador con el propósito de colaborar a la elaboración de un estatuto de la empresa informativa para promover la libertad interna, la cual se concibe como una de las garantías del derecho del público a la información. Dicha necesidad se justifica en base a la jurisprudencia constitucional, según la cual los poderes públicos tienen una obligación positiva de contribuir a la efectividad de los derechos fundamentales, siendo especialmente el legislador el que recibe de los derechos fundamentales «los impulsos y las líneas directrices» (58).

(57) Enrique GÓMEZ-REINO, *Nuevas perspectivas para la reforma de la prensa en España*, núm. 84 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1977, págs. 319-340; Fernando CONESA SÁNCHEZ, *La libertad de la empresa periodística*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1978, págs. 73-220. Albert TERROU y Lucien SOLAL afirman que, hasta ahora, los regímenes que han aplicado a la empresa periodística un estatuto específico han sido los que han querido la prensa al poder político. Pero ese juicio, señalan, es puramente histórico y no quiere decir que el mejor régimen jurídico de la prensa sea el propio de la ideología liberal de la libertad de empresa, *El Derecho de la Información*, UNESCO, París, 1972, págs. 80 y ss.

(58) Enrique GÓMEZ-REINO, *La libertad interna...*, op. cit., pág. 20. En el mismo sentido, LÓPEZ RAMÓN ha indicado que «la existencia de unas normas especiales para la empresa periodística, en cuanto tal, no parece incompatible con libertad de expresión. Es más, ése puede ser incluso un medio de hacer real y efectivo el derecho a la información», op. cit., pág. 403; vid. también las conclusiones a las que llega DE LA QUADRA-SALCEDO, en *La cláusula de conciencia...*, op. cit., págs. 66 y ss.

Esta polémica en torno al estatuto de la empresa informativa debería saldarse, en nuestra opinión, en favor de dar un respaldo legal a los avances logrados por la vía contractual (59).

En España no existe en estos momentos ninguna regulación especial de la empresa informativa. Nos encontramos en este campo con una normativa fragmentaria, que atiende de forma diferente a los distintos medios de comunicación, lo cual puede venir justificado en parte por la diferente aplicación de las técnicas administrativas en cada uno de los sectores de prensa y de radiotelevisión. Mientras que estas empresas, al ser sociedades gestoras de un servicio público, son sometidas a diversas obligaciones y requisitos, en el campo de la prensa la regulación es prácticamente inexistente. La Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se reguló la concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas, derogó expresamente los capítulos de la Ley de Prensa de 1966 relativos a las Empresas Periodísticas y al Registro de Empresas Periodísticas (60), y a su vez, las Leyes de Presupuestos Generales para 1989 y 1991 dejaron sin efecto la mayor parte de las disposiciones en materia de fomento a la prensa (61), salvo aquellas destinadas a facilitar la reconversión tecnológica de las empresas (62).

Por ello, sería necesario abordar en una nueva ley, y desde una perspectiva global, los aspectos básicos de las empresas informativas, como las cuestiones relativas a su forma jurídica, a la composición, transparencia y limitaciones de su capital social de cara a disciplinar la concentración en el sector de la comunicación social, así como la nueva formulación de los criterios orientadores en materia de fomento a la prensa. Entre estos supuestos debería contemplarse, por supuesto, un estatuto

(59) En esta dirección avanza la Ley Federal austríaca de 12 de junio de 1981 sobre prensa y otros medios de comunicación. La Constitución portuguesa, tras su revisión de 1982, señala en el artículo 38 que la libertad de prensa implica «la libertad de expresión y creación de los periodistas y colaboradores literarios, así como la intervención de los primeros en la orientación ideológica de los órganos de información no pertenecientes al Estado, a los partidos políticos o a las confesiones religiosas, sin que ningún otro sector o grupo de trabajadores pueda censurar o impedir su libre creatividad» (apartado 2), y también el derecho de los periodistas «a elegir consejos de redacción» (apartado 3). La Ley de Prensa portuguesa de 25 de febrero de 1975 había establecido los Consejos de Redacción como órganos obligatorios en los periódicos con más de cinco periodistas.

(60) El Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley de ayudas a empresas periodísticas y Agencias informativas, define lo que son las empresas periodísticas (art. 2) y regula el Registro administrativo de empresas informativas y Agencias Informativas a los exclusivos efectos de la concesión de ayudas, con independencia de cualquier otro en que pudieran figurar inscritas (cap. II).

(61) De la Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regulaban las ayudas a empresas informativas y agencias informativas únicamente ha quedado vigente lo relativo a ayudas por reconversión tecnológica, suprimiéndose los restantes tipos de ayudas, precisamente aquellas que más podían contribuir al objetivo señalado por la ley, fomentar el pluralismo de la prensa.

(62) En principio estarían aún vigentes algunas disposiciones de la Ley de Prensa de 1966 como las relativas al pie de imprenta, es decir, a la obligatoriedad de señalar algunos extremos en los impresos, como el nombre y domicilio del impresor, la identificación del Director, el domicilio y razón social de la Empresa periodística y la dirección de sus oficinas, redacción y talleres (art. 11).

marco que garantice la libertad interna, con referencia también a la cláusula de conciencia.

Se plantea si las empresas públicas de comunicación deben ser objeto del mismo tratamiento jurídico que las empresas privadas en lo concerniente a la regulación de la libertad interna. Es cierto que en el sector público debe primar el principio de neutralidad en el funcionamiento de sus servicios (63) y que por ello la primera tarea que se impone al legislador (64) es establecer formas de organización de los entes públicos gestores que garanticen su independencia frente a las mayorías gobernantes y aseguren el pluralismo de su actividad material (65). A pesar de ser éstas las cuestiones específicas y más relevantes en relación al sector público de la comunicación, no se ve inconveniente en establecer estatutos marcos de redacción en sus empresas como garantía adicional de su funcionamiento libre, si bien el contenido de esos instrumentos tendría que ser adaptado a las peculiares características de las empresas públicas.

VI. LA PROMOCIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LA PROFESIÓN PERIODÍSTICA

No quiero acabar estas reflexiones sin hacer referencia a un tema que no por obvio tiene menor importancia. En los últimos tiempos han aparecido algunos trabajos en los que se da cuenta de las difíciles condiciones laborales en que se desarrolla el ejercicio profesional del periodismo (66). Situación ésta que responde a una excesiva oferta de mano de obra, pero también a la falta de articulación de los periodistas en la reivindicación de sus intereses laborales y económicos.

Como muchos otros colectivos de trabajadores o asalariados intelectuales, los periodistas estimaron durante mucho tiempo que sus intereses profesionales se alejaban en muchos aspectos de los trabajadores manuales para ser defendidos con las mismas armas. Por ese motivo proliferaron, sobre todo en Europa, en la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX, asociaciones con diversos objetivos: establecimiento de

(63) Sobre este concepto, vid. GÓMEZ-REINO, «Comunicación Social», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Cívitas, 1987, págs. 568 y ss.

(64) El artículo 20.3 de la Constitución española establece: «La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales o políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.»

(65) Sobre la organización y control de los entes gestores del servicio público de radiotelevisión véanse, entre otros, Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, op. cit., págs. 236 y ss. José Manuel SALA ARQUER, *El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes*, «REDA», núm. 42, abril-junio 1984; Enrique GARCÍA LLOVET, *El régimen jurídico de la radiodifusión*, Marcial Pons, 1991, págs. 257 y ss.

(66) G. BOHERE, op. cit. OIT, *Reunión tripartita sobre las condiciones de empleo y de trabajo de los periodistas*, Ginebra, 1990; Asociación de la Prensa de Toledo, «El Espejo», núm. 0, 24 de enero de 1991.

vínculos de amistad, información profesional, ayuda mutua y previsión social, elaboración y observación de reglas éticas, etc. Poco a poco, sin embargo, se sintió la necesidad de instrumentos adecuados para la negociación colectiva de las condiciones de trabajo; de ahí la transformación progresiva de esas asociaciones en sindicatos propiamente dichos o la creación de organizaciones nuevas de carácter sindical. La existencia de un sindicato de periodistas único o muy preponderante caracteriza a numerosos países, manteniéndose al margen de los sindicatos tradicionales de clase. En el plano internacional, la Federación Internacional de Periodistas y la Organización Internacional de Periodistas agrupan a la mayoría de estos sindicatos nacionales.

En todos los casos, las asociaciones sindicales han promovido la celebración de convenios colectivos de trabajo para la defensa de las condiciones de empleo y trabajo ante los órganos de dirección de las empresas informativas y sus organizaciones. En nuestro país han concluido Convenios Colectivos las empresas públicas de comunicación, y las grandes empresas privadas. Pero existe un amplio sector que queda al margen de esta protección laboral. Por otro lado, incluso en el ámbito de las empresas que cuentan con Convenios Colectivos, es frecuente situar fuera del campo de aplicación de estos instrumentos a los trabajadores que no perteneciendo a la plantilla se encuentren vinculados a la empresa mediante contratos civiles de prestación de servicios, o en régimen de colaboradores o de corresponsales (67). El abuso de estas categorías contractuales, y de otras permitidas por el ordenamiento laboral, inciden muy negativamente en una gran parte de la profesión, que desarrolla hoy sus funciones en un régimen de inestabilidad laboral que evidentemente es fuente de múltiples disfunciones en la actividad de informar.

Celeste GAY FUENTES
Profesora de Derecho Administrativo

(67) Así ocurre, por ejemplo, en el caso del Convenio Colectivo de la Agencia EFE, que es una de las que emplea a mayor número de periodistas. El Convenio, aprobado por Resolución de 13 de septiembre de 1989, de la Dirección General de Trabajo, se encuentra publicado en el «BOE» de 26 de septiembre de 1989. En el «BOE» de 9 de mayo de 1991 puede verse el Estatuto del Personal en el Exterior de la Agencia EFE.