

La regulación de la prensa en Europa: el caso de los Consejos de Prensa¹

Esteban Arribas Reyes
Universidad de Alcalá²

Resumen

La prensa nace y se desarrolla en Europa como medio de comunicación esencial para el desarrollo de democracias libres, capaz de contrarrestar otros poderes como el político o el económico. Sin embargo, y a pesar de la importancia que representa como garante de derechos fundamentales tan importantes como la libertad de expresión y de información, la regulación de la prensa no se entiende igual en los países del entorno europeo. Existen diferentes soluciones en relación con las ‘reglas del juego’ que regulan su actividad, dependiendo de las diferentes circunstancias históricas de cada uno de los países que componen Europa.

La pregunta principal a la que responde este trabajo es la siguiente: ¿Quién ‘vigila al vigilante’? Para responder a esta pregunta, se comparan diferentes modelos de regulación de la prensa en Europa con la intención de abrir un debate necesario en España. En concreto, se analizan los Consejos de Prensa de Suecia, Alemania, Dinamarca e Irlanda. Se estudian estos Consejos de Prensa como instituciones que incentivan buena gobernanza y gobierno con integridad tanto en el sector público como en el privado y en la sociedad civil. El análisis de los Consejos de Prensa tratará las siguientes cuestiones: orígenes, finalidades, financiación, gobernanza, modelos de regulación, códigos de conducta, sistemas de queja y responsabilidades.

Palabras clave

Prensa, regulación, Consejos de Prensa, Europa.

Abstract

The press originates and develops in Europe as an essential media for the building of free democracies, able to counterbalance other powers such as the political or the economic. However, and despite the importance of it as a fundamental tool for safeguarding rights such as freedom of expression and freedom of information, press regulation is not understood in a similar way in all European countries. Regulatory solutions for the press, the ‘rules of the game’, are different depending upon historical circumstances of each of the countries conforming Europe.

The main question in this work is the following: Who guards the guardians? In order to answer that question, this article compares different regulatory models of the press in Europe intending to open up a necessary debate in Spain. In particular, this work analyses those Press

¹ Este artículo es el resultado de parte de la investigación realizada durante los meses de abril, mayo y junio de 2013 en la Universidad de Oxford, bajo el Programa de becas de investigación del *Banco de Santander – Universidad de Alcalá* para estancias de investigación como *Visiting Fellow* en el Lady Margaret Hall College.

² Esteban Arribas Reyes es Doctor Europeo en Ciencia Política, profesor de la Universidad de Alcalá, especializado en políticas de regulación de los medios de comunicación en Europa.

Councils of Sweden, Germany, Denmark and Ireland as institutions with the capacity to promote integrity of good governance and government of both public and private sectors and civil society. The analysis of Press Councils covers the following issues: origins, purposes, financing frameworks, regulatory models, codes of conduct, complaint systems and responsibilities.

Key words

Press, regulation, Press Councils, Europe.

Índice

1. Introducción. 2. Objeto de estudio y marco teórico y conceptual. 3. Estudio de caso: *Los Consejos de Prensa en Europa*. 3.1. Orígenes, Financiación y Gobernanza 3.1.1. Orígenes de los Consejos de Prensa. 3.1.2. Presupuestos y Financiación. 3.1.3. Gobernanza, miembros e independencia. 3.2. Estatus: modelos de regulación voluntaria, de incentivos y obligatoria. 3.2.1 Autorregulación voluntaria: los casos de Suecia y Alemania. 3.2.2. Regulación ‘independiente’ voluntaria con incentivos estatutarios: Irlanda. 3.2.3. Co-regulación combinada con un estatuto obligatorio y elementos de autorregulación: el caso de Dinamarca. 3.3. Responsabilidades de los Consejos de Prensa. 3.3.1. Finalidad principal, quién puede quejarse y estándares. 3.3.2. Códigos de conducta. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía y documentación.

1. Introducción

La inspiración por el análisis de la regulación de la prensa en Europa tiene su origen en el estudio del proceso regulatorio británico desde julio del año 2011³.

La prensa nace y evoluciona en Europa como medio de comunicación esencial para el desarrollo de democracias libres, capaz de contrarrestar otros poderes como el político o el económico. Sin embargo, y a pesar de la importancia que representa como garante de derechos fundamentales tan importantes como la libertad de expresión y de información, la regulación de la prensa escrita no se entiende igual en los países del entorno europeo. Existen diferentes soluciones en relación con las ‘reglas del juego’ que regulan su actividad, dependiendo de las diferentes circunstancias históricas de cada uno de los países que componen Europa.

Díaz Nosty, en un informe sobre la situación de la prensa en Europa⁴, nos recuerda que esta se concibe como un instrumento determinante de la pluralidad democrática. Así, desde las instituciones y la sociedad civil se ampara la independencia de los medios, que lleva, en ocasiones, al establecimiento de ayudas públicas destinadas a favorecer la diversidad de opciones. Una de las razones que inspiran los mecanismos de ‘control democrático’ o social, generalmente establecidos por la propia autorregulación de editores y periodistas, es la defensa de la libertad de expresión y el amparo de los diferentes actores del proceso informativo. En la mayoría de los casos, las instituciones independientes creadas para preservar la naturaleza esencial del periodismo proyectan únicamente su autoridad moral sobre la sociedad y los medios, y su eficacia se corresponde con la propia cultura del Estado de derecho. En varios países se parte de un código ético de amplio espectro, habitualmente elaborado por las organizaciones profesionales y sindicales de periodistas, al margen de que numerosos diarios cuentan con su propio código o hayan instituido la figura del ‘defensor del lector’.

³ Aunque sea el proceso regulatorio británico la inspiración de este trabajo y el motivo de la estancia de investigación en la Universidad de Oxford en los meses de abril, mayo y junio de 2013, no es central en este estudio porque aún no ha concluido, entendiéndose que será en un futuro próximo motivo de una reflexión en profundidad por la dimensión del país en Europa y en el mundo. La última fase del proceso mencionado ha sido la aprobación el 25 de octubre de 2013, por parte del *Privy Council*, de la creación de un nuevo organismo para la regulación de la prensa en el Reino Unido (consultar: <http://www.theguardian.com/media/2013/oct/30/press-regulation-royal-charter-approval>, página consultada el 25 de octubre de 2013).

⁴ Consultar: http://www.infoamerica.org/web1/informe/intro_7.htm, página consultada el 28 de octubre de 2013.

La pregunta principal a la que responde este trabajo es la siguiente: ¿Quién ‘vigila al vigilante’? Para responder a esta pregunta, se analizan diferentes modelos de regulación de la prensa en Europa con la intención de abrir un debate en España. En concreto, se analizan los Consejos de Prensa de Suecia, Alemania, Dinamarca e Irlanda. Se estudian estos Consejos de Prensa teniendo en cuenta los retos que afrontan en relación a los ‘nuevos medios’ y los debates en torno al papel y estatus de los profesionales del periodismo tanto amateurs como profesionales.

En España, los editores y algunos profesionales entienden que figuras como la de los Consejos de Prensa suponen una vuelta a la censura y la intervención propia de las dictaduras, ignorando el distinto alcance de la autorregulación, de la regulación independiente y de la co-regulación en el seno de la cultura democrática. Cualquier sistema regulatorio sin capacidad de implementar una ética periodística democrática carece de todo valor. Quizás sea este el caso de España, aunque en este escrito no sea la intención analizar este extremo, sino la de exponer qué soluciones se han implementado en otros países de nuestro entorno europeo. Además, la normativa que regula la actividad profesional del periodista data de 1966, Estatuto de la Prensa, aún en vigor (De la Sierra, 2010: 6)⁵. Es paradójico, pero en la etapa democrática española, desde su Constitución de 1978, aún no ha habido consenso o acuerdo para dar coherencia y certeza a la profesión, con la evidente merma de la independencia de los profesionales.

El análisis de los Consejos de Prensa tratará las siguientes cuestiones: orígenes, finalidades, financiación, gobernanza, modelos de regulación, códigos de conducta, sistemas de queja, responsabilidades.

A continuación, se delimita el objeto de estudio y el marco teórico y conceptual.

2. Objeto de estudio y marco teórico y conceptual

Hoy en día los medios de comunicación son grupos multimedia globales cuya actividad incluye medios impresos, audiovisuales, editoriales, etc. En este apartado es necesario delimitar el objeto de estudio, la prensa, con relación a su regulación por parte de los Consejos de Prensa que vamos a analizar. Asimismo, se realiza un breve repaso al marco teórico y conceptual sobre regulación que se utiliza en este trabajo. Además, se exponen algunas reflexiones que hacen que todo el conjunto del trabajo encaje dentro del ideal de democracia. Por último, se detallan los criterios que han servido para seleccionar a los países analizados.

En referencia al objeto de estudio, la prensa, y su regulación por parte de los Consejos de Prensa, comenzamos diciendo que la mayoría de ellos, sobre todo el más antiguo, el establecido en Suecia en 1916, comenzaron regulando las publicaciones escritas. Recientemente, la regulación se ha ampliado a las versiones online de periódicos y revistas, y todos los Consejos que se analizan en este trabajo han ampliado su composición como miembros a proveedores de servicios online. Algunos, sin embargo, van más allá y regulan la prensa en el sentido más amplio del periodismo o de las noticias de actualidad sea el medio que sea, incluidos la radio o la televisión. Todos se enfrentan con definir qué es periodismo o control editorial en los medios electrónicos y algunos incluso regulan Twitter o Facebook o blogs.

En cuanto al concepto de regulación, este trabajo sigue las brillantes reflexiones de los profesores Jacint Jordana y David Levi-Faur (2004) en su libro *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. La regulación es un área de estudio que abarca varias disciplinas de las ciencias sociales. Se estudia por académicos desde diferentes perspectivas teóricas, que utilizan diversas metodologías de investigación, y que sustentan diferentes ideas

⁵ De la Sierra, Susana, et al. (2010). ‘Background Information Report: Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Spain. European Commission’. Mediadem Project. Comisión Europea e Instituto Universitario de Florencia.

sobre la relación entre la regulación y el proceso político. Basándose en Baldwin et al. (1998), los autores describen las tres principales acepciones del concepto: normas dirigidas a un área política determinada; todas aquellas formas de intervención del estado en la economía; y todos los mecanismos de control social (2004, 2-5).

No es el objetivo de este artículo indagar profundamente en el debate sobre la definición del concepto, por otro lado muy interesante. Como referencia, se utiliza la definición más amplia y simple que proporciona Baldwin (1998:3): “*regulation refers to the promulgation of an authoritative set of rules, accompanied by some mechanism, typically a public agency, for monitoring and promoting compliance with these rules*”. En concreto, con relación a la prensa, por regulación se entiende en esta investigación el control de una actividad o servicio esencial para las sociedades democráticas responsables mediante normas que emanan de los poderes de instituciones independientes llamadas genéricamente Consejos de Prensa, como solución a una problemática tendente a implementar una ética periodística determinada. La regulación es un proceso mediante el cual se introduce una vía intermedia entre prohibición y falta total de control. En la actividad de la prensa se puede producir un conflicto entre los intereses económicos (es decir, maximizar beneficios) y los intereses de las personas que utilizan esos servicios, fundamentalmente límites relacionados con la libertad de prensa y la libertad de expresión, entre otros. La mayoría de los Estados tiene alguna forma de control o regulación para gestionar este posible conflicto. Esta regulación aseguraría el cumplimiento del servicio de forma apropiada, procurando que no interfiriera negativamente en el funcionamiento y desarrollo de las empresas privadas. Como ejemplo de servicios públicos regulados podemos mencionar el servicio de telefonía, el gas, la electricidad, el transporte, la televisión y la prensa.

En relación con la prensa, la definición del enfoque regulador desde el origen del mismo hasta la actualidad ha sufrido importantes cambios. Estos cambios y su análisis componen uno de los objetivos de este trabajo. En cada país el desarrollo de los enfoques de regulación de la prensa ha sido y es muy diferente. Desde el Consejo de Prensa sueco con más de cien años de experiencia, hasta el sistema irlandés, más moderno, así como las regulaciones de la Unión Europea, nos ofrecen un campo de estudio muy interesante. Todos los Consejos de Prensa son una combinación de soluciones regulatorias, auto-regulatorias y co-regulatorias.

En relación con el encaje de instituciones como los Consejos de Prensa en el ideal de democracia, desarrollo someramente algunas de las ideas ya publicadas en artículos anteriores que nos sirven para contextualizar el tema de forma teórica con más profundidad⁶. Así, hoy en día sabemos que no puede haber buena gobernanza sin las estructuras institucionales adecuadas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Hecló, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo y calidad democrática. Para ello, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, adaptabilidad a los cambios de entorno, legitimidad, dada la asunción de sus marcos por los actores implicados, y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes (Alonso y Garcimartín, 2008; North, 2010). Estas instituciones de calidad se generan especialmente donde existe una sociedad educada, equitativa y, además, unos impuestos suficientes para llevar adelante las políticas públicas estratégicas (Ruiz-Huerta y Villoria, 2010).

A nuestros efectos, en este trabajo interesan los Consejos de Prensa como instituciones que incentivan buena gobernanza y gobierno con integridad tanto en el sector público como en el privado y en la sociedad civil. En la actualidad, tras todo el aprendizaje histórico, no podemos sino afirmar que las instituciones propias de un régimen democrático son esenciales para el buen gobierno. No bastan por sí mismas, pero son esenciales. Por ejemplo, la división de poderes y las elecciones periódicas son incentivos clave para un buen gobierno. Una democracia simplemente

⁶ Consultar: Arribas Reyes, Esteban y Villoria Mendieta, Manuel (2012). ‘Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España’, Derecom, No. 8. Nueva Época. Diciembre-Febrero, 2012.

con tales componentes incentiva el buen gobierno, sobre todo en el Estado, pero cuando la democracia tiene una calidad elevada sus instituciones incentivan con mayor profundidad y permanencia la integridad del gobierno y también de la sociedad civil.

La idea de una democracia de calidad no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes (Beetham, 1994; Crespo y Martínez, 2005). Así, según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Y, de ahí, surgen unos criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, que son: 1. La participación efectiva; 2. Elecciones libres y justas con igualdad de voto; 3. Alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4. Ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y 5. La inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática (1999, pp. 47-48). Cada uno de estos criterios exige unas instituciones adecuadas para que puedan realizarse y estas instituciones, a su vez, incentivan buen gobierno. Por ejemplo, la igualdad de voto exige leyes electorales y sistemas de financiación partidista justos, así como estructuras que aseguren el funcionamiento independiente del régimen electoral, pero es indudable que sin unos medios suficientemente plurales y libres no será posible tal igualdad de voto. La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen un gobierno abierto y que rinde cuentas (Beetham, 1994), con leyes de transparencia y organizaciones y procesos que aseguren su respeto (Ackerman, 2008; Arellano, 2008; Bellver, 2007; Sasaki, 2010), con instrumentos, procesos y estructuras de rendición de cuentas verticales, horizontales y societales (O'Donnell, 2004), con leyes que exijan audiencias públicas y exposición pública de proyectos de decisión, o cartas de compromiso (Cunill, 2006) o con normativa que establezca y garantice la publicidad de las agendas de reuniones de los responsables públicos, o la información sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos, la evaluación de políticas y programas, etc. (OCDE/PUMA, 2005).

Finalmente, los criterios que se han utilizado en este trabajo para la selección de los países son los siguientes. Cada uno de los países es una democracia madura, con una 'prensa libre' de acuerdo con los índices de libertad de prensa que existen a nivel mundial⁷. Cada uno de importancia para recibir y emitir información de forma libre; de equilibrar derechos en competencia como, por ejemplo, aquellos en relación con la privacidad y la reputación; y estándares sobre rendición de cuentas. Cada uno de ellos tiene un Consejo de Prensa (y en el caso de Suecia e Irlanda, un Defensor de la Prensa trabajando junto al Consejo de Prensa). Cada uno, sin embargo, ofrece un enfoque diferente sobre la regulación de la prensa. Por ejemplo, en relación con la instauración de poderes estatutarios y no-estatutarios⁸.

3. Estudio de caso: los Consejos de Prensa en Europa

En este apartado se realiza el análisis de caso de los Consejos de Prensa de Suecia, Alemania, Dinamarca e Irlanda. Se tratará las siguientes cuestiones: orígenes, finalidades, financiación, gobernanza, modelos de regulación, códigos de conducta, sistemas de queja, responsabilidades.

⁷ El *Reporters Without Borders Press Freedom Index*, (<http://en-rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html>), proporciona un ranking mundial anual basado en cuestiones sobre violencia, amenaza o maltrato a periodistas (viejos y nuevos medios); censura y auto-censura; propiedad y control de los medios; presiones judiciales, empresariales y otras. De manera similar, el índice de *Freedom Press House* elabora un ranking sobre la libertad de prensa: <http://www.freedomhouse.org>.

⁸ Poderes estatutarios se refiere a la capacidad legal de hacer cumplir las normas que, dentro de sus competencias, tengan establecidas los Consejos de Prensa.

3.1. Orígenes, Financiación y Gobernanza

3.1.1. Orígenes de los Consejos de Prensa

Suecia. El Consejo de Prensa más antiguo del mundo se instituye en Suecia en 1916. Se estableció en sus orígenes como foro para juzgar los conflictos entre la industria, es decir, los editores, sobre la presentación de las noticias. Consideraciones sobre quejas de los ciudadanos vinieron más adelante de forma gradual, y se admitieron solamente si se pagaba una suma considerable. En 1969 se reformó el sistema tras un debate sobre la necesidad de establecer límites estatutarios a la libertad de prensa. Se priorizó la rendición de cuentas a los ciudadanos, los pagos por quejas se eliminaron, se instituyó el Defensor de la Prensa y se pusieron miembros del Consejo.

Alemania. En la Alemania de postguerra, el Consejo de Prensa fue el producto de una reacción contra la censura para salvaguardar la libertad de expresión. También representó una respuesta de la industria a la amenaza de regulación con poderes estatutarios. A semejándose al modelo británico, se estableció en 1956 como respuesta de los periodistas y editores de creación de un regulador federal. Entre 1982 y 1985, sus actividades se suspendieron después de que el *Kölner Express* se opusiera a publicar una disculpa decidida por el Consejo. Sin embargo, la industria de volvió a comprometer con su autoridad y se reconstituyó en 1985 con nuevos artículos de asociación e instrucciones para periodistas.

Dinamarca. La regulación de la prensa en Dinamarca surgió como respuesta a las tensiones entre periodistas y editores, cuyo resultado fue la regulación tanto de la prensa como del sector audiovisual. El modelo que evolucionó, sin embargo, fue muy diferente. En 1960 se estableció el primer código para periodistas, acordado por la asociación de editores de periódicos. En 1964, la asociación estableció un Consejo de Prensa de adscripción voluntaria de autorregulación para la prensa y así vigilar el cumplimiento del código. Sin embargo, el Consejo no lo apoyaron las asociaciones de periodistas daneses que querían un código que asegurara la libertad de prensa y estableciera garantías para los periodistas en relación con las obligaciones que pudieran colisionar con su conciencia o convicciones. Las asociaciones de periodistas rechazaron también la insistencia de los editores en ostentar la mayor representación en el consejo.

En 1990, el Comité de Responsabilidad de los Medios, presidido por un juez de la Corte Suprema y representante de todos los sectores de medios de comunicación, propuso unos estándares éticos incorporando esas libertades y salvaguardas así como una autoridad de quejas para los medios. La Ley de la Responsabilidad de los Medios (*Media Liability Act*) creó al año siguiente la base legal para el Consejo de Prensa transversal a todos los medios y apoyado por la industria. La Ley proporcionó un marco de regulación obligatoria tanto para la prensa como para la radiodifusión, pero sólo en relación con áreas específicas de ética de la prensa y el derecho a réplica de información de naturaleza factual que pudiera causar daño y, a cambio de unas protecciones significativas.

Irlanda. Irlanda es el caso más reciente de creación de un Consejo de Prensa (exceptuando el caso del Reino Unido, el cual, como hemos dicho anteriormente, se aprobó en *Privy Council* el 25 de octubre de 2013). El Consejo de Prensa se estableció en el año 2007 y, al año siguiente, el Defensor de la Prensa irlandés. Como en el caso de Alemania, fue la oposición a la amenaza de crear una regulación con poderes estatutarios lo que puso de acuerdo a las partes. El Ministro de Justicia estableció un grupo asesor sobre difamación que en el año 2003 recomendó reformar las leyes sobre difamación y el establecimiento de un Consejo de Prensa. Aunque la industria entendió que era necesaria una reforma de las leyes de difamación, no así de la creación de un Consejo con poderes estatutarios. La industria prefirió un modelo regulatorio con un mecanismo de quejas sobre la prensa independiente.

3.1.2. Presupuestos y financiación

El tema de la financiación de los Consejos de Prensa está directamente relacionado con cuestiones como la independencia y la credibilidad. Los ejemplos que se exponen a continuación ofrecen distintas soluciones que determinan el resultado final de su funcionamiento. Donde se permite la financiación del Estado, aparecen cuestiones de su influencia; donde la industria financia los Consejos, aparecen cuestiones sobre su influencia y la vulnerabilidad de la regulación hacia aquellos editores que no los financian (esta es la intención del caso del reino Unido actualmente).

Suecia. Suecia es el único país que tiene un sistema de multas dentro de su estructura. Periodistas nominales y editores financian el Consejo de Prensa y el Defensor de la Prensa; sin embargo, las contribuciones de asociaciones de periodistas son simbólicas, no tan onerosas. La financiación se divide entre la Asociación de los Editores de Periódicos Sueca (75%); la Asociación de Editores de Revistas (5%); la Unión de Periodistas Sueca (menos de un 1%); y el Club Nacional de Periodistas (menos de un 1%). Cada una de las cuatro organizaciones nombra a dos representantes que forman parte del Comité de Cooperación de Medios, responsable de la financiación del Consejo de Prensa, que tiene, como veremos, más competencias como el nombramiento de los miembros del Consejo de Prensa y las instrucciones permanentes.

El 20% del presupuesto forma parte de un modelo único en Europa ya que este proviene de ‘tasas administrativas’. Estas tasas se imponen a aquellos casos que están en curso por parte del Consejo de Prensa⁹.

Alemania. En el modelo alemán se acepta un 30% de fondos públicos, aunque dentro de diferentes modelos de regulación. El Consejo de Prensa alemán es una organización sin ánimo de lucro y su presupuesto se cofinancia por la industria: organizaciones de editores, un 55%; organizaciones de periodistas, un 15%; y el gobierno, un 30%. La financiación del gobierno se estableció en 1976 pero, debido a la potencial intervención del Estado, se reguló en la Ley de Garantías de Independencia del Comité de Quejas del Consejo de Prensa de 1976¹⁰. En cualquier caso, la financiación del Estado no puede exceder el 49% de los ingresos del Consejo de Prensa.

Dinamarca. En Dinamarca, la regulación obligatoria de la prensa, del sector audiovisual, se realiza a través de un estatuto y se financia por la industria, aunque es un mecanismo curioso. El Ministro de Justicia paga el presupuesto del Consejo de Prensa y la industria lo reembolsa después¹¹. Como es un regulador de todos los medios de comunicación, el 50% del presupuesto lo aportan los operadores de servicio público (Danmarks Radio, la Corporación Danesa, 29% y la TV2, un 21%). El otro 50% lo aportan los editores de prensa (la Asociación de Editores de Periódicos, un 41%, la Asociación de Editores de Revistas, un 3%, los representantes de los periódicos locales y regionales, otro 3%, y la prensa de comercio, un 3%.

Los operadores comerciales de televisión no contribuyen ya que no están incluidos en el Media Liability Act, que sienta las bases del mecanismo de financiación. Los medios online contribuyen si son miembros de una de las cuatro asociaciones mencionadas. El Consejo de Prensa danés dice que en el año 2007 recibió solamente un 12.8% de quejas fuera de las cuatro asociaciones, aunque mantendrá su vigilancia.

Como vemos, el sistema danés es una compleja amalgama de derechos y responsabilidades, y una mezcla de elementos de regulación estatutaria y de autorregulación, con

⁹ Lo veremos en más detalle la sección Sanciones.

¹⁰ http://www.presserat.info/index/php?id=224&no_cache=1&type_98.

¹¹ La Ley de Responsabilidad de los Medios de Dinamarca da al Ministro de Justicia la responsabilidad de las normas de procedimiento y financiación del Consejo de Prensa: <http://pressenaevnet.dk/Infotmation-in-English/The-Media-Liability-Act.aspx>.

la prensa y el sector audiovisual financiando un sistema que proporciona beneficios y obligaciones.

Irlanda. El sistema de financiación del modelo irlandés se establece en la Ley de Difamación y no hay elementos del Estado. La Ley establece que el Consejo de Prensa se debe financiar mediante suscripción y es voluntario. La financiación, la sede y el personal lo proporcionan un comité administrativo de la industria que preside un miembro independiente del Consejo. Cerca del 80% del presupuesto lo financia el órgano de la industria irlandesa, la Asociación de Periódicos¹², cerca del 15% lo proporcionan los periódicos regionales y revistas y los medios online pagan una tarifa plana de 200 euros. El presupuesto ha caído recientemente debido a la austeridad económica, aunque el Consejo de Prensa dice que esto ha contribuido a una mejora en la eficiencia en la gestión de los procesos.

3.1.3. Gobernanza, miembros e independencia

La estructura de gobernanza de un Consejo de Prensa, incluida la composición de su consejo, es central en la consideración de si son o no un regulador independiente. Sin embargo, la simple aritmética en relación con si los miembros del consejo son representantes públicos independientes o nombrados por la industria solamente indica parte de la historia. La composición de los distintos órganos del consejo, incluido el consejo de administración, departamento de selección, financiación y comités de elaboración de códigos éticos, son relevantes en relación con la noción de independencia.

El modelo común de gobernanza que abordamos en este trabajo incluye una mezcla de representantes de la industria y de representantes públicos independientes en el Consejo de Prensa y de subcomités que deciden sobre las quejas. Sin embargo, algunos incluyen específicamente jueces, algunos incluyen académicos, mientras que otros (Alemania) tienen un Consejo de Prensa compuesto únicamente por miembros de la industria y argumenta que eso es una verdadera autorregulación. En Suecia y Dinamarca, el Consejo de Prensa está compuesto también por miembros de la judicatura, y es un juez el presidente del Consejo.

Suecia. En Suecia, el Consejo de Prensa regula la prensa, las publicaciones asociadas de internet, y, desde el año 2011, publicaciones online. Su estatuto, Código Ético y financiación son responsabilidad de un consejo formado por ocho miembros llamado Comité de Cooperación de Medios, que representa los cuatro organismos de la industria que hemos mencionado anteriormente en relación con la financiación¹³. El presidente del Comité es el presidente del Club Nacional de Periodistas y sus decisiones se pueden tomar únicamente por consenso ya que cada una de las organizaciones tiene derecho de veto para asegurar el buen funcionamiento, por ejemplo, en relación con el presupuesto y nombramientos. El 90% del mercado comercial está representado en estas organizaciones y cerca del 95% de los periodistas (unos 18.000 miembros de la Unión de Periodistas)¹⁴.

El Consejo tiene 18 miembros: un presidente y tres vicepresidentes (todos jueces), ocho miembros de la industria, y seis miembros independientes. Los ocho miembros de la industria los elige el Comité de Cooperación de Medios, con dos miembros por cada una de las cuatro organizaciones. El Comité nombra también al presidente y vicepresidentes. El Jefe del Defensor del Pueblo del Parlamento y el Presidente de la Asociación Sueca de Abogados seleccionan los seis miembros independientes (estos pueden ser abogados, funcionarios, empresarios, doctores, antiguos políticos, o representantes sindicales).

¹² <http://www-mni.ie/v2/broad/index.php>.

¹³ Las cuatro organizaciones son: la Asociación de Editores de Periódicos, la Asociación de Editores de Revistas, la Unión de Periodistas Sueca, y el Club Nacional de Prensa.

¹⁴ Daphane C. Koene, *Press Councils in Western Europe*: <http://www.rvdj.nl/rvdj-archive//docsResearch%20report.pdf>.

La industria y los miembros independientes se eligen por un período de seis años y solamente se les paga sus gastos. Los miembros de la judicatura se nombran por un período de ocho años y se les paga por sus obligaciones. Para los casos de quejas, estas se reparten en dos grupos (incluidos el presidente y los vicepresidentes, cuatro miembros de la industria, y tres miembros independientes). Para salvaguardar la independencia, los mismos miembros individuales pueden ser a su vez miembros del Comité de Cooperación de Medios (consejo de administración) y del Consejo de Prensa.

Además, Suecia tiene un Defensor de la Prensa que nombra un comité formado por el Jefe del Defensor del Pueblo del Parlamento, el presidente la Asociación Sueca de Abogados y el presidente del Club Nacional de la Prensa.

Dinamarca. El Consejo de la Prensa danés, con fuertes poderes estatutarios en relación con la prensa y el sector audiovisual, tiene ocho miembros, cada uno de ellos para un período de cuatro años. La composición y las funciones del Consejo se establecen mediante estatuto a través de la Ley de Responsabilidad de los Medios. El presidente del Consejo debe ser abogado, en la práctica, miembro de la Corte Suprema, y su nombramiento lo realiza el Presidente de la Corte Suprema. El vicepresidente del Consejo también debe ser abogado. Los seis miembros restantes son dos periodistas nombrados por las asociaciones de periodistas, dos de los consejos editoriales de los medios, y dos figuras públicas elegidas por la Asociación de Educación de Adultos, con nombramiento final por parte del Ministro de Justicia. Los nombramientos de la judicatura permiten al sistema danés un grado de independencia alto.

Las quejas se llevan a cabo por una ‘cámara de quejas’ compuesta por el presidente y un miembro de cada uno de los grupos mencionados. En la práctica, uno de los miembros editoriales proviene de los servicios públicos de televisión. Ningún miembro de la industria podría participar en casos relacionados con su propio medio. En conjunto, el Consejo de Prensa y sus cámaras de quejas buscan la independencia en sus decisiones.

La jurisdicción del Consejo se aplica de forma distinta a los diferentes elementos de los medios. Opera de forma obligatoria para todos los medios impresos (que se publiquen dos veces al año o más) y, segundo lugar, para todos los servicios audiovisuales que necesiten una licencia para emitir. Ni los medios impresos ni los medios audiovisuales necesitan estar incluidos en un registro. Si alcanzan los criterios de circulación y de licencia se les aplica automáticamente la Ley de Responsabilidad de los Medios.

Además, el caso danés tiene un sistema de regulación por el cual los proveedores online pueden optar de forma voluntaria.

Dinamarca es interesante porque combina elementos de regulación estatutaria y de autorregulación. La Ley de Responsabilidad de los Medios establece que el contenido y la conducta de los medios de comunicación de masas conformarán la ética de la prensa pero no especifica qué ética ni qué reglas éticas.

Irlanda. El Consejo de Prensa y el Defensor regulan los medios impresos y la prensa online en forma voluntaria. A diferencia de la Ley de Responsabilidad de los Medios danesa, que establece el Consejo de Prensa, la Ley de Difamación irlandesa establece los criterios que debe cumplir el Consejo de Prensa para que pueda ser reconocido por esa Ley. Establece que el Consejo deberá ser una organización sin ánimo de lucro y su composición, misión y funciones.

Para poder reunir los criterios de la Ley, el Consejo tiene 13 miembros, con siete de ellos independientes, incluido el presidente (actualmente un antiguo embajador irlandés). Hay seis miembros de la industria (cinco dueños y editores y un representante de los intereses de los

periodistas). En la práctica, dos de ellos representan a la prensa nacional irlandesa, con cada uno de sus miembros representando a: títulos británicos, prensa regional, revistas y la Unión Nacional de Periodistas.

Un comité independiente de nombramientos, elegido por el Consejo de Prensa, es responsable de reclutar los miembros independientes incluyendo al presidente y ratificar los nombramientos de la industria. Lo preside el (independiente) presidente del Consejo y sus otros miembros son independientes, sin conexión alguna con la industria o el Consejo.

El Comité administrativo que se ha descrito en la sección anterior sobre financiación es, en el contexto irlandés, responsable de acordar el presupuesto anual. Las funciones principales y responsabilidades del Consejo no son su responsabilidad y se establecen de forma independiente en la Ley de Difamación. En principio, un miembro de la industria nombrado para el Comité administrativo podría también formar parte del Consejo, aunque nunca ha sucedido.

El Defensor de la Prensa irlandés es elegido por el Consejo de Prensa, a través del comité de nombramientos y es independiente del mismo. El actual Defensor de la Prensa es un antiguo periodista y político.

Alemania. La estructura de gobernanza alemana es única dentro de los países analizados ya que solamente está representada la industria y no tiene ningún miembro independiente. Tiene una asociación de sponsors que es responsable de los asuntos legales, financieros y de personal y lo componen dos miembros, uno de las dos asociaciones de periodistas y el otro de las dos organizaciones de editores. El Consejo tiene 28 miembros. Las organizaciones de la industria configuran las asociaciones de sponsors cada una de las cuales seleccionan a siete miembros cada año. La presidencia es rotatoria cada dos años de entre estas organizaciones. El Consejo elige dos subcomités, uno de quejas y apelaciones, y otro que se encarga de la protección de datos editoriales. Su autoridad comenzó con la regulación de la prensa y desde el año 2009 ha llevado a cabo quejas sobre contenidos editoriales y periodísticos de internet fuera del sector audiovisual.

Dado que el Consejo de Prensa alemán interpreta la autorregulación como regulación solamente de la industria, es la industria la que diseña el código y las reglas administrativas y es la propia industria la que las ejecuta. No hay nada que impida que los miembros de la asociación de sponsors, responsable de la financiación, sean al mismo tiempo miembros del Consejo, que es quien elige a los miembros de los comités de quejas. Es decir, no hay miembros independientes.

3.2. Estatus: modelos de regulación voluntaria, de incentivos y obligatoria

El tema de la regulación de los consejos está en el corazón de los debates en todos los países que se analizan. Si el sistema es voluntario, se plantean cuestiones sobre si, en la práctica, los actores involucrados se adhieren o no, si tienen incentivos para hacerlo o no, o si pueden elegir no formar parte del sistema sin penalización alguna. No hay 'baritas mágicas' que ofrezcan la mejor solución a la regulación de la prensa en los países analizados. Las dinámicas de poder internas, las culturas y tradiciones, la influencia de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, todo ello hace que hablemos de heterogeneidad en Europa.

Los principales enfoques de regulación que analizamos son los siguientes:

- a) Autorregulación voluntaria: Ejemplificada por Suecia y Alemania
- b) Regulación 'independiente' voluntaria con incentivos estatutarios: Irlanda es el mejor ejemplo

- c) Co-regulación: Dinamarca es el caso más relevante en Europa. El estatuto que lo regula combina regulación voluntaria junto con elementos de autorregulación y beneficios para algunos proveedores.

3.2.1 Autorregulación voluntaria: los casos de Suecia y Alemania

Suecia. En el caso del Consejo de Prensa, no es necesario que se publiquen los miembros, y tampoco existen incentivos formales. Sin embargo, las asociaciones de periodistas y sindicales ejercen presión ya que, en definitiva, contribuyen al presupuesto y al funcionamiento del Consejo. Las cuatro organizaciones que financian forman parte del estatuto, y desarrollan el código ético, representan la gran mayoría del mercado.

Además, la Ley proporciona un contexto aún más claro para la voluntariedad. Todas las publicaciones que aparecen al menos cuatro veces al año deben registrarse en la Oficina de Patentes y Registro Sueca, y deben asimismo registrar un editor responsable (normalmente un editor jefe). Estos requisitos se recogen en la Ley de Libertad de Prensa¹⁵ que forma parte de la Constitución de Suecia. La Ley establece las responsabilidades legales que tiene el editor responsable en relación con la responsabilidad por la publicación de contenidos.

La Ley contiene provisiones no solamente en relación con la responsabilidad por difamación, sino también sobre la naturaleza pública de documentos oficiales, en relación con el derecho al anonimato y la protección de las fuentes.

El sistema regulador es voluntario pero la obligatoriedad de cumplir con los requisitos de la Ley es alta. De hecho, incluso los editores lo ven como una ventaja ya que se les diferencia de los contenidos online no regulados, dándoles mayor calidad y credibilidad.

Alemania. El sistema del Consejo de Prensa alemán también es voluntario, lo que encaja con sus compromisos con la libertad de expresión que se enmarca dentro de la Ley Básica de la República Federal y con cada una de las Leyes Básicas de cada uno de los estados federales alemanes. Al igual que Suecia, Alemania se basa fundamentalmente en las organizaciones de editores para nombrar a sus miembros. Sin embargo, en 1981, el *Kölner Express*, un tabloide con sede en Colonia, se negó a publicar una reprimenda pública decidida por el Consejo de Prensa. Esto resultó en la suspensión de las actividades del Consejo y hasta 1985 no se restableció, cuando un 90% de los editores acordaron acogerse de forma voluntaria a las decisiones del Consejo, conocidas como ‘reprimendas públicas’.

Sin embargo, el Consejo de Prensa alemán no determina la preeminencia de dónde deben aparecer las decisiones, ni puede prevenir que se editorialice sobre ellas.

A pesar de que el 90% de los editores se adhieren al cumplimiento de forma voluntaria de las decisiones del Consejo, en el año 2011, el Grupo Bauer Media no ha renovado su compromiso.

3.2.2. Regulación ‘independiente’ voluntaria con incentivos estatutarios: Irlanda

Irlanda. Irlanda opera una regulación voluntaria e incentiva una regulación independiente. Tanto el Consejo como el Defensor de la Prensa están reconocidos por el Parlamento bajo la Ley de Difamación del año 2009¹⁶.

¹⁵ <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19490105.HTM>.

¹⁶ <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2009/en.act.2009.0031.pdf>.

Existen diversas maneras de que esta regulación estatutaria en relación con la pertenencia de sus miembros y su cumplimiento funcione en forma de incentivos para que la efectividad del sistema sea voluntaria.

En primer lugar, la pertenencia se incentiva. La pertenencia del Consejo de Prensa permite que las publicaciones demuestren su compromiso con estándares éticos y de rendición de cuentas y establezcan una defensa contra la difamación. La pertenencia no puede, bajo la Constitución de Irlanda, ser obligatoria. De hecho, la Ley de Difamación permite también que los tribunales tengan en cuenta que los editores se adhirieron a estándares equivalentes a aquellos del Consejo de Prensa.

En segundo lugar, tal y como establece la Ley de Difamación, el código ético del Consejo se incentiva mediante la publicación de los informes sobre cumplimiento, convirtiéndose así en elementos de prueba de su sistema de rendición de cuentas y responsabilidad ante los tribunales.

En tercer lugar, la Ley de Difamación incentiva las disculpas. Por ejemplo, los tribunales podrán tener en cuenta la oferta de realizar una disculpa, corrección o rectificación en relación con una afirmación difamatoria. Esto ha significado un cambio de cultura en Irlanda.

Todas las publicaciones de gran tirada están reguladas por el Consejo. En definitiva, el Consejo puede expulsar a sus miembros por incumplimiento, lo que significaría que la publicación no podría utilizar la pertenencia al Consejo para demostrar evidencia de sus estándares y sistema de rendición de cuentas en relación a procesos de difamación.

3.2.3. Co-regulación combinada con un estatuto obligatorio y elementos de autorregulación: el caso de Dinamarca.

Dinamarca. Dinamarca es un país único ya que establece un sistema de co-regulación combinado con un estatuto obligatorio y elementos de autorregulación. El Consejo de la Prensa se describe como un ‘tribunal independiente establecido mediante la Ley de Responsabilidad de los Medios’. La Ley requiere que los medios de comunicación daneses actúen de conformidad con los mejores estándares éticos de prensa y establece el derecho de réplica. Sin embargo, no especifica un código ético. Las líneas del código ético son responsabilidad del Consejo de Prensa que, como hemos visto, tiene una gran presencia de la industria.

El sistema danés no es perfecto, como no lo es ninguno de los sistemas analizados. Sin embargo, una de sus fortalezas radica en actuar como alternativa a la ley, complementándola en una suerte de sistema de gobernanza con unos ‘*checks and balances*’ equilibrados.

La Ley de la Responsabilidad de los Medios fija la ‘cadena de responsabilidad’ estableciendo que los medios daneses especifiquen el editor responsable de las decisiones finales referentes a los contenidos de una publicación o de una emisión. La Ley identifica la responsabilidad criminal por el contenido de los medios y la responsabilidad por daños con respecto a los medios de comunicación¹⁷. También establece un remedio alternativo que es ‘gratis’ en forma de obligación para los medios de publicar o emitir una corrección ‘limitada por la necesaria información factual’, donde se tiene que publicar la información de naturaleza factual que cause ‘daños financieros o de otra índole’.

En relación con esto, Dinamarca impone un régimen regulatorio obligatorio y no necesita incentivar la pertenencia y su cumplimiento. En realidad, sin embargo, la Ley de Responsabilidad de los Medios proporciona un número de incentivos que cuentan para que la industria acepte la configuración de un marco estatutario en 1991 y el deseo de los medios online de adherirse de

¹⁷ <http://pressenaevnet.dk/Infotmation-in-English/The-Media-Liability-Act.aspx>.

forma voluntaria. Esto incluye derechos en relación con la protección de las fuentes, incluyendo aquellas que se refieran a investigaciones, etc.

Mientras que la regulación de las emisiones y de la prensa son obligatorias, el papel del Consejo de Prensa es juzgar en diferentes categorías las quejas: en relación con la ética de la prensa, y en relación con el hecho de si existe una obligación de publicar una réplica.

Por último, el Consejo de Prensa articula un sistema de sanciones estatutario. Esto significa que, en el caso de que se establezca una resolución, esta debe ser publicada en el lugar que el Consejo decida. La Ley de Responsabilidad de los Medios aclara que en caso de no cumplirse la decisión se impondrá una multa o prisión de hasta cuatro meses.

3.3. Responsabilidades de los Consejos de Prensa

3.3.1. Finalidad principal, quién puede quejarse y estándares

Suecia. Al igual que Irlanda, la estructura regulatoria se compone de un Consejo de Prensa y de un Defensor de la Prensa con papeles complementarios. El defensor, no obstante, tiene diferentes responsabilidades en cada país. En Suecia, la finalidad del Defensor es proporcionar información y consejo, investigar las quejas en relación con la práctica periodística y contribuir al desarrollo de la ética de la prensa. El Defensor es la cara pública de la regulación de la prensa. Mientras que el Consejo de Prensa es un juez que consume su tiempo en la Corte Suprema, el Defensor se involucra activamente en debates sobre la ética de los medios.

El Defensor no tiene el poder de resolver las quejas. Solamente el Consejo puede hacer esto. Es más, el Defensor actúa como primer filtro y tiene los poderes de no considerar las quejas.

La finalidad del Consejo de Prensa es revisar los casos de buenas prácticas de periodismo, que no es la finalidad de los tribunales. De hecho, el Consejo lleva los asuntos que el Defensor le recomienda.

En Suecia la queja debe estar relacionada con el contenido en cuestión y deben ser objeto de materiales publicados, no sobre métodos periodísticos, y deben hacerse sobre el editor jefe responsable de la publicación, no sobre el periodista de forma individual. El Defensor podría investigar de forma activa un caso, pero es muy raro que así sea. El último caso fue en el año 2008 en relación con una persona mencionada como el sospechoso de asesinato en una fase preliminar de la investigación criminal, algo que se consideró nada ético según el código de prensa sueco¹⁸.

Irlanda. En Irlanda, el objetivo principal del Consejo es, según el articulado de su estatuto, la investigación, conciliación, enjuiciamiento y resolución de quejas relacionadas con la honestidad y la privacidad de las quejas, aunque el papel principal de estas funciones se le da al Defensor de la Prensa (cuyas decisiones pueden apelarse ante el Consejo). El Consejo es también el responsable de mantener los derechos de la prensa, su independencia del control del estado y la libertad de expresión.

En relación a las quejas, una queja debe afectar personalmente por el material publicado pero tanto el Defensor como el Consejo tienen un margen amplio de interpretación.

¹⁸ En España, identificar a las personas en fases preliminares de casos criminales, o de cualquier otra índole como casos de corrupción, es el día a día de los medios ya sean estos radio, televisión, online o prensa.

Por otro lado, el Defensor también acepta quejas de organizaciones, tales como no gubernamentales, compañías y apoya a grupos si es necesario en defensa de sus demandas de difamación.

Dinamarca. La finalidad del Consejo danés es la resolución de los conflictos que se deriven de la ética del periodismo; contribuir a la ética periodística; y llevar a cabo las quejas sobre el derecho de corrección. La Ley de Responsabilidad de los Medios establece estas finalidades y dice que el Consejo puede rechazar quejas de personas u organizaciones que no sean causa en la acción sobre estos asuntos. Las quejas deben tener un interés legítimo.

Actualmente, el alcance de su regulación estatutaria se ha estrechado con relación a individuos que sean objeto de cobertura mediática. Cuando el periódico *Jyllands-Posten* publicó unas viñetas sobre el Profeta Mahoma en el año 2005, creando un debate a nivel mundial, esto no fue un asunto para el Consejo de Prensa ya que no se trataba de información correcta o asuntos de ética periodística.

En relación a estándares, el Consejo de Prensa puede comentar sobre temas generales relacionados con la prensa y estándares éticos y dice que utiliza sus informes anuales para ello. En principio, puede realizar comentarios sobre coberturas determinadas. Sin embargo, se le criticó por realizar comentarios sobre la privacidad con relación a unas fotos publicadas del Príncipe de la Casa Real danesa Frederik y su entonces novia y no ha realizado ningún otro pronunciamiento proactivo desde entonces. El Consejo de Prensa y sus funciones son objeto de escrutinio por parte del Primer Ministro danés desde el año 2012, y una de las áreas a considerar es si el sistema actual de 'legítimo interés' para quejas es demasiado restrictivo.

Alemania. El Consejo de Prensa alemán define su finalidad como 'la defensa de la libertad de prensa y la resolución de quejas'. El preámbulo de su Código destaca la responsabilidad de los periodistas hacia el ciudadano y la importancia de la ética profesional. Cualquiera puede llevar una queja al Consejo y esto es de gran importancia.

El Consejo de Prensa también puede iniciar procedimientos él mismo, aunque lo hace en raras ocasiones. Como Consejo de la industria, su papel en relación con los estándares de prensa se mezcla con los de defensa de la libertad de prensa. Realizan comentarios sobre las quejas que tienen que ver con cuestiones éticas y practican lobby a favor de, o, en otros casos, en contra de, leyes y propuestas de ley.

Un área de preocupación reciente tiene que ver con los límites entre pagar por publicidad y el periodismo editorial independiente ya que éste se difumina y se hace irreconocible por parte del lector. El Consejo también apoya propuestas para una Ley de Libertad de Prensa que está en este momento debatiéndose.

3.3.2 Códigos de Conducta

Suecia. En Suecia, se llama 'Código Ético' y dice que su objetivo es el mantenimiento de 'una actitud responsable en el ejercicio de las obligaciones periodísticas' apoyándose en el Código. Tiene normas en relación con la veracidad de las noticias, correcciones, privacidad, utilización de imágenes, la oportunidad de responder a las críticas y el cuidado sobre los nombres publicados. En relación con la privacidad, el Consejo de Prensa y el Defensor de la Prensa aplican distinciones en materia de quejas de personajes públicos.

Alemania. En Alemania, además de las normas sobre veracidad, honestidad y privacidad, hay normas sobre la separación entre la publicidad y el editorial, respeto por la dignidad humana, evitar la violencia sensacionalista y reglas contra la discriminación.

Algunas de los temas del Código de Prensa se apoyan en leyes. Estas regulan el derecho de réplica: existe la obligación de publicar el punto de vista opuesto, si es necesario. Además, el Código de Prensa reconoce la protección de datos.

Irlanda. El reconocimiento del Consejo de Prensa por la Ley de Difamación ha condicionado la inclusión de los siguientes temas en el Código: prácticas y estándares éticos; veracidad de la información cuando se vea afectada la reputación de la persona; intimidación y maltrato a las personas, privacidad, integridad y dignidad de las personas. Como hemos visto anteriormente, solamente aquellos que se sientan afectados pueden emitir queja en relación con el Código.

El Código de Prácticas irlandés subraya 10 principios que incluyen, entre otras cosas, veracidad, separación de hechos y opiniones y privacidad. Al contrario que la mayoría de los códigos de prensa, que evitan realizar referencias a la ofensa, éste, con el Principio de Prejuicio, fija el requerimiento de no publicar material con la intención o la posibilidad de causar ofensa.

No hay ningún requisito por el cual se deba informar a un individuo u organización de forma previa a la publicación del material, pero no se debe publicar a sabiendas de que la publicación se basa en una representación maliciosa o en acusaciones infundadas y debe tomar todas las medidas razonables antes de su publicación.

Dinamarca. En Dinamarca, las líneas éticas abordan las siguientes áreas: primero, información correcta (incluida la separación entre hechos y opiniones); segundo, conducta contraria a la ética de la prensa (por ejemplo, en relación con la privacidad, cobertura de suicidios, separación entre editorial y publicidad); y tercero, información sobre tribunales. El código danés incluye -no así, en otros países-, el requerimiento de proporcionar material por adelantado que critique a una persona.

Las líneas éticas del código se refuerzan por la Ley de Responsabilidad de los Medios danesa que indica la obligación del derecho de réplica, el derecho de corrección, el daño financiero u otro de una publicación, y establece las normas de funcionamiento del Consejo de Prensa en cuanto a la necesidad de publicar tal respuesta.

4. Conclusiones

El debate en Europa sobre la función de los Consejos como instituciones reguladoras de la Prensa es ya antiguo y se renueva constantemente. La utilidad de los Consejos de Prensa como instituciones capaces de promocionar conductas íntegras y de evitar conductas inadecuadas desde la ética periodística se debate y discute de forma transparente. Es relevante tener en cuenta a los medios de comunicación como un elemento conformador del marco de integridad nacional. Los medios de comunicación tienen una gran influencia en la esfera de lo público y son esenciales para la conformación y desarrollo de democracias de calidad.

Como hemos visto anteriormente, en relación con la financiación de los Consejos de Prensa, ésta se ve directamente relacionada con cuestiones como la independencia y la credibilidad. Los ejemplos que hemos analizado ofrecen distintas soluciones: donde se permite la financiación del Estado, aparecen cuestiones de su influencia; donde la industria financia los Consejos, aparecen cuestiones sobre su influencia y la vulnerabilidad de la regulación en el caso de aquellos editores que no los financian.

Por otro lado, la estructura de gobernanza de un Consejo de Prensa, incluida la composición de su consejo, es central en la consideración de si son o no un regulador independiente. Como hemos podido observar a lo largo del texto, el modelo común de gobernanza incluye una mezcla de representantes de la industria, de representantes públicos

independientes en el Consejo de Prensa y de subcomités que deciden sobre las quejas. Sin embargo, algunos incluyen específicamente jueces, algunos incluyen académicos, mientras que otros (Alemania) tienen un Consejo de Prensa compuesto únicamente por miembros de la industria y argumenta que eso es una verdadera autorregulación. En Suecia y Dinamarca, el Consejo de Prensa está compuesto también por miembros de la judicatura, y el presidente del Consejo es un juez.

El tema de la regulación de los Consejos está en el corazón de los debates en todos los países que hemos analizado. Si el sistema es voluntario, emergen cuestiones como si, en la práctica, los actores involucrados se adhieren o no, si tienen incentivos para hacerlo o no o si pueden elegir no formar parte del sistema sin penalización alguna. No hay ‘varitas mágicas’ que ofrezcan la mejor solución a la regulación de la prensa en los países analizados. Las dinámicas de poder internas, las culturas y tradiciones, la influencia de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, todo ello hace que hablemos de heterogeneidad en Europa. Los principales enfoques de regulación que hemos repasado son: autorregulación voluntaria (Suecia y Alemania); regulación ‘independiente’ voluntaria con incentivos estatutarios (Irlanda) y correulación (Dinamarca).

En cuanto a las responsabilidades de los Consejos de Prensa y, en concreto, en relación con la finalidad principal, con quién puede quejarse y con los estándares que proporcionan existen también grandes diferencias. En Suecia, al igual que en Irlanda, la estructura regulatoria se compone de un Consejo de Prensa y de un Defensor de la Prensa con papeles complementarios. El defensor, no obstante, tiene diferentes responsabilidades en cada país. En Suecia, la finalidad del Defensor es proporcionar información y consejo, investigar las quejas en relación con la práctica periodística y contribuir al desarrollo de la ética de la prensa. El Defensor es la cara pública de la regulación de la prensa. Mientras que el Consejo de Prensa es un juez que consume su tiempo en la Corte Suprema, el Defensor se involucra activamente en debates sobre la ética de los medios. La queja debe estar relacionada con el contenido en cuestión, deben ser objeto de materiales publicados, no sobre métodos periodísticos, y deben hacerse sobre el editor jefe responsable de la publicación, no sobre el periodista de forma individual.

En Irlanda, el objetivo principal del Consejo es, según el articulado de su estatuto, la investigación, conciliación, enjuiciamiento y resolución de quejas relacionadas con la honestidad y la privacidad de las quejas, aunque el papel principal de estas funciones se da al Defensor de la Prensa (cuyas decisiones pueden apelarse ante el Consejo). El Consejo es también el responsable de mantener los derechos de la prensa, su independencia del control del Estado y la libertad de expresión.

Por su parte, la finalidad del Consejo danés es la resolución de los conflictos que se deriven de la ética del periodismo; contribuir a la ética periodística; y llevar a cabo las quejas sobre el derecho de corrección. La Ley de Responsabilidad de los Medios establece estas finalidades y dice que el Consejo puede rechazar quejas de personas u organizaciones que no sean causa en la acción sobre estos asuntos. Las quejas deben tener un interés legítimo.

En el caso del Consejo de Prensa alemán, se define su finalidad como ‘la defensa de la libertad de prensa y la resolución de quejas’. El preámbulo de su Código destaca la responsabilidad de los periodistas hacia el ciudadano y la importancia de la ética profesional. Cualquiera puede llevar una queja al Consejo, y esto es de gran importancia. Se destaca un área de preocupación reciente que tiene que ver con los límites entre pagar por publicidad y el periodismo editorial independiente ya que éste se difumina y se hace irreconocible por parte del lector. El Consejo también apoya propuestas para una Ley de Libertad de Prensa que está, en este momento, debatiéndose.

Por otro lado, en relación con los Códigos de Conducta, las diferencias también nos sirven de ejemplo de buenas prácticas. En Suecia se llama ‘Código Ético’ y tiene normas sobre la veracidad de las noticias, correcciones, privacidad, utilización de imágenes, la oportunidad de responder a las críticas y el cuidado sobre los nombres publicados. En Alemania, además de las normas sobre veracidad, honestidad y privacidad, hay normas sobre la separación entre la publicidad y el editorial, respeto por la dignidad humana, evitar la violencia sensacionalista y reglas contra la discriminación. Por su parte, en Irlanda, el reconocimiento del Consejo de Prensa bajo la Ley de Difamación ha condicionado la inclusión de los siguientes temas en el Código: prácticas y estándares éticos; veracidad de la información cuando se vea afectada la reputación de la persona; intimidación y maltrato a las personas, privacidad, integridad y dignidad de las personas. Y en Dinamarca, las líneas éticas abordan las siguientes áreas: primero, información correcta (incluida la separación entre hechos y opinión); segundo, conducta contraria a la ética de la prensa (por ejemplo, en relación a la privacidad, cobertura de suicidios, separación entre editorial y publicidad); y tercero, información sobre tribunales. El código danés incluye -no así, en otros países-, el requerimiento de proporcionar material por adelantado que critique a una persona. Las líneas éticas del código se refuerzan por la Ley de Responsabilidad de los Medios danesa que indica la obligación del derecho de réplica, el derecho de corrección, el daño financiero u otro de una publicación y establece las normas de funcionamiento del Consejo de Prensa acerca de si es necesario publicar tal respuesta.

Para concluir, el breve repaso que se ha realizado de democracias asentadas como Dinamarca, Suecia, Alemania e Irlanda ofrece indicadores útiles para reflexionar sobre el tema en un país como España donde este debate no existe y las instituciones de regulación de la prensa son ineficientes y nada transparentes. En España la Constitución española protege la libertad de expresión, la cláusula de conciencia y el secreto profesional como derechos básicos. Existen leyes específicas para la regulación de los contenidos y horarios de los medios de comunicación audiovisuales (televisión y radio), inspirados fundamentalmente por la regulación de la Unión Europea. Además, una ley específica regula los contenidos a través de Internet desde el año 2002. Sin embargo, no existen leyes específicas aplicables a los medios de comunicación impresos (prensa). Tampoco existen consejos profesionales con autoridad para sancionar por prácticas no éticas a los periodistas, por lo que los tribunales de justicia convencionales resuelven sobre esos casos cuando llegan a sede jurisdiccional. Además, al contrario que en el resto de los países de la Unión Europea, no existe una institución independiente a nivel estatal que regule y permita rendir cuentas por las acciones de los medios de comunicación audiovisual, que, además, cree estándares éticos o mecanismos de integridad y transparencia (Arribas y Villoria, 2012).

Hasta el momento existe una gran oposición por parte de los medios y las organizaciones profesionales que temen un posible control político¹⁹. Esperemos que esta humilde contribución sirva para reflexionar ‘con datos’ sobre la pertinencia de regular mejor la prensa en España, tan necesaria para la conformación de una democracia de calidad.

¹⁹ Curiosamente, a nivel autonómico existen Consejos Audiovisuales con el fin de hacer cumplir la ley en materia de contenidos audiovisuales - en Cataluña (2000) y Andalucía (2004)-. La entrada en vigor, el 1 de noviembre de 2011, de la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, reguladora de la actividad audiovisual en Navarra y creadora del Consejo Audiovisual de Navarra, ha implicado la supresión del CoAN, poniendo fin a casi diez años de actividad de esta autoridad audiovisual, reguladora e independiente de la Comunidad Foral de Navarra.

5. Bibliografía y documentación

Arribas Reyes, Esteban y Villoria Mendieta, Manuel (2012). 'Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España', *Derecom*, No. 8. Nueva Época. Diciembre-Febrero, 2012.

Ackerman, J. (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México.

Baldwin, R. y Cave, M. (1999), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

Beetham, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage.

Crespo, I. y Martínez, M. A. (2005): "La calidad de la democracia en América Latina", *Studia Politicae*, n° 5, pp. 5-35.

Cunill Grau, Nuria. *La democratización de la gestión pública*. Venezuela: CLAD/Fondo de Cultura Económica, 2004.

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.

Daphane C. Koene, *Press Councils in Western Europe*. <http://www.rvdj.nl/rvdj-archive//docsResearch%20report.pdf>, consultado el 20 de septiembre de 2013.

De la Sierra, Susana, et al. (2010). *Background Information Report: Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Spain*. European Commission. *Mediadem* Project.

Garcimartín, C. y Alonso Rodríguez, J.M. (2008). *Acción colectiva y desarrollo: El papel de las instituciones*. Universidad Complutense, 2008

Heclo, H. (2008). *Pensar institucionalmente*. Barcelona, Paidós.

Jacint Jordana y David Levi-Faur (2004). *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Edward Elgar, Londres.

North, D. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, Princeton University Press.

O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*. n° 11, pp. 11-31.

OCDE/PUMA (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. OCDE, París.

Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.) (2010). *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Tecnos, Madrid.

Sasaki, D. (ed.) (2010) "Technology for Transparency: The Role of Technology and Citizen Media in Promoting Transparency, Accountability, and Civic Participation". <http://globalvoicesonline.org/wpcontent/uploads/2010/05/Technology-For-Transparency.pdf> (consultado última vez: 15 de octubre 2011).

Fuentes online consultadas

<http://www.theguardian.com/media/2013/oct/30/press-regulation-royal-charter-approval>, página consultada el 25 de octubre de 2013.

<http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/09/D3.1.pdf>.

http://www.infoamerica.org/web1/informe/intro_7.htm, página consultada el 28 de octubre de 2013.

http://www.presserat.info/index/php?id=224&no_cache=1&type_98. Consultada el 25 de agosto de 2013.

<http://pressenaevnet.dk/Infotmation-in-English/The-Media-Liability-Act.aspx>. Consultada el 12 de junio de 2013.

<http://www-mni.ie/v2/broad/index.php>. Consultada el 15 de abril de 2013.

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19490105.HTM>. Consultada el 12 de junio de 2013.

<http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2009/en.act.2009.0031.pdf>

<http://pressenaevnet.dk/Infotmation-in-English/The-Media-Liability-Act.aspx>

-