

HACIA UNA TRANSPARENCIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Elena Herrero-Beaumont
Vinces-IE Business School
Comité Ejecutivo TI-España

RESUMEN

Existe la necesidad de explorar en qué medida el desarrollo de unas obligaciones de transparencia en la relación existente entre la empresa informativa y un número relevante de grupos de interés (propietarios, anunciantes, acreedores y lectores) contribuirían a promover la libertad de expresión como derecho fundamental reconocido en el artículo 20 de la Constitución Española, y a mejorar la calidad del proceso informativo en nuestro país, análisis que se trata de hacer en el presente artículo.

ABSTRACT

There is an urgent need to explore to what extent the development of a set of transparency obligations in the relationship between media companies and a number of interest groups (owners, advertisers, creditors and readers) may contribute to promote the freedom of the press as a fundamental right recognized by article 20 of the Spanish Constitution, and to improve the quality of the news process in our country, analysis that is to be done in this article.

INTRODUCCIÓN

Este artículo parte de un contexto generalizado de crisis del modelo tradicional del periodismo derivada de la irrupción de Internet y de la crisis económica y financiera. Esta crisis ha resultado en episodios de captura del proceso informativo por parte de intereses privados provenientes de propietarios, anunciantes y acreedores. En este contexto, partimos de la premisa fundamental de que la opacidad en la relación existente entre los directivos de los medios de comunicación y estos grupos de interés es un factor asociado a la manipulación del proceso informativo que llevan a cabo los periodistas y redactores.

Ante esta premisa, la cuestión fundamental que nos planteamos es en qué medida la transparencia se puede convertir en herramienta disuasoria de dicha manipulación y en aliada del ejercicio de la libertad de expresión. La innovación de esta tesis es la formulación de unas políticas de transparencia que puedan servir como herramienta institucional para promover la independencia de los medios con respecto a cualquier injerencia política o empresarial, protegiendo así la integridad del proceso informativo, que debería conducir a recuperar una mayor credibilidad.

Una propuesta normativa en materia de transparencia aplicada a las empresas de medios en España adquiere especial relevancia en el contexto actual, donde se hace urgente promover el

saneamiento de nuestra opinión pública, institución imprescindible para la efectiva participación ciudadana en los asuntos de interés general.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN ESPAÑA COMO PILAR FUNDAMENTAL DE LA DEMOCRACIA

En la generación de un verdadero debate público, la prensa ha sido hasta hace algo más de una década, la gran protagonista en el ecosistema de los medios de comunicación. Los diarios de papel marcaban la agenda pública, investigaban los escándalos y los abusos de poder, fijaban los temas. De ellos se hacían eco las radios y las televisiones y posteriormente los diarios digitales y las redes sociales.

Es por ello que en las Constituciones anteriores a la del 78, se hablaba de libertad de prensa porque la prensa era el medio principal de expresión de los asuntos relevantes para la vida pública. Pero con la llegada de la radio y la televisión y otros medios de comunicación pública, los constitucionalistas del 78 optaron por utilizar el término de libertad de expresión para proteger toda aquella comunicación pública que se realizara a través de los diversos medios disponibles. El término libertad de prensa, que en Estados Unidos sigue utilizándose en el sentido de información relevante sobre los asuntos públicos, en contraposición a mero entretenimiento, y que sería quizás el más apropiado a los efectos de este artículo, es un término anacrónico en España desde un punto de vista constitucional y también desde un punto de vista material. Sin embargo, a efectos de delimitar, nos sigue sirviendo ese aspecto de la libertad de expresión ligado a todo proceso informativo que contribuye a la generación de debate público sobre cuestiones de interés general.

La libertad de expresión viene recogida ampliamente en el artículo 20 de nuestra Constitución¹. Y es repetida la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del papel fundamental de la libertad de prensa en la formación de la opinión pública, a la que el propio Tribunal considera institución esencial de un Estado Democrático de derecho. Desde un punto de vista normativo, podríamos decir que la prevalencia de la libertad de expresión en nuestro país ha sido evidente a lo largo de nuestra breve historia democrática. Como ha expuesto recientemente el periodista José Antonio Zarzalejos, “el sistema constitucional español diseñó un auténtico paraíso para los medios.”²

¹ 1. Se reconocen y protegen los derechos:

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
 - b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
 - c) A la libertad de cátedra.
 - d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
 3. 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 y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
 4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en [este Título](#), en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
 5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

² *Mañana será tarde*. Zarzalejos, José Antonio. 2015. Planeta

LA CRISIS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA

La libertad de expresión la ejercen los medios de comunicación españoles, cuya estructura actual ha quedado profundamente alterada tras el impacto de Internet y la crisis económica y financiera que hemos vivido de 2007 a 2013.

A falta de hacer un análisis exhaustivo de la evolución a lo largo de la última década de una serie de variables determinantes para medir la salud de los medios, como el volumen de negocio, el nivel de endeudamiento, los accionistas principales y los perfiles de los miembros de los consejos de administración, se puede anticipar que los principales grupos de comunicación por volumen de facturación (Prisa, Vocento, RCS Media Group -propietarios de Unidad Editorial- Planeta y Godó) han visto multiplicar su deuda exponencialmente y bajar sus ingresos publicitarios hasta límites insostenibles. Ello ha supuesto que más de 11.000 periodistas han perdido su trabajo en siete años.

En paralelo, a lo largo de los últimos 15 años, han proliferado nuevos medios, los llamados nativos digitales, cuyos líderes según audiencia y prestigio (El Confidencial, El Español y Diario.es, por poner algunos ejemplos) están sabiendo crecer en el entorno digital. Las televisiones también están sabiendo prosperar e incluso dominar la actividad periodística que antes protagonizaban las principales cabeceras.

IMPACTO DE LA CRISIS DE LOS MEDIOS EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Falta aún hacer un balance serio entre el declive de los medios tradicionales y el auge de los digitales y el impacto de éste balance en la calidad de la libertad de expresión en nuestro país. Gracias a determinados artículos que se han publicado en los últimos años, se puede adelantar que la crisis generalizada de los medios está conduciendo a situaciones de censura o autocensura, sobre todo en la cobertura de conflictos de intereses entre grandes compañías y el gobierno. “Existe una preocupación creciente sobre si los periódicos mejor posicionados en España han perdido su independencia editorial con los problemas financieros,” escribía Raphael Minder, el corresponsal del New York Times el año pasado.

Por su parte, el International Press Institute publicó en noviembre de 2015 un informe en España. Aunque el informe hacía especial énfasis en las restricciones que planteaba la Ley de Seguridad Ciudadana a la libertad de información, también recogía la preocupación con la falta de independencia de RTVE, así como la dudosa regulación del sector audiovisual español.

Estos indicios nos llevan a la premisa de que el ejercicio de libertad de expresión que llevan a cabo los medios de comunicación, sobre todo en el caso de las editoras de diarios de papel, se ha visto gravemente cercenado en nuestro país debido a la transformación digital del modelo de negocio en un contexto generalizado de crisis económica y financiera.

Pero el fenómeno no es sólo español. En los países del entorno de la OCDE también existen referencias a una crisis de la libertad de expresión. En Estados Unidos, por ejemplo, la cuna del periodismo moderno, las conclusiones sobre cómo Internet está afectando a esta libertad son dispares. Para empezar, existen diferencias legales entre los términos “libertad de expresión”, “libertad de información” y “libertad de prensa”. Estas diferencias generan un espacio de entendimiento de los fenómenos más elaborado y complejo, pues Internet ha multiplicado indudablemente las posibilidades de expresión, pero ello no tiene porqué necesariamente conducir a una mayor libertad de prensa, o al ejercicio de un periodismo más libre.

Hay una corriente de académicos que consideran que las aportaciones de Internet a la institución periodística son negativas (Victor Pickard, Paul Starr y Robert McChesney). Para esta corriente, la prensa es el verdadero generador de las noticias que han de inspirar el debate público. De ella se hacen eco las televisiones, la radio y ahora Internet. Los llamados nativos digitales, es decir, los diarios que nacieron en Internet, así como las versiones online de los periódicos tradicionales, no han logrado producir el mismo número de noticias y con la misma calidad que las que solían fabricar las principales cabeceras en papel. Las consecuencias de este hecho en la opinión pública están aún midiéndose, pero estos autores ya alertan del peligro de esta situación, y proponen alternativas públicas al modelo comercial de medios en el debate sobre la reforma política e institucional de los medios de comunicación.

Frente a estos autores, existe otra corriente que considera que Internet está empoderando a otros agentes sociales, como Organizaciones sin ánimo de lucro y *think tanks*, a monitorizar el poder político y empresarial mejor que nunca (Michael Schudson). Estos agentes sociales están pudiendo desarrollar de facto una mayor libertad de información, convirtiéndose en aliados de las instituciones periodísticas tradicionales. Añaden que la profesión está volviendo a su centro después de 15 años de una profunda crisis de identidad y se atreven a vaticinar que en 10 años se estará practicando el mismo tipo de periodismo en Internet que el que hacíamos hace 25 años en papel (Susan Mc Gregor).

Quizás la última consecuencia de esta crisis tan manida, debatida, estudiada y analizada por periodistas y expertos es la llamada “erosión de la verdad.” Así se titulaba una columna que escribió en octubre de este año Carles Casajuana en EL PAIS, al hilo del artículo de Katherine Viner, la directora del Guardian titulado “How technology has disrupted the truth.” Ambos autores hacen una reflexión muy interesante sobre el impacto que las redes y la proliferación de periódicos digitales gratuitos están teniendo en la calidad periodística, sobre la tensión entre noticia y rumor, sobre verdad (“la verdad nunca es sencilla y raramente pura, mientras que la mentira suele serlo” y vuela a la velocidad de la luz en este mundo de redes), la tensión entre viralidad y veracidad, y sobre la tensión entre esa minoría bien informada y esa mayoría desorientada. En este contexto, los lectores confiamos más en redes sociales o en proyectos colaborativos de información que en los medios de siempre. Como decía Casajuana, el mundo de la información ha dejado de ser vertical, los medios de comunicación ya no tienen el monopolio de la verdad. La información ha comenzado a organizarse de manera horizontal.

Y esto está teniendo consecuencias muy graves para la formación de la opinión pública y el funcionamiento de la democracia. Los medios ya han perdido la fuerza que tenían antes de poner contra las cuerdas a los políticos, que mienten a sus anchas. Vivimos en lo que los anglosajones han bautizado como “*post truth democracy*” donde una mayoría desorientada y sufriente confía en líderes o proyectos políticos falsos. En estafas. Véase la victoria electoral de BREXIT o de Donald Trump.

Si bien la crisis de los medios se ha agudizado hasta límites insostenibles, no es nueva. En el año 1998 un grupo de periodistas norteamericanos, alarmados por el estado de la profesión, y la poca confianza que la ciudadanía tenía en los periodistas, se reunieron para rescatar al periodismo. Un profesor de la Universidad de Columbia decía que el problema era que el periodismo estaba desapareciendo en el magma de comunicación y que la clave era encontrar las vías para rescatarlo. Y así fue como elaboraron 9 principios que definen la actividad periodística y la diferencian del entretenimiento o de otro tipo de comunicación. Me permito enumerarlos muy brevemente:

1. La primera obligación del periodismo es la verdad
2. Su lealtad está en el lector
3. Su esencia es un proceso de verificación

4. Su función está en monitorizar al poder
5. Su reto es ser independiente del poder
6. Ha de aspirar a crear un foro de debate
7. Ha de lograr que lo importante resulte atractivo e interesante
8. Ha de mantener y luchar por una proporcionalidad
9. Ha de permitir y autorizar la cláusula de conciencia

Aunque existe un entorno normativo que aspira a proteger el ejercicio de la libertad de expresión en España, la práctica de dicho ejercicio en el ecosistema de los medios actual deja mucho que desear, poniéndose de manifiesto que la actual cobertura jurídica no es suficiente para el ejercicio de facto de la libertad de expresión y abriendo la posibilidad a nuevas propuestas normativas las que giran en torno al principio de transparencia.

EL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA COMO HERRAMIENTA INSTITUCIONAL

Hoy en día la transparencia es percibida por la sociedad, las empresas y las instituciones como un valor democrático fundamental. Sin embargo, es un principio jurídico aún en fase de gestación.

En España la Constitución Española de 1978 no contempla en ningún momento el término transparencia. Se limita a reconocer en su artículo 105 b) una de las dimensiones de la transparencia, esto es, el acceso a la información pública, desarrollado ampliamente en la ya no tan reciente ley de transparencia de 2013.

La transparencia está muy ligada a un movimiento social impulsado por ciertas ONGs y por una cultura de libertad de acceso a la información que comenzó a emerger en los Estados Unidos en la década de los 60. En este país, la transparencia está vinculada a la libertad de información, a la posibilidad de acceder a determinada información del gobierno. Fue en esta época en la que la filósofa Hannah Arendt escribió sobre las consecuencias tan perniciosas para el país de la mentira sistemática en política tras el escándalo de los Papeles del Pentágono. Arendt habló de la necesidad de tener una libertad de prensa lo suficientemente sólida como para poder ejercer verdaderamente el cuarto poder frente a los abusos de un gobierno en un contexto de secreto de procesos. Fue en esa década (concretamente en 1966) y con esos fundamentos cuando se aprobó en el Congreso de los Estados Unidos el Freedom of Information Act, que brindó la posibilidad a la prensa norteamericana de poder acceder a la información mejor guardada por el gobierno.

A mediados de los años 90 comenzaron a proliferar movimientos en pro de la transparencia como mecanismo para combatir la corrupción (Transparencia Internacional, Open Society Foundation). A pesar de que la crisis financiera de 2007 se desató en el seno de los mercados financieros, éstos fueron pioneros en exigir normativa de transparencia a las empresas cotizadas con el fin de que los inversores pudieran tomar sus decisiones con la mejor información posible. Con el azote de la crisis financiera, nos dimos cuenta de que la transparencia normativa en los mercados financieros no era más que papel mojado.

Ese año España había quedado por debajo de su 7 habitual en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional como consecuencia de los escándalos urbanísticos que comenzaron a dejarse ver aquel año previo al estallido de la crisis financiera. Pero en aquella época de “vacas gordas” los temas de corrupción parecían importar bastante poco a los españoles. “Sólo un 2% los cita cuando se le pregunta por los problemas más graves de España,” explicaba un periodista de Cinco Días en mayo de 2007. El periodista también hacía referencia a la falta de políticas anticorrupción en el IBEX-35. Una situación calificada por la propia

Transparencia Internacional como de “deprimente.” Por aquel entonces, señalaba el periodista, en países como Estados Unidos o Reino Unido, un 90 por ciento de las 500 mayores empresas gozaban de códigos de conducta contra la corrupción. “La corrupción se siente, pero no preocupa en exceso.” Era el titular que había elegido el periodista.

Pero poco a poco la opinión pública occidental fue conociendo los escándalos de bancos y gobiernos. Y poco a poco la corrupción se fue convirtiendo en la principal preocupación de los occidentales. En España, el número de artículos sobre transparencia en los titulares de los principales medios de comunicación de nuestro país registró un aumento de casi el 60 por ciento entre el 2007 y el 2015. Y el número de artículos donde se asocia el fenómeno de la transparencia a corrupción se disparó casi un 80 por ciento en el mismo periodo.

En este punto es especialmente interesante cómo la transparencia ha pasado de la agenda social a la política en los años de crisis económica. La opinión pública occidental, moralmente masacrada tras los escándalos de la crisis, estaba especialmente receptiva a todo lo que oliera a transparencia. Los Edward Snowden auspiciados por las nuevas tecnologías y las redes sociales azuzaron aún más el movimiento.

Progresivamente los gobiernos comenzaron a trasladar el movimiento de la transparencia a normativa concreta.

MARCO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

Nuestra ley de transparencia de 2013 contempla como sujetos obligados a la casa real, al gobierno, la administración, los partidos políticos, los sindicatos y las patronales y aquellas empresas que perciban subvenciones o ayudas públicas. En el ámbito de lo privado, la transparencia ha ocupado un papel fundamental en las últimas reformas que se han llevado a cabo a lo largo de los últimos tres años en materia de gobierno corporativo de sociedades cotizadas. La transparencia se ha convertido en el nuevo mantra empresarial para combatir unos sistemas de incentivos en las empresas que condujeron, en parte, a los abusos característicos de la crisis financiera que hemos padecido en los últimos años. Como dijo recientemente Elvira Rodríguez, la presidenta de la CNMV, “creemos en la potencia preventiva de la transparencia.”

¿Se podría extender esta oleada de transparencia normativa a otras instituciones no estatales y no cotizadas como los medios de comunicación? Aún es pronto para saberlo. Existe la tarea pendiente de legitimar jurídicamente la herramienta de la transparencia en el ámbito privado. Porque si el concepto de transparencia relativo a las instituciones públicas aún está por consolidarse jurídicamente, la dimensión que afecta a las instituciones privadas queda aún más en suspenso.

Es necesario por tanto elaborar un marco teórico sobre la dimensión jurídica de la transparencia. Y especialmente fundamentar jurídicamente el concepto de transparencia en el ámbito privado. ¿Bajo qué fundamentos podemos reivindicar a determinadas instituciones no estatales, como podrían ser los medios de comunicación, que sean de facto más transparentes? En este sentido ¿podríamos decir que la transparencia es un derecho fundamental? Esta es una de las posturas académicas que está emergiendo y quiz. También se están debatiendo otros aspectos de la transparencia que pueden tener una dimensión jurídica. Y se plantea incluso la posibilidad de que la transparencia pueda convertirse en un principio de derecho independiente de los demás.

En el ámbito de la Unión Europea se ha venido desarrollando en los últimos años el concepto de externalidad, es decir, los efectos negativos para la sociedad y el medioambiente derivados de una actividad empresarial. Los legisladores europeos consideraron que aquellas empresas generadoras de externalidades nocivas para el interés público medioambiental están

obligadas a unos estándares de transparencia de ciertas variables de su actividad, concretamente de las emisiones de gases de efecto invernadero. En la primera Directiva Europea, que se aprobó a los efectos de regular dichas emisiones y que data de 2003, se establece que “*Para garantizar la transparencia, el público debe tener acceso a la información sobre la asignación de los derechos de emisión y a los resultados del seguimiento de las emisiones.*”

Los fundamentos de externalidad y las exigencias de transparencia a las empresas que generan dichas externalidades pueden servirnos de referente para la empresa informativa. En tanto que en la práctica las empresas de medios ejercen la libertad de expresión, y son responsables de la calidad de la opinión pública de un país, incurrirían en externalidades negativas para la sociedad si el proceso informativo estuviera capturado por los intereses privados de acreedores, propietarios o anunciantes. Adicionalmente, por desarrollar una actividad de relevancia constitucional, deberían tener un tratamiento especial normativo que regulara aquellos aspectos vinculados a su independencia, su libertad y su responsabilidad en la generación de contenidos.

LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LA EMPRESA INFORMATIVA ESPAÑOLA

Existen un conjunto de variables que condicionan el ejercicio de la libertad de expresión por parte de un medio, concretamente en dos dimensiones fundamentales: sus fuentes de financiación (capital, deuda y relación con anunciantes) y la política de elaboración de su principal activo: la noticia (principios, método periodístico y reglas de atribución y de verificación). Estas dos dimensiones adoptan características muy diferentes dependiendo de la jurisdicción donde opera el medio en cuestión.

Sería útil realizar un análisis de casos concretos, comparando la opacidad o transparencia de las empresas mediáticas españolas con la de las anglosajonas en las relaciones existentes entre medios y diversos grupos de interés (fundamentalmente empresas y asociaciones empresariales, gobierno y administración, partidos políticos y *think tanks*) en su calidad de propietarios, acreedores o anunciantes de los medios. También las políticas relacionadas con el propio proceso informativo. En este punto las culturas periodísticas española y anglosajonas son muy diferentes. Pero se ha demostrado la importancia que tiene para el proceso informativo el velar por un cierto grado de objetividad en el tratamiento de los hechos informativos, con independencia de la agenda política e ideológica que mantenga un determinado medio de comunicación.

Transparencia Internacional incluyó un interesante capítulo elaborado por el profesor Esteban Arribas sobre la integridad de los medios de comunicación en un trabajo más amplio sobre la integridad transversal de nuestro marco institucional³. Uno de los aspectos a resaltar del capítulo es la preponderancia en España del llamado “*advocacy journalism*,” “es decir, periodistas que se sitúan constantemente a un lado u otro de la línea que marcan estas dos grandes formaciones políticas,” tal y como dicta el informe.

RECOMENDACIONES DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LA EMPRESA INFORMATIVA

A la hora de llevar a cabo unas propuestas de transparencia empresarial para los medios de comunicación en España, se debería de partir de los principios inspiradores de políticas de transparencia de la empresa medioambiental sometida al concepto de externalidad. Los medios de comunicación son determinantes a la hora de generar el debate público. En la medida en que lo contaminen y lo corrompan incurrir en externalidades negativas para la sociedad que el

³ Sistema de Integridad Nacional de España. 2013. Transparencia Internacional.
http://webantigua.transparencia.org.es/proyecto_enis/sistema_nacional_de_integridad_de_espana-re.pdf

legislador debería de prevenir. También pueden servir de referentes las mejores prácticas desarrolladas en Estados Unidos y Reino Unido, así como la metodología que se ha llevado a cabo por ONGs como Transparencia Internacional y Fundación Compromiso Empresarial en su estudio del estado de los medios en España de acuerdo a ciertas variables.

Las recomendaciones de transparencia en la gestión de los medios, deberán acompañarse de requisitos que garanticen una integridad del proceso informativo. Para ello haremos un resumen sobre los principios que inspiran los código deontológicos, que se han venido elaborando por parte de organismos internacionales, instituciones europeas, determinados estados y diversos colectivos, como asociaciones de periodistas, Colegios profesionales, Consejos audiovisuales de Cataluña y Andalucía, los propios medios de comunicación a través de sus libros de estilo, y las universidades a través de los manuales de redacción periodística, la mayor parte elaborados por docentes.