UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO

TESIS DOCTORAL

La transparencia y gobernanza en los medios de comunicación social como garantías del derecho a la información veraz

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Elena Herrero-Beaumont De Jorge

Directores

Rafael Rubio Núñez
Ricardo Calleja Rovira

Madrid

© Elena Herrero-Beaumont De Jorge, 2021

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

TESIS DOCTORAL

La transparencia y gobernanza en los medios de comunicación social como garantías del derecho a la información veraz

Transparency and governance of mass media as guarantees of the right to truthful information

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTORA EN DERECHO

PRESENTADA POR
Elena Herrero-Beaumont De Jorge

Director: Rafael Rubio Núñez
Co-director: Ricardo Calleja Rovira

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

La transparencia y gobernanza en los medios de comunicación social como garantías del derecho a la información veraz

Transparency and governance of mass media as guarantees of the right to truthful information

Doctoranda: Elena Herrero-Beaumont De Jorge

Director: Rafael Rubio Núñez

Co-director: Ricardo Calleja Rovira

A Patricio, mi compañero de vida,
a mi hijo Bruno,
a mis padres y hermano

A todos los periodistas que siguen confiando en la verdad

"*If there is ever to be an amelioration of the condition of mankind, philosophers, theologians, legislators, politicians and moralists will find that the regulation of the press is the most difficult, dangerous and important problem they have to resolve. Mankind cannot now be governed without it, nor at present with it."*

-From John Adams to James Lloyd, 11 February 1815

"*The stubbornness of reality* is *relative. Reality needs us to protect it.*"

-Hannah Arendt, 1951

ÍNDICE ANALÍTICO

RESUMEN 18

ABSTRACT 19

INTRODUCCIÓN 20

I. Justificación 20

II. Premisas, objeto y objetivos 24

III. Metodología 27

IV. Estructura 34

V. Motivación personal 36

VI. Agradecimientos 38

PARTE I: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN PERSPECTIVA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL 57

Capítulo 1. El papel de los medios de comunicación en la configuración de la opinión pública libre 57

1.1. Introducción **57**

1.2. Concepto y evolución de la opinión pública en la democracia representativa **58**

1.2.1. La opinión pública en el parlamentarismo clásico 59

1.2.1.1. La opinión pública según la tradición liberal inglesa 60

1.2.1.2. La opinión pública según la tradición liberal francesa 61

1.2.2. La opinión pública en la democracia de partidos 64

1.2.2.1. El bipartidismo y los grandes partidos de masas 64

1.2.2.2. El ascenso de la prensa ideológica 66

1.2.3. La opinión pública en la democracia de audiencias 68

1.2.3.1. La influencia de los medios de comunicación de masas 68

1.2.3.2. Hacia un periodismo democrático, profesionalizado y veraz 71

1.3. Críticas al concepto teórico de opinión pública **75**

1.3.1. La opinión pública según Walter Lippmann: un sistema de inteligencia organizada para el buen gobierno 75

1.3.2. La opinión pública según Hannah Arendt: una realidad común configurada por un periodismo veraz 77

1.3.3. La opinión pública según Jürgen Habermas: la opinión crítica y la opinión manipulada 78

1.4. La opinión pública en la era digital: la "democracia post mediática" 81
1.4.1. Características de Internet como nueva infraestructura de comunicación pública 81
1.4.2. Impacto de Internet en los medios de comunicación y en la opinión pública libre 83
1.4.2.1. La irrupción de los nuevos medios digitales y la amenaza al pluralismo informativo 86
1.4.2.2. El mantenimiento de la influencia de las buenas marcas periodísticas 90
1.5. Propuesta conceptual de opinión pública libre en el nuevo entorno digital 91
1.5.1. La opinión pública desde la perspectiva constitucional 91
1.5.2. Propuesta conceptual 92
1.5.2.1. Primer elemento: periodismo profesionalizado con propósito de veracidad 93
1.5.2.2. Segundo elemento: medios de comunicación creíbles e independientes 96
1.5.2.3. Tercer elemento: el derecho a ser verazmente informados 97
1.5.2.4. Cuarto elemento: el pluralismo político 99
1.6. Conclusión: La veracidad informativa como elemento esencial de la opinión pública libre digital 100
Capítulo 2. El derecho del público a ser informado. La información como bien común 106
2.1. Introducción 106
2.2. Breve historia del derecho a la información 107
2.3. Principios y normas internacionales sobre el derecho del público a ser informado 109
2.4. La consagración del derecho del público a ser informado en la CE78 **113**
2.5. El fundamento del derecho de información. La doble dimensión objetiva y subjetiva. **115**
2.6. Titulares del derecho de información: emisores y receptores **118**
2.6.1. Los emisores 118
2.6.1.1. Los periodistas o profesionales de la información 119
a) Definición de profesional de la información 119
a) El estatuto constitucional del profesional de la información 120
1. Secreto profesional 122
2. Cláusula de conciencia 123
3. El deber de veracidad 124
c) La censura previa 127
2.6.1.2. Las empresas de medios de comunicación 128

a) Definición de empresa de medios de comunicación 129
b) Normativa relativa a la creación de empresas de medios de comunicación 130
c) Propósito de veracidad de las empresas de medios de comunicación 131
d) Mecanismos para proteger la independencia de los medios de comunicación 134
1. Autonomía de los organismos de supervisión 134
2. Otros mecanismos 136
2.6.1.3. El estatuto de la redacción: la institucionalización de la relación entre los profesionales de la información y los propietarios de las empresas de medios de comunicación 138
2.6.2. Los receptores 141
2.6.2.1. Dogmática interpretativa del derecho del público a ser informado 141
2.6.2.2. El derecho de acceso a los medios de comunicación 144
2.6.2.3. El contrato de suscripción 145
2.6.2.4. Derecho de réplica y rectificación 146
2.7. El objeto del derecho de información **147**
2.7.1. La separación entre información y opinión: el dualismo en la jurisprudencia del TC 147
2.7.2. La veracidad informativa 149
2.7.2.1. Origen y estado actual 149
2.7.2.2. La doctrina de la veracidad según la CE78 151
2.7.3. Relevancia pública 157
2.8. Límites externos del derecho de información **158**
2.8.1. Derecho al honor, la intimidad y la propia imagen 159
2.8.2. Protección de la Infancia 159
2.9. Conclusión: fortalezas y debilidades del régimen jurídico-constitucional del derecho del público a ser verazmente informado 160
Capítulo 3. Amenazas al derecho a la información veraz y a una opinión pública libre en el entorno digital **164**
3.1. Introducción 164
3.2. Internet y la crisis del modelo de negocio de los medios de comunicación 164
3.3. La captura y la corrupción institucional **167**
3.4. La desinformación y la posverdad **171**
3.5. La crisis de confianza en los medios de comunicación **175**

3.6. Conclusión: Las nuevas amenazas digitales al derecho a recibir información veraz 180
PARTE II: NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA 184
Capítulo 4. Definición, fundamentos y límites de la transparencia como herramienta de buen gobierno 184
4.1. Introducción 184
4.2. Definición de transparencia 184
4.2.1. La evolución de la transparencia 185
4.2.1.1. Primera generación de políticas de transparencia: el right to know 186
4.2.1.2. Segunda generación de políticas de transparencia: la transparencia privada 187
4.2.1.3. Tercera generación de políticas de transparencia: open government 190
4.2.2. Propuesta conceptual de transparencia y elementos 192
4.3. Fundamentos normativos de la transparencia **194**
4.3.1 Transparencia y buen gobierno 195
4.3.1.1. Definición clásica de buen gobierno 195
4.3.1.2. Breve historia de la transparencia como herramienta de buen gobierno 198
4.3.1.3. Desarrollo efectivo de la transparencia como herramienta de buen gobierno en la actualidad 200
4.3.2. Transparencia y rendición de cuentas 202
4.3.3. Transparencia, desarrollo económico y democracia 205
4.3.4. Transparencia y corrupción 206
4.4. Límites y eficacia de la transparencia 211
4.4.1. Evidencia negativa de la eficacia de la transparencia 211
4.4.2. Evidencia positiva de la eficacia de la transparencia 212
4.5. Conclusión: La eficacia contrastada de la transparencia como herramienta de buena gobernanza 215
Capítulo 5. Normativa sobre transparencia y gobernanza en el entorno público 218
5.1. Introducción 218
5.2. El derecho de acceso a la información pública como derecho humano fundamental 219
5.3. Transparencia y gobernanza en la Unión Europea 222
5.3.1. La transparencia como principio legal en la UE 222
5.3.2. Transparencia como herramienta de gobernanza en la UE 224

5.3.3. La transparencia como norma legal: el derecho de acceso a la información en la UE 228

5.4. Transparencia y gobernanza en España 229

5.4.1. Transparencia y gobernanza como principios en la Constitución de 1978 230

5.4.2. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

5.4.2.1. Tramitación 230

5.4.2.2. Sujetos obligados a la transparencia 233

5.4.2.3. Objeto de la Ley 236

5.4.2.4. Críticas a la Ley de Transparencia 237

5.4.3. Otras disposiciones normativas que prevén obligaciones relativas a la transparencia y gobernanza en el ámbito público 239

5.4.4. IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 240

5.5. Conclusión: la consolidación de la transparencia en el sector público 243

Capítulo 6. Transparencia y buen gobierno en el sector privado 245

6.1. Introducción 245

6.2. Transparencia y gobernanza en el sector privado 245

6.2.1. La transparencia y gobernanza empresarial como parte de la disciplina de gobierno corporativo 248

6.2.2. Transparencia y gobernanza en el contexto internacional 252

6.2.3. Transparencia y gobernanza empresarial en el contexto europeo 257

6.2.4. Transparencia y gobernanza en el contexto español 261

6.2.4.1. Transparencia y gobernanza voluntaria o autorregulación 261

6.2.4.2. Transparencia legal 262

6.3. Conclusión: Hacia una nueva transparencia y gobernanza en el sector empresarial 265

PARTE III. TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA EN LOS MEDIOS 268

Capítulo 7. El buen gobierno de los medios: el gobierno corporativo e informativo 268

Capítulo 8. Normativa sobre transparencia en los medios de comunicación 273

8.1. Normativa internacional 273

8.1.1. Naciones Unidas 273

8.1.2. Organismos internacionales asociados a la gobernanza de Internet 274

8.2. Normativa europea sobre transparencia en los medios de comunicación 278

8.2.1. Las Recomendaciones del Consejo de Europa 278

8.2.2. La Directiva de Servicios Audiovisuales y de Medios 283

8.2.3. Normativa presente y futura aplicable a los intermediarios tecnológicos y empresas de medios de comunicación 285

8.2.3.1. Lucha contra la desinformación 285

8.2.3.2. El llamado "paquete de medidas para la información" 290

8.2.3.3. Otras medidas de transparencia relativas a los intermediarios tecnológicos 293

8.3. Normativa española sobre transparencia en los medios de comunicación 293

8.3.1. Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010 293

8.3.2. Autorregulación 296

8.4. Conclusión: La promesa de la transparencia y buena gobernanza informativas 297

Chapter 9. An emerging marketplace of transparency systems in the media sector (English) 301

9.1. Introduction 301

9.2. General Description of Initiatives 303

9.2.1. The Media Supplement of the Global Reporting Initiative 303

9.2.2. Journalism Trust Initiative, Reporters Sans Frontiers 304

9.2.3. The Trust Project 306

9.2.4. The Global Disinformation Index 308

9.2.5. NewsGuard 310

9.2.6. The International Fact-Checking Network 311

9.2.7. Ranking of Transparency and Governance of Media Companies, by Fundación Compromiso y Transparencia 313

9.3. Comparative Analysis Of Transparency And Governance Initiatives In News Media Organizations 317

9.3.1. Process, Legitimacy and Foundation 317

9.3.1.1. Process and Legitimacy 317

9.3.1.2. Foundation And Final Selection Of Indicators 317

9.3.2. Effectiveness In The Design Of The Transparency Policy 319

9.3.2.1. User-Friendliness 319

a) Readers 320

b) Advertisers 321
c) Investors 322
d) Technology Platforms 323
9.3.2.2. Institutional Transformation Based On User's Behavior 324
9.3.2.3. Intermediaries Or Third-party Interest Groups 325
9.3.2.4. Incentives 326
9.3.2.5. Systematization and Homogenization 326
9.3.2.6. Safeguards 327
9.4. Conclusion: transparency as an essential tool to combat disinformation 329
PARTE IV: ESTADO DE LA TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN 330
Chapter 10. The state of transparency and governance in Western European news media markets (English) 330
10.1. Introduction 330
10.2. Transparency and Governance of the Media Sector in the EU 332
10.2.1. General Overview 332
10.2.2. Transparency and Governance in the Austrian Media Market 338
10.2.3. Transparency and governance in the Italian media market 340
10.2.4. Transparency and governance in the German media market 341
10.2.5. Transparency and governance in the French media market 342
10.2.6. Transparency and governance in the British media market 344
10.3. Transparency and governance models of a sample of US and UK media companies 345
10.3.1. Best practices in ownership 346
10.3.1.1. Disclosure of significant shareholders 346
10.3.1.2. Disclosure of significant shareholders' business and political ties 347
10.3.1.3. Disclosure of measures taken by the ownership to protect editorial independence 347
10.3.2. Best practices in corporate governance 350
10.3.2.1. Disclosure of the composition of the Board of Directors 350
10.3.2.2. Appointment procedures of independent directors 351
10.3.2.3. Board's responsibility in managing risks to the editorial independence 353
10.3.3 Conclusion 354

10.4. Conclusion: there is plenty of room for improvement 355

Capítulo 11. El Estado de la transparencia y gobernanza en el mercado de medios de comunicación en España 357

11.1. Introducción 357

11.2. Transparencia en la propiedad 358

11.3. La gobernanza informativa de los medios españoles 361

11.3.1. Gobernanza informativa de los medios públicos 361

11.3.2. Gobernanza informativa de los medios privados 363

11.4. Principios y procesos para proteger la independencia editorial 365

11.4.1. Los estatutos de la redacción y la cláusula de conciencia 370

11.5. Transparencia en la publicidad institucional 372

11.6. Principios y procesos editoriales de los medios españoles 374

11.6.1. Códigos deontológicos 376

11.6.2. Principio de veracidad, procesos de verificación y tratamiento de fuentes 378

11.6.3. Políticas de correcciones y defensor del lector 383

11.6.4. Etiquetado, separación de opinión e información y contenidos patrocinados 385

11.6.5. Políticas de conflictos de interés de los periodistas 386

11.7. Independencia del regulador 387

11.8 Conclusiones 389

PARTE V: UN MODELO DE GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA 393

Capítulo 12. Fundamentos de una propuesta de transparencia y gobernanza informativas en España 393

12.1. Fundamento Constitucional 393

12.1.1. Dogmática interpretativa del artículo 20.1.d) 393

12.1.2. Obligación positiva del Estado español a garantizar el derecho a recibir información veraz 397

12.1.3. Alcance constitucional del deber de veracidad de los medios de comunicación 399

12.1.3.1. El deber de los periodistas: la debida diligencia 399

12.1.3.2. El deber de los editores: la independencia y credibilidad editorial 401

12.1.4. El argumento de la censura previa 404

12.2. La fundamentación de una buena gobernanza informativa para garantizar el propósito constitucional de comunicar información veraz 406

12.3. Ausencia de un marco normativo que garantice la veracidad informativa 409

12.4. Gobernanza global de Internet y gobernanza estatal de un periodismo democrático 413

Capítulo 13. Propuesta normativa de buena gobernanza informativa 418

13.1. Objetivos estratégicos 419

13.2. Proceso y participación 420

13.3. Medidas e indicadores de carácter obligatorio establecidas a través de LO 421

13.3.1. Establecer la obligación de transparencia en la propiedad a todas las empresas de medios de comunicación 421

13.3.2. Establecer la obligación de transparencia sobre medidas e indicadores de buena gobernanza informativa 422

13.3.3. Establecer la obligación de transparencia en relación con la publicidad institucional proveniente de todas las administraciones públicas 423

13.4. Mecanismos de cumplimiento efectivos de los estándares voluntarios existentes de debida diligencia periodística 423

PARTE VI. CONCLUSIONES 426

ANEXO I 439

ANEXO III 446

BIBLIOGRAFÍA 451

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AFP.- Agence France-Presse

AGCOM. - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

AP.-Associated Press

APIE.-Asociación De Periodistas De Información Económica

APM.-Asociación de la Prensa de Madrid

ASG.-Ambientales, sociales y gobierno corporativo

AVMSD.-Audiovisual Media Services Directive

BBC.- British Broadcasting Corporation

BC.- Benefit Corporation

CAA.- Consejo Audiovisual de Andalucía

CAC.- Consejo Audiovisual de Cataluña

CE.- Comisión Europea

CE78.- Constitución Española de 1978

CEDH.- Convenio Europeo de Derechos Humanos

CEMA.- Consejo Estatal de Medios Audiovisuales

CEN.- European Committee for Standardization

CIC.- Community Interest Company

CIMA.- Center for International Media Assistance

CMSI.- Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información

CMT.- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

CNC.- Comisión Nacional de la Competencia

CNMC.-Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

CNMV.- Comisión Nacional del Mercado de Valores

COE.- Consejo de Europa

COPE.- Radio Popular S.A. Cadena de Ondas Populares Españolas

CSA.- Conseil supérieur de l'audiovisuel

Dircom.- Asociación de Directivos de Comunicación

DMA.-The Digital Markets Act

DNR.-Digital News Report

DSA.- The Digital Services Act

DUDH.- Declaración Universal de Derechos Humanos

EINF.- Estado de Información No Financiera

EEUU.- Estados Unidos

ESG.- Environmental, Social and Governance

ESMA.- European Securities and Markets Authority

EU.- European Union

FAPE.- Federación de Asociaciones de Periodistas de España

FAZIT.- Frankfurter Allgemeine Zeitung

FCyT.- Fundación Compromiso y Transparencia

FGI.- Foro de Gobernanza de Internet

FMI.- Fondo Monetario Internacional

FOIA.- Freedom of Information Act

GAFAT.- Google, Amazon, Facebook, Apple and Twitter

GATT.- The General Agreement on Tariffs and Trade

GDI.- Global Disinformation Index

GFMD.- Global Forum for Media Development

GMG.- Guardian Media Group

GRI.- Global Reporting Initiative

HLEG.- High-Level Expert Group on Disinformation and Fake News

IAGC.- Informe Anual de Gobierno Corporativo

IFCN.- International Fact-Checking Network

IFEX.- International Freedom of Expression Exchange

INED.- Independent Non-Executive Director

IPC.- Índice de Percepción de la Corrupción

JTI.- Journalism Trust Initiative

LGCA.- Ley General de Comunicación Audiovisual

MPM.- Media Pluralism Monitor

NPR.- National Public Radio

PADE.- Plan de Acción para la Democracia Europea

OCDE.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS.- Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEI.- Organización de Estados Iberoamericanos

OFCOM.- Office of Communications (UK)

OIP.- Organización Internacional de Periodistas

OIT.- Organización Internacional del Trabajo

OMC.- Organización Mundial de Comercio

ONU.- Organización de las Naciones Unidas

PBS.- Public Broadcasting System

PDCP.- Pacto de Derechos Civiles y Políticos

PRISA.- Promotora de Informaciones S.A

ROAM.- Human rights-based, Open, Accessible, Multi Stakeholder

RSF.- Reporters Without Borders

RTR.- Die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

RTVE.- Radio Televisión Española

STC.- Sentencia del Tribunal Constitucional

STL.- Scott Trust Limited

TC.- Tribunal Constitucional

TEDH.- Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE.- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE.- Tratado de la Unión Europea

UIT.- Unión Internacional de Telecomunicaciones

UNESCO.- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

RESUMEN

Título: La transparencia y gobernanza en los medios de comunicación social como garantías del derecho a la información veraz

Introducción: La captura informativa es una problemática existente en todos los mercados de medios con mayor o menor intensidad. En el caso del mercado español, como en el resto de los mercados mediterráneos, este fenómeno adquiere una mayor intensidad. La digitalización está contribuyendo a agudizar esta problemática, que representa junto a la desinformación las dos principales amenazas al derecho del público a ser informado. Existen diferentes marcos jurídico-constitucionales para regular el proceso de comunicación pública. En el caso español, existe una consagración constitucional del derecho del público a recibir información veraz, un derecho que está íntimamente conectado con el deber de veracidad o diligencia de los profesionales de la información dentro de medios de comunicación independientes. Sin embargo, el marco legislativo actual no es efectivo para garantizar ni dicho deber de diligencia ni la independencia de los medios ni el derecho del público a recibir información veraz. Ante las amenazas de la desinformación, se hace urgente renovar este marco normativo a través de nuevas herramientas.

Objetivo: en esta tesis exploro cómo la transparencia y la gobernanza informativas se convierten en herramientas eficaces para garantizar la independencia editorial de los medios de comunicación y la debida diligencia de los periodistas. Y, en última instancia, garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz.

Resultados: Existe evidencia científica sobre la eficacia de la transparencia como herramienta de buena gobernanza cuando se dan una serie de requisitos. En el caso particular de los medios de comunicación, estas herramientas se han convertido en estratégicas en la lucha contra la desinformación y la captura informativa, de tal manera que el regulador europeo y un conjunto de iniciativas privadas de autorregulación están promoviendo la transparencia en los medios. Hemos evidenciado que, cuando existen estas herramientas, la salud del mercado de medios mejora. También, el análisis de buenas prácticas en materia de transparencia y gobernanza informativas en una muestra de medios angloamericanos de prestigio evidencia la eficacia de estas herramientas. Esto me sirve de base para proponer un modelo de transparencia y gobernanza en el mercado de medios en España fundamentado en una correcta interpretación dogmática del derecho del público a ser informado y respaldado por las recomendaciones del Consejo de Europa y la jurisprudencia del TEDH.

ABSTRACT

Title: Transparency and governance of media companies as a guarantee of the right to truthful information

Introduction: media capture is a problem that exists in all media markets with greater or lesser intensity. In the case of the Spanish market, as in the rest of the Mediterranean markets, this phenomenon has acquired greater intensity. The digitalization is exacerbating this problem, which, together with disinformation, represents the two main threats to the public's right to be informed. There are different legal and constitutional frameworks to regulate the public communication process. In the case of Spain, the public's right to receive truthful information has been set forth in the Spanish Constitution as a right that is closely connected with the duty of truthfulness or diligence of journalists within independent media. However, the current legislative framework is not effective in guaranteeing this duty of care, the independence of the media and the public's right to truthful information. The threats of disinformation demand an update of this regulatory framework through new tools.

Objective: In this thesis I explore how transparency and governance become effective tools to guarantee the editorial independence of the media and the due diligence of journalists. And, ultimately, how they guarantee the public's right to receive truthful information.

Results: There is scientific evidence on the effectiveness of transparency as a good governance tool when it meets a number of requirements. In the case of the media sector, these tools have become strategic in the fight against misinformation and information capture, in such a way that the European regulator, as well as a set of private self-regulatory initiatives are promoting transparency in the media. When these tools exist, the health of the media market improves. Good practices in information transparency and governance in a sample of prestigious Anglo-American media also show the effectiveness of these tools. This serves as the basis for proposing a model of transparency and governance in the media market in Spain based on a specific dogmatic interpretation of the public's right to be informed and endorsed by the recommendations of the Council of Europe and the jurisprudence of the ECHR.

INTRODUCCIÓN

I. Justificación

"Los cínicos no sirven para este oficio". Este es el título que eligió el veterano periodista Ryszard Kapuscinski para uno de sus últimos libros. La frase apela especialmente a todos aquellos aspirantes que alguna vez desearon ejercer el periodismo con verdadero compromiso e independencia. Esta máxima se puede aplicar también a los editores y propietarios de empresas de medios de comunicación, porque sin su firme propósito es difícil que los periodistas de una redacción puedan desempeñar su función constitucional primordial: comunicar información veraz a la ciudadanía.

El desvío de los propietarios y gestores de las empresas de medios de dicha función es una cuestión tan antigua como el mismo periodismo. Son pocos los ejemplos en la práctica que logran rozar el ideal, pero los que existen suelen darse dentro de una cultura mediática y política caracterizada por un mayor respeto a las instituciones liberales, como bien explican en su estudio pionero Hallin y Mancini (2004). Según estos autores, en el caso de los países mediterráneos como España, el desarrollo liberal y democrático se produjo más tarde y de manera más lenta que en países anglosajones o del centro y norte de Europa. Ello explicaría el carácter clientelar y el secretismo de nuestros medios en su relación con el entorno político y corporativo, que pervive hasta hoy.

El fenómeno del desvío de la función crítica y democrática de los medios debido a la influencia de intereses externos, ha sido bautizado como "captura informativa" por un número creciente de académicos (Stiglitz, 2008; Dragomir, 2020; Schiffrin, 2021, 2018). Aunque la captura informativa puede adquirir diferentes grados según la cultura mediática y política, la digitalización está intensificando el problema en todo el mundo. Esto es debido, fundamentalmente, al agotamiento del modelo de negocio publicitario de los medios de comunicación tradicionales en Internet (Stremlau, Gagliardone y Price, 2018). La pérdida de independencia económica es la primera causa de pérdida de independencia editorial (Picard and Van Weezel, 2008; Picard and Levy, 2011).

Además del creciente fenómeno de captura informativa, los mercados de medios del mundo entero se enfrentan al *tsunami* de la desinformación, que ha adquirido dimensiones sistémicas desde 2016 erigiéndose en la principal amenaza para la opinión pública, el derecho de la ciudadanía a la información y, en última instancia, la democracia (Applebaum, 2020; Stiglitz, 2020). Con la digitalización, nuestra democracia entra en una nueva fase "*post-media*" donde la posverdad campa a sus anchas y las empresas de medios quedan aún más expuestas al oportunismo de intereses corporativos y políticos.

Los Estados occidentales han adoptado en sus Constituciones diferentes modelos normativos para proteger de una manera u otra el proceso de comunicación pública. Esto ha resultado en la práctica en mercados de medios con diferentes características. Algunos Estados han adoptado el modelo liberal, donde el emisor o medio de comunicación adquiere toda la protección constitucional para ejercer con plena libertad el derecho a comunicar información en el mercado libre de ideas. Estados Unidos es el ejemplo más evidente. Otros Estados han adoptado un modelo funcional o institucional donde sólo se protege constitucionalmente la información que adquiere una serie de características de fondo y forma aptas para la formación de una opinión pública correcta. Alemania sería el principal exponente de este modelo (Villaverde, 1994; Hallin y Mancini, 2004). Estas diferencias normativas y los mercados de medios que de ellas resultan adquieren importancia hoy en día al enfrentarnos a las problemáticas de captura informativa y de desinformación.

En el caso de España, nuestros padres constituyentes quisieron reflejar un espíritu normativo liberal en la redacción del artículo 20.1.d) de la Constitución Española de 1978, al establecer el derecho fundamental de los españoles a comunicar información veraz por cualquier medio de difusión, así como un estatuto constitucional del periodista compuesto por la cláusula de conciencia y el secreto profesional. Pero en esa misma redacción se desprende un espíritu normativo democrático al consagrar el derecho de todos los ciudadanos a recibir información veraz. Esto supone que cada ciudadano español tiene un derecho fundamental a acceder libremente al proceso de comunicación pública y a ser informado (Villaverde, 1994). El poder constituyente se propuso así un modelo normativo de opinión pública libre en España a través de

cuatro elementos irrenunciables: la veracidad informativa, unos profesionales de la información independientes, el derecho de la ciudadanía a ser informada y el pluralismo informativo como reflejo del pluralismo político.

El legislador español ha desarrollado un marco jurídico que materializa en parte este modelo normativo. En parte porque se ha dado un mayor protagonismo a los emisores y sujetos activos del proceso de comunicación pública, esto es, los medios de comunicación, que a los receptores o ciudadanos (Alzaga Villaamil, 1998 en Serrano Maíllo, 2015; Balaguer, 2016). Ello resulta en la práctica en un sistema legal donde existe una desprotección de los ciudadanos en su derecho a ser informados (López Lerma Galán, 2018).

Además, el actual marco jurídico del derecho de información no garantiza *de facto* ni la independencia de los medios de comunicación (Carrillo et al., 2005) ni la debida diligencia de los profesionales de la información (Villoria, 2013). Una debida diligencia a la que el Tribunal Constitucional se remite para determinar la existencia o no de veracidad informativa en su conocida doctrina de la veracidad (Carrillo, 1988; Villaverde, 2000; Azurmendi, 2005; López Lerma Galán, 2018).

La ineficiencia del actual marco jurídico se intensifica ante las amenazas de la captura mediática y de la desinformación, debilitando al máximo el disfrute del derecho fundamental de la ciudadanía a un grado óptimo de veracidad informativa que permita su participación en el proceso democrático de manera crítica y no manipulada.

Al mismo tiempo y de manera paradójica, el contexto digital y sus problemáticas aledañas presentan una oportunidad histórica de regeneración de los medios de comunicación tradicionales y de revitalización del periodismo crítico y democrático. La demanda de veracidad informativa en este nuevo espacio público digital, si bien no es proporcional al consumo de desinformación, sí que resulta lo suficientemente significativa para revitalizar el periodismo en su doble función de informar y de servir de perro guardián (Newman, 2019, 2020). Así, se están desencadenando todo un conjunto de respuestas de la sociedad civil y de los Estados que pasan, en la mayor parte de los casos, por la necesidad de fortalecer a los medios de comunicación

dedicados a la función informativa de manera independiente y diligente (European Commission, 2018; Klossa, 2019; Mousavizadeh y Srinivasan, 2019).

Esta oportunidad de regeneración la están sabiendo explotar ciertas cabeceras de prestigio que han apostado por desarrollar la función informativa con integridad y que están entrando en un círculo virtuoso donde la protección de la independencia editorial alimenta la independencia económica y, éstas, su credibilidad, el principal activo de un medio de comunicación (Rusbridger, 2018; Abramson 2019; Tremlett, 2020; Smith, 2020).

Lo que estos ejemplos demuestran es que la posible y necesaria revitalización del periodismo requiere un nuevo compromiso de los propietarios y gestores de los medios de comunicación. En esta tesis propongo una manera de materializar este compromiso a través de lo que algunos autores llevan reivindicando como principios de buen gobierno informativo, donde la transparencia se convierte en la herramienta principal (Arrese, 2005, 2011; Picard, 2005; Picard y Van Weezel, 2008; Picard y Pickard, 2017).

Como explica Arrese, "la transparencia de la propiedad de los medios y de sus estructuras de gobierno corporativo adquiere especial sentido y urgencia no solo porque los medios están en crisis (de negocio, de credibilidad, de autoridad…) sino porque lo está también el propio periodismo y su rol en las sociedades democráticas" (en Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019).

El modelo que propongo de transparencia y gobernanza informativa en España tiene un claro encaje constitucional de acuerdo con la dogmática interpretativa liberal-democrática que defiende Villaverde. Encuentra además fundamento en las recomendaciones recurrentes del Consejo de Europa a los Estados de cumplir con su obligación positiva de legislar para que el derecho a ser informado se materialice de facto en cada jurisdicción. A lo largo de este trabajo se ha evidenciado la necesidad de establecer nuevos mecanismos para garantizar el deber de los editores de proteger la independencia editorial como precondición para que los periodistas puedan cumplir de facto con su deber de diligencia. Ambos deberes están estrechamente vinculados al deber de veracidad constitucional de los medios de comunicación.

Por último, es importante recalcar que en el contexto digital actual, cualquier acción del legislador estatal será inútil si no viene acompañada de acciones concretas del legislador europeo e internacional en materia de gobernanza de Internet (Picard y Pickard, 2017). Es aquí donde entran de lleno todos los esfuerzos que está llevando a cabo la Unión Europea en materia de desinformación, que se están materializando en el llamado "paquete de medidas para la información", integrado por las propuestas de reglamento de servicios digitales y de mercado único digital y el Plan de Acción para la Democracia Europea. Además, países como Australia han aprobado ya legislación para proteger a los medios de comunicación tradicionales frente a los abusos de mercado de las plataformas tecnológicas que representan una gran promesa para el fortalecimiento del sector.

La propuesta normativa que planteo en esta tesis tiene dos componentes: en primer lugar, el establecimiento de una obligación de transparencia sobre un número de indicadores asociados a la propiedad, la buena gobernanza informativa y la financiación dirigidos a proteger y reforzar la independencia editorial de las empresas de medios de comunicación a través de un proyecto de ley orgánica. En segundo lugar, la promoción de la efectiva implementación de estándares periodísticos asociados a una debida diligencia de los profesionales de la información a través de mecanismos de cumplimiento introducidos por la vía de la autorregulación.

II. Premisas, objeto y objetivos

Esta tesis parte de una premisa normativa de que la opinión pública libre es un fundamento insoslayable de la democracia constitucional, y que, en el actual entorno digital dicha opinión pública libre ha de reunir cuatro elementos: (1) veracidad informativa; (2) periodismo diligente y profesionalizado desarrollado por unos medios de comunicación independientes; (3) derecho de los ciudadanos a ser informados; (4) el pluralismo informativo como antesala del pluralismo político.

Además, parte de tres premisas descriptivas:

En España existe una problemática de captura informativa más aguda que en otras jurisdicciones europeas y anglosajonas, algo que se atribuye al modelo mediático típico de los países mediterráneos donde el desarrollo del modelo capitalista liberal llegó más tarde (Hallin y Mancini, 2004).

El fenómeno de la captura informativa se está intensificando en nuestro país, como en el resto del mundo, como consecuencia del deterioro del modelo de negocio publicitario que ha sostenido a las empresas de medios de comunicación de masas desde principios del siglo XX, algo que los expertos señalan en trabajos recientes (Stremlau, Gagliardone y Price, 2018; Schiffrin 2018, 2021; Dragomir, 2020).

El marco jurídico de derecho de información en España no está resultando eficaz para garantizar la independencia real de los medios de comunicación en nuestro país, ni tampoco la debida diligencia de los profesionales de la información.

Por último, la tesis parte de la premisa instrumental de que la publicidad o la transparencia es una herramienta efectiva de buena gobernanza. Así lo defendieron algunos de los pensadores en los inicios de la democracia representativa (Bentham, Rousseau, Guizot y Burke, por poner algunos ejemplos), y así lo demuestran numerosos estudios recientes relativos a la transparencia en el sector público y privado (Heald, 2006; Bauhr y Grimes, 2012; Catá Backer, 2013; Kosack y Fung, 2014; Cucciniello y Porumbesco, 2017; Bauhr y Grimes, 2017).

Partiendo de todas estas premisas, el objeto de esta tesis es analizar los diferentes sistemas de transparencia y gobernanza informativas, así como sus fundamentos, para proponer un modelo de regulación basado en la transparencia y gobernanza de las empresas de medios de comunicación en España que contribuya a fortalecer su independencia editorial y la debida diligencia de sus periodistas.

El objetivo último de este modelo es servir de garantía del derecho fundamental de la ciudadanía a recibir información veraz tal y como se reconoce en el artículo 20 de la Constitución Española, favoreciendo así una opinión pública libre y un mejor desarrollo democrático.

Los objetivos concretos de la tesis son:

1. Analizar el papel de los medios de comunicación en la configuración de una opinión pública libre a lo largo de los diferentes estadios históricos de la democracia representativa.
2. Proponer un concepto normativo de opinión pública libre en el actual entorno digital.
3. Analizar el marco jurídico-constitucional español y sus límites a la hora de garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz.
4. Analizar las amenazas a dicho derecho en el entorno digital, fundamentalmente los fenómenos de captura informativa y de desinformación.
5. Analizar los fundamentos, límites y eficacia de la transparencia y gobernanza pública, empresarial y del sector de los medios de comunicación.
6. Analizar los marcos jurídicos de transparencia y gobernanza pública, empresarial y del sector de los medios de comunicación en España, Europa y en el orden internacional.
7. Analizar y comparar un conjunto de iniciativas y sistemas privados de transparencia en los medios de comunicación.
8. Analizar el estado de la transparencia y la gobernanza de los medios de comunicación en un número de mercados de medios en España y Europa.
9. Analizar las buenas prácticas en transparencia y gobernanza informativas de una muestra de empresas de medios de comunicación de reconocido prestigio internacional.
10. Proponer una regulación de transparencia y gobernanza informativas para las empresas de medios de comunicación, con la suficiente fundamentación jurídico-constitucional.

Una de las apuestas de esta tesis doctoral es integrar dos disciplinas jurídicas como son el derecho público de información y el gobierno corporativo que se inserta en el derecho privado mercantil. Esta apuesta adquiere un sentido mayor en un momento histórico en el que las compañías en general y las que ofrecen un servicio público en particular se ven progresivamente obligadas a introducir los principios de transparencia y buen gobierno característicos de los entornos públicos para poder rendir cuentas no sólo a sus accionistas sino a una variedad de grupos de interés.

III. Metodología

La presente tesis se enmarca en un programa de doctorado en Derecho Constitucional. Por su propia naturaleza, el Derecho se relaciona estrechamente con las ciencias sociales empíricas (psicología, sociología, economía, ciencia política, etc.) pero también con fuentes de principios normativos para la acción humana y la organización social (moral, filosofía política, etc.). La propia ciencia jurídica se desdobla ineludiblemente entre su dimensión descriptiva y su dimensión prescriptiva. Esta doble vertiente descriptiva y prescriptiva del Derecho se agudiza en el campo del Derecho Constitucional, lo que contribuye a subrayar la relevancia de las otras ciencias empíricas y morales. El tema de la tesis me ha obligado a adoptar una metodología multidisciplinar, lo que a su vez exige precisión a la hora de justificar la metodología elegida para cada aspecto de la tesis, y cómo se engarzan entre sí.

Además de la distinción entre las cuestiones descriptivas y prescriptivo-normativas, he tenido en cuenta los aspectos instrumentales de ciertas herramientas organizativas, institucionales y regulatorias al servicio del fin principal propuesto (esto es, garantizar un grado de veracidad informativa accesible por la ciudadanía para alcanzar una opinión pública libre necesaria para una democracia).

La tesis parte de algunas premisas normativas que se identifican con los valores fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional (esto es, el concepto normativo de

opinión pública libre o el papel de la prensa en la democracia constitucional o liberal-representativa), y desarrolla su evolución a lo largo de la historia.

Pero sin duda, la principal novedad o aportación metodológica de la tesis estriba en vincular algunos principios del gobierno corporativo de las empresas de medios de comunicación como la transparencia (que tienen un origen en las prácticas de buen gobierno corporativo, y un origen e influencias marcadamente internacionales) con las exigencias estrictamente jurídico-constitucionales de nuestro ordenamiento en España en lo relativo al derecho de información, interpretadas de acuerdo con los principios fundamentales del mismo. Solo así puede justificarse la propuesta de desarrollo regulatorio que realizo, junto con otras propuestas de tipo autorregulatorio.

Así, recurrimos, por un lado, a métodos asentados para la valoración de la eficacia de las garantías existentes en el actual régimen jurídico-constitucional en lo relativo al derecho de información, incidiendo en la interpretación constitucional del TC, así como la valoración de la eficacia de estas novedosas herramientas organizativas (transparencia y gobernanza) en el ámbito periodístico y corporativo y su correspondiente comparación. Por otro lado, algunas de las opciones metodológicas vienen determinadas por los trabajos de campo ya realizados (esto es, los informes sobre el estado de la transparencia y gobernanza de las empresas de medios de comunicación realizados desde la Fundación Compromiso y Transparencia).

Pero en último término, la cuestión central en la que se cifra mi aportación estriba en el modo en que se vinculan los objetivos normativos con los cambios tecnológicos y sociológicos, con la experiencia comparada sobre la eficacia de ciertas herramientas para garantizar esos objetivos, y cómo se traducirían legalmente.

El resultado debe ser valorado en estos términos, y queda necesariamente abierto a sucesivas contribuciones también desde otras metodologías, y por supuesto a la deseable aportación de nuevos datos e interpretaciones sobre los hechos y las herramientas estudiados. Pero la actividad legislativa en el desarrollo de los derechos fundamentales que aquí se propone no puede quedar condicionada a la aportación de evidencias exhaustivas o definitivas, ni puede

aspirar a alcanzar resultados definitivos no susceptibles de futuras revisiones y mejoras. La tesis pretende por tanto formular una propuesta razonable, bien informada y fundamentada, para alcanzar unos objetivos que son sin embargo de máxima relevancia política y constitucional y -como también se señalará- urgentes.

1. Estudio de la bibliografía

He recopilado una base de fuentes bibliográficas relativas a tres líneas teóricas fundamentales para esta tesis:

(1) El papel de los medios de comunicación en la configuración de la opinión pública en la democracia representativa.
(2) El régimen jurídico-constitucional del derecho de información en España.
(3) El fundamento y la normativa existente en materia de transparencia y gobernanza, tanto pública como privada, centrándome en el sector de los medios de comunicación, en España, Europa y el ámbito internacional.

2. Estudio de la normativa

He analizado la normativa existente centrándome en aquellos elementos de relevancia para los objetivos de la tesis. Las áreas jurídicas analizadas han sido:

(1) legislación relativa al derecho de información en España;
(2) legislación relativa a la transparencia y buen gobierno en el plano internacional, Europa y España
(3) legislación relativa a la gobernanza de Internet

3. Estudio de la jurisprudencia

He analizado la jurisprudencia del TC, sobre todo en relación a la doctrina de la veracidad informativa, y la jurisprudencia del TEDH en relación al derecho de información.

4. Realización de informes

He sido co-autora de tres informes sobre Transparencia y Buen Gobierno en las empresas de medios de comunicación publicados por la Fundación Compromiso y Transparencia. En estos informes se mide el estado de la transparencia y el buen gobierno en una muestra de las 20 empresas de medios de comunicación privados más representativos de España.

Desde un punto de vista metodológico, hemos desarrollado un conjunto de 19 indicadores agrupados en 5 áreas (propiedad, gobierno corporativo, financiación, creación y divulgación de contenidos y cumplimiento) basándonos en los estándares del GRI, algunos informes de referencia sobre la responsabilidad corporativa de los medios, en las buenas prácticas de empresas de medios internacionales de prestigio y en algunos elementos que establece la LGCA.

Una vez establecidos los indicadores y las áreas, hemos hecho un análisis de cumplimiento de los mismos en las páginas web de las empresas de medios, sus informes de sostenibilidad o responsabilidad corporativa, sus informes anuales de gobierno corporativo, sus estados de información no financiera, sus códigos éticos y sus códigos deontológicos, libros de estilo y estatutos de la redacción.

Fruto del análisis de cumplimiento hemos elaborado unas tablas señalando el cumplimiento total, parcial o incumplimiento de cada empresa con respecto a los 19 indicadores. Por último, hemos elaborado un ranking de dichas empresas de acuerdo con el nivel de cumplimiento agregado.

A través de una financiación recibida de la Comisión Europea y de la Fundación Euroactiv pudimos extender esta metodología al mercado de medios italiano y austriaco en el año 2020[1]. Creé un equipo de investigadores en dichos países y lideré un informe en inglés sobre el estado de la transparencia y gobernanza informativas en estos mercados.

[1] https://europemedialab.eu/wp-content/uploads/2020/10/Stars4Media-Media-integrity-report-.pdf
[2] Maria Luisa Balaguer (abril, 2020); Ana Azurmendi (abril, 2020); Marc Carrillo (abril, 2020); Ignacio Villaverde

En la tesis, he utilizado este análisis empírico para hacer una comparativa de cómo ha ido evolucionando el nivel de transparencia y gobernanza en las empresas de medios españolas a lo largo de los casi cuatro años desde que comenzamos a realizar el primer informe.

5. Análisis de informes

Para analizar el estado de la transparencia y gobernanza en Gran Bretaña, Francia, Alemania, Austria, Italia y España, he utilizado los siguientes informes:

- El Informe de *Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios* de la UNESCO, que integra varios pilares de relevancia para esta tesis: libertad de los medios de comunicación; pluralismo de los medios de comunicación; e independencia de los medios de comunicación.

- El Informe sobre el *Estado de Derecho de la Unión Europea* del Consejo de Europa, que contiene un apartado específico sobre pluralismo informativo y político.

- El *Media Pluralism Report* del Centre for Media Pluralism and Freedom que analiza el estado de ciertos indicadores asociados a la gobernanza informativa para medir el riesgo al pluralismo informativo en todos los países de la Unión Europea. He utilizado estos indicadores como proxy del estado de la transparencia y gobernanza realizando una comparativa entre ellos.

- El *Digital News Report* del Reuters Institute for the Study of Journalism.

- El *Marco de Integridad Institucional en España* de Transparencia Internacional.

- Los Informes del GDI *Media Market Risk Ratings* en Francia, Alemania y Gran Bretaña.

6. Análisis comparativos de sistemas de transparencia en los medios

He identificado seis iniciativas privadas internacionales que están impulsando la transparencia en el sector de los medios de comunicación como parte de la solución al problema de la desinformación:

- El Media Sector Supplement del Global Reporting Initiative (GRI)
- El Journalism Trust Initiative (JTI) de Reporteros sin Fronteras
- El Trust Project
- NewsGuard
- El Global Disinformation Index (GDI)
- El International Fact-Checking Network (IFCN) del Poynter Institute

He realizado un análisis comparativo de estas iniciativas con un doble objetivo:

1. Identificar los indicadores, estándares, criterios comunes a todas ellas
2. Analizar el cumplimiento de cada iniciativa con los seis criterios asociados a la eficacia de las políticas de transparencia: proceso, fundamento, manejabilidad, transformación institucional, incentivos y garantías de cumplimiento.

Este análisis me sirve de base para fundamentar y legitimar mi modelo de transparencia y buen gobierno en los medios de comunicación, contrastando el trabajo que he realizado en los informes de la Fundación Compromiso y Transparencia con las tendencias internacionales que caminan en la misma línea.

7. Entrevistas en profundidad

He realizado un total de 19 entrevistas en profundidad, algunas de las cuales resultaron en artículos publicados:

- 4 expertos en derecho constitucional y derecho de información[2]
- 1 experto en empresas de medios[3]
- 1 experto en gobierno corporativo[4]
- 3 Periodistas[5]
- 2 Propietarios de empresas de medios[6]
- 6 líderes de las iniciativas privadas de transparencia en los medios[7]
- 2 líderes de fundaciones relacionadas con los medios y la transparencia[8]

8. Foros de discusión

Con motivo de los informes que hemos realizado desde la Fundación Compromiso y Transparencia, hemos celebrado tres foros de discusión con destacados representantes del sector:

-Desayuno en noviembre de 2016: *¿Cómo proteger la independencia y credibilidad de los medios de comunicación?*[9]

-Mesa redonda en mayo de 2019 *¿Cómo proteger la independencia y credibilidad de los medios de comunicación?*[10]

[2] Maria Luisa Balaguer (abril, 2020); Ana Azurmendi (abril, 2020); Marc Carrillo (abril, 2020); Ignacio Villaverde (diciembre, 2020)
[3] Angel Arrese (en diferentes momentos de la tesis doctoral)
[4] Rafael González-Gallarza (abril, 2021)
[5] Juan Luis Cebrián (febrero, 2019); José Antonio Zarzalejos (marzo, 2020) y Gumersindo Lafuente (noviembre, 2020)
[6] Joseph Oughourlian (junio, 2020) y Fernando de Yarza (junio, 2020).
[7] Olaf Steenfadt, JTI (julio, 2021); Begoña Morales, GRI (junio, 2021); Sally Lehrman, The Trust Project (julio, 2021); Anna-Sophie Harling, Chine Labbe y Virginia Padovese, NewsGuard (junio, 2021); Craig Fagan, GDI (julio, 2021); Ferdi Ozsoy, IFCN (julio, 2021).
[8] Marc Sundermann, Europe's Media Lab (mayo, 2021); Helen Darbishire, Access Info (junio, 2021).
[9] Que contó con la participación de Nacho Cardero, director de El Confidencial; Javier Errea, profesor de la Universidad de Navarra y CEO de Errea Comunicación; Raphael Minder, corresponsal de The New York Times en España y Portugal; Giles Tremlett, contributing editor de The Guardian; Fernando Gonzalez-Urbaneja, expresidente de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE); Eva Fernández, CEO de El Español, y Marcos García Rey, periodista del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2016/11/como-proteger-la-credibilidad-de-los-medios-de-comunicacion/
[10] Que contó con la participación de los periodistas Ana Pastor y Giles Tremlett y los profesores de universidad Ángel Arrese y Carmen Fuente Cobo
https://www.youtube.com/watch?v=1DXFEj-RbDI

-Mesa redonda en noviembre de 2020 *¿Cómo proteger la independencia y credibilidad de los medios de comunicación?*[11]

Adicionalmente, organicé un foro sobre periodismo veraz y democrático como bien común con la revista Ethic con motivo del Día Internacional de la Libertad de Prensa[12]

IV. Estructura

Esta tesis está dividida en cinco partes y una sexta parte de conclusiones. En la Primera Parte analizo el papel que han jugado los medios de comunicación en la configuración de la opinión pública a lo largo de las diferentes etapas históricas de la democracia representativa, y recapitulo las principales críticas al concepto de opinión pública. Profundizo en la situación de la opinión pública en la era digital, calificando a esta cuarta etapa histórica de la democracia representativa como "democracia post-media"[13]. Y finalizo con un concepto normativo de opinión pública libre en el actual entorno digital.

En esta Primera Parte también analizo los principios del derecho fundamental del público a ser informado en el orden internacional y en el régimen jurídico-constitucional español. Un derecho que es considerado por la UNESCO y por un número de Nobeles de economía como bien común del público. Ahondo en las debilidades y fortalezas de nuestro sistema jurídico-constitucional a la hora de garantizar el derecho a recibir información. Por último, analizo las principales amenazas al derecho a recibir información veraz en el entorno digital, concretamente

[11] Que contó con la participación de expertos nacionales e internacionales en medios de comunicación como Ángel Arrese, profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra; Emily Bell, fundadora y directora del Tow Center for Digital Journalism y Trustee del Scott Trust; Juanita León, directora de La Silla Vacía, y Giles Tremlett, corresponsal del The Guardian y visiting fellow LSE
https://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2020/11/deficiencias-configuracion-propiedad-gobierno-medios-comunicacion-espana/

[12] Que contó con la participación de la periodista de Ana Pastor y CEO del fact-checker Newtral, el periodista del Guardian, Giles Tremlett, el filósofo de la UAM, Diego Garrocho, el profesor del IESE, Ricardo Calleja, y el profesor de la UCM Rafael Rubio
https://www.youtube.com/watch?v=E_kZSYef8ME

[13] Utilizando la expresión de Anne Applebaum y siguiendo con la lógica del marco de Manin y Muñoz Alonso, la democracia representativa ha atravesado tres etapas históricas: la primera etapa del parlamentarismo clásico; la segunda etapa de la democracia de partidos; y la tercera etapa de la democracia de audiencias.

la sobreinformación, la desinformación y la captura informativa y el impacto que esto tiene en el periodismo y en los medios de comunicación.

En la Segunda Parte analizo las definiciones, los fundamentos, la naturaleza, la historia y la eficacia de la transparencia como herramienta de buena gobernanza. Analizo los regímenes legales de transparencia en el sector público, en Europa y en España. Y hago un mismo ejercicio en el sector empresarial.

En la Tercera Parte abordo la transparencia y gobernanza en el sector de los medios de comunicación. Ahondo en la cuestión de la doble gobernanza dentro de las empresas de medios de comunicación y aporto una definición de buen gobierno informativo. A continuación analizo la normativa internacional, europea y española sobre transparencia y gobernanza en el sector. Uno de los hallazgos sobrevenidos al analizar hacer este análisis ha sido el número considerable de iniciativas de autorregulación en materia de transparencia informativa. Todas ellas, relativamente novedosas, responden al fenómeno de la desinformación y avanzan hacia un propósito muy similar al de los informes que comenzamos a realizar en la Fundación Compromiso y Transparencia, que sirven de base empírica para esta tesis. Utilizando la evidencia positiva de la eficacia de la transparencia como herramienta de buena gobernanza, y los elementos más relacionados con dicha evidencia, he realizado, en primer lugar, un análisis comparativo de estas iniciativas, y, en segundo lugar, una identificación de los indicadores más comunes a todas ellas.

En la Cuarta Parte comienzo analizando, a la luz de estos indicadores, el estado de la transparencia y la gobernanza en Francia, Italia, Alemania, Austria y Reino Unido. Añado un análisis de mejores prácticas de transparencia y buen gobierno en un número de empresas de medios de prestigio internacional. Continúo haciendo el mismo ejercicio en el mercado de medios en España, donde analizo también la evolución de la transparencia y la gobernanza en un conjunto de empresas de medios españolas.

En la Quinta Parte desarrollo la propuesta normativa de transparencia y buen gobierno. En primer lugar abordo el fundamento constitucional de la propuesta de acuerdo con la

interpretación dogmática del artículo 20.1.d). También fundamento la propuesta en jurisprudencia del TEDH y en las recomendaciones a los Estados del Consejo de Europa. Explico la necesidad de desarrollar esta propuesta teniendo en consideración los desarrollos que se estén abordando en la Unión Europea y en el contexto internacional sobre gobernanza de Internet. Por último desarrollo el contenido de la propuesta.

V. Motivación personal

Este trabajo encuentra su génesis en las bondades de una beca Fulbright con la que pude realizar el máster de periodismo en la Universidad de Columbia en Nueva York en 2005. Durante ese año y el siguiente tuve la ocasión de experimentar con una manera de hacer periodismo basada en el rigor y una cierta aproximación metodológica en el tratamiento de las fuentes y en los procesos de verificación. Gracias a un *fellowship* de Knight/Carnegie, participé durante unos meses en un proyecto de periodismo de investigación que culminó con la publicación de un artículo en *Forbes* sobre las puertas giratorias en el departamento de seguridad nacional que George W. Bush había creado a raíz de los atentados del 11S.

A mi vuelta a España en 2008 comencé a trabajar en *El Confidencial*. Este nativo digital aún sufría del descrédito de los confidenciales digitales y carecía de una cultura de redacción profesionalizada. Pero al mismo tiempo *El Confidencial* era el mejor exponente de una nueva generación de periódicos digitales libres de las ataduras y pesos del papel, que daba un tratamiento nuevo y fresco a los temas de actualidad económica y empresarial. Durante mi tiempo en el diario fui testigo del quehacer de una redacción más independiente que dependiente.

Aún así, el contraste entre la cultura periodística norteamericana y la española fue lo suficientemente llamativo como para querer estudiarlo y analizarlo con más detalle. Mi trabajo en Transparencia Internacional, de cuyo comité ejecutivo soy parte desde 2014, me dio algunas pistas de la delicada y secreta intersección de intereses mediáticos, empresariales y políticos en España. Fue así como me incliné por explorar la transparencia en las empresas de medios de comunicación para conocer mejor sus estructuras y procesos, lo que dio también comienzo a mi

presente tesis doctoral en el departamento de derecho constitucional de la Universidad Complutense de Madrid bajo la dirección del profesor Rafael Rubio.

En 2015 conocí a Javier Martín Cavanna, el Director de la Fundación Compromiso y Transparencia, que había publicado ya varios informes sobre el estado de la transparencia en los medios de comunicación y que estaba dispuesto a volver a abordar el trabajo. En 2017 publicamos el primero de una nueva serie de informes que analizan el estado de las estructuras de la propiedad y gobernanza de las empresas de medios de comunicación españolas como elemento protagonista de la independencia y credibilidad editorial.

VI. Agradecimientos

Esta tesis nunca hubiera podido llevarla a cabo sin el apoyo constante y la generosidad ilimitada de mi marido Patricio. Mi hijo Bruno, sin saberlo, ha sido un motor fundamental en su avance y entrega. También quiero agradecer a mi generosa cuñada Caliope todas esas mañanas de domingo entregadas al cuidado del pequeño. Y a los hijos de Patricio, Vera, Cristóbal e Isidro, que ya son también míos. Agradezco la entrega de mis padres, sin la cual no hubiera tenido la energía y el impulso para afrontar este trabajo. Y, por supuesto, de mi hermano Gabriel y su mujer Adriana, otros grandes compañeros de vida.

Estoy eternamente agradecida a mi director de tesis, Rafa Rubio, por confiar en mí desde el primer día, y por tener la paciencia de verme dispersarme una y otra vez a lo largo de los años. Por su constante apoyo, dedicación y por su apertura a nuevas ideas y pleanteamientos. Su inteligencia, ingenio, conocimiento y experiencia han sido determinantes para el desarrollo de esta tesis, y su gran calidad humana y compañerismo han hecho este proceso mucho más liviano y fácil. También a mi co-director de tesis, Ricardo Calleja, que entró en esta aventura a medio camino y que, con su sabiduría, ha sido un apoyo intelectual y espiritual esencial, sobre todo en la recta final.

Debo mi profundo agradecimiento a Javier Martín Cavanna, que siempre me ha acogido en su casa, abriéndome las puertas de su conocimiento y su buen hacer. Él es un maestro para mí en las materias que abordo en esta tesis. Y, por extensión, a Carlos Aragonés, que fue quien me presentó a Javier. Un agradecimiento a Begoña Morales, co-autora del primer informe de la Fundación, y gran compañera de viaje.

Me siento enormemente agradecida a Anya Schiffrin, que fue mi profesora y jefa en mis años en Nueva York y que sigue siendo referente y fuente de inspiración en estos temas. Su ayuda ha sido irremplazable. También a Ángel Arrese, el gran referente en este campo, por su apoyo en los informes de la Fundación y por compartir su conocimiento siempre. Y a Giles Tremlett, que también ha sido un gran apoyo, aportando el espíritu anglosajón a nuestros informes. A mi amiga eterna Jamie Wong, a quien conocí en Columbia y con quien no he dejado

de aprender. Ha sido un apoyo constante y ha editado los textos en inglés. A Rafa González-Gallarza por ser también apoyo incondicional y por su conocimiento sobre gobierno corporativo. A Ignacio Villaverde, por haberme iluminado en la oscuridad y haberme dado parte de la solución.

A partir de aquí, me siento agradecida a todos los que de alguna forma inspiraron y alimentaron este trabajo: mis antiguos compañeros de El Confidencial, en especial Nacho Cardero, Carlos Hernanz y Alberto Artero, con los que he podido compartir algunas de estas reflexiones. Mi antiguo socio en Vinces, David Córdova, que me dio de alguna forma la idea, y que ha sido fuente de inspiración en el trabajo y en la vida. Mis compañeros en Vinces, Elena, Teresa, Arancha, Jorge, Alfonso, las Lucías, Ignacio, Jaime, Raquel, Isa, Lourdes, Giuseppina, Viviana, Ignacio y todos aquellos que trabajaron con nosotros.

Y todos aquellos que me dedicaron tiempo y compartieron conocimiento, especialmente a Ignacio García Vitoria por ayudarme siempre con todos los asuntos de la UCM, a los profesores de derecho de información Ana Azurmendi, Marc Carrillo, María Luisa Balaguer, Manuel Sánchez de Diego y Loreto Corredoira. A mis compañeros investigadores, Cuca Sacristán, Andrea Menapace, Flaminia delle Cesse, Verena Ringler y Katharina Kropshofer. A los profesionales del sector, Olaf Steenfadt, Sally Lehrman, Craig Fagan, Ferdi Ozsoy, Anna-Sophie Harling, Chine Labbe y Virginia Padovese, Marc Sunderman, Helen Dabirshire. A los periodistas Mar Cabra, José Antonio Zarzalejos, Íñigo de Barrón, Juan Luis Sánchez, Gumersindo Lafuente y Ana Pastor.

Por último, pero no menos importante, un agradecimiento eterno a todos mis amigos y familiares, que me han acompañado cada semana, empezando por Diego Garrocho, mi compañero en Ethosfera, que desde que caminamos juntos no ha parado de ofrecer consejos con generosidad ilimitada. También a Teodoro de Agustín y a Miguel Soler por su firme respaldo, paciencia y confianza en esta etapa. Y a Alberto Navalpotro, sin cuyo apoyo no podría haber culminado el proceso. También a mis compañeros y amigos en Ethic, Pablo Blázquez y Sandra Gallego. Y a mi amiga Catalina Tejero, que es referente en prácticamente todo. Extiendo el

agradecimiento a Carlota, Helen, Elena, Emilia, Nadia, Maretta, Mariu, Laura, María, Cristina, Valentina, Patricia, Pedro, Borja, Leti, Nico, Mauricio, Francisco, Antonio y Guillermo.

Introduction

I. Why this dissertation

"A Cynic wouldn't Suit This Profession". The award-winning Polish journalist Ryszard Kapuscinski chose this title to appeal to all aspiring journalists who ever wanted to practice journalism with due diligence and independence. Instead, I choose this statement to appeal to the editors and owners of media companies, because without their committed purpose it is almost impossible for the journalists in a newsroom to be able to carry out their primary constitutional function: to communicate truthful information to the public.

The diversion of media company owners and managers from their public function is as old as journalism itself. Few examples in practice reach the ideal, but those that do exist tend to happen within a media and political culture characterized by greater respect for liberal institutions, as Hallin and Mancini well explain in their seminal study on media systems. In the case of Mediterranean countries such as Spain, liberal and democratic development occurred later and at a slower pace than in Anglo-Saxon or central and northern European countries. This explains the clientelism and secrecy of our media in its relationship with the political and corporate environment, which persists to this day.

A growing number of academics has coined this problem as "media capture", which consists in the diversion of the critical and democratic purpose of the media as a consequence of the undue influence of external interests (Stiglitz, 2008; Dragomir, 2020; Schiffrin , 2021, 2018). Although information capture can take on different degrees depending on the media and political culture, digitalisation is intensifying the problem around the world. This is mainly due to the erosion of the advertising business model of traditional media companies in the Internet era (Stremlau, Gagliardone and Price, 2018). The loss of economic independence is the leading cause of the decline in editorial independence (Picard and Van Weezel, 2008; Picard and Levy, 2011)

In addition to the growing trend of media capture, media markets around the world are facing a tsunami of disinformation, which has acquired systemic dimensions since 2016,

becoming the main threat to a free public opinion, the right of citizens to information and, ultimately, democracy (Applebaum, 2020; Stiglitz, 2020). In the current digitalization process, our democracy enters a new stage that we have coined "post-media" democracy (Applebaum, 2020), where post-truth becomes the norm and media companies are even more exposed to the opportunism of corporate and political interests.

At different times in the history of Representative Democracy, the States have set forth different normative models in their Constitutions to protect in one way or another the public communication process. In practice, these normative models have resulted in media markets with different characteristics. Some States have adopted the liberal model, where the issuer of information receives all the constitutional protection to exercise freely his or her right to communicate in the free market of ideas. The United States is the most obvious example. Other States have adopted a functional model, where the Constitution only protects information that meets certain criteria for the formation of a healthy public opinion. Germany would be the main exponent of this model (Villaverde, 1994; Hallin and Mancini, 2004). These normative differences and the resultant media markets become extremely important today, as the problems of media capture and misinformation intensify.

In the case of Spain, our Constitution's founders chose the liberal normative model when drafting article 20.1.d), which sets forth the fundamental right of Spaniards to communicate and receive truthful information by any mass media. The same article sets forth what Spanish scholars have coined "the journalist constitutional statute" composed of the conscience clause and the right to professional secrecy (confidential sources). However, the fact that they also included the right of all citizens to receive truthful information reflects not just a liberal approach, but a democratic one. This means that each Spanish citizen has a fundamental right to freely access the public communication process and to be informed (Villaverde, 1994). As a result, the Constitution's founders set forth a normative model for a free public opinion in Spain composed of four essential elements: (1) truthful information; (2) diligent journalists and independent media; (2) the right of citizens to be informed; (4) and media pluralism as a reflection of political pluralism.

The Spanish legislator has developed a legal framework that partially materializes this normative model. Partly because it has given a greater role to the issuers of information within the public communication process, that is, to the media, than to the recipients of information or citizens (Alzaga Villaamil, 1998 in Serrano Maíllo, 2015; Balaguer, 2016). In practice, this results in a legal system that lacks a specific protection of citizens in their right to be informed (López Lerma Galán, 2018).

Furthermore, the current legal framework that regulates the right to information does not guarantee in practice the independence of the media (Carrillo et al., 2005) or the due diligence of journalists (Villoria, 2013). A due diligence that the Spanish Constitutional Court intimately connects to the existence of truthful information, in its well-known jurisprudence on truthfulness (Carrillo, 1988; Villaverde, 2000; Azurmendi, 2005; López Lerma Galán, 2018). The lack of effectiveness of our current legal framework is intensified by the increasing threats of media capture and disinformation, resulting in the further erosion of the fundamental right of citizens to an optimal degree of truthful information that allows a critical participation in the democratic process.

Paradoxically, the digital context and its threats present a historic opportunity for the regeneration of traditional media and the revitalization of democratic journalism. Although the demand for truthful information in the new digital public sphere is not proportional to the actual consumption of disinformation, it is significant enough to revitalize journalism in its dual function of informing the public and serving as a watchdog (Newman, 2019, 2020). Thus, civil society and States (especially in the EU) are exploring and developing a whole new set of responses to disinformation. What connects them all is their common goal of strengthening those media companies that are committed to the practice of diligent and independent journalism (European Commission, 2018; Klossa, 2019; Mousavizadeh and Srinivasan, 2019).

This historic opportunity for the regeneration of democratic journalism is being exploited by certain prestigious newspapers that have committed to the democratic function of journalism with integrity and that are entering a virtuous circle where the protection of editorial independence nurtures their credibility as their main asset and, in turn, their economic independence (Rusbridger, 2018; Abramson 2019; Tremlett, 2020; Smith, 2020).

What these examples show is that the regeneration of democratic journalism is not only necessary, but also possible, only if and when owners and managers truly commit to this public purpose. In this thesis I propose a way to materialize this commitment through a set of principles of good media governance, where transparency becomes the main tool (Arrese, 2005, 2011; Picard, 2005; Picard and Van Weezel , 2008; Picard and Pickard, 2017).

As Arrese explains, "transparency of media ownership and its corporate governance structures acquires special meaning and urgency not only because the media is in crisis (of business, credibility, authority…) but because journalism itself and its role in democratic societies is in crisis" (in Martín Cavanna and Herrero-Beaumont, 2019).

The liberal-democratic interpretation of art. 20.1.d) of the Spanish Constitution defended by Villaverde provides the necessary constitutional basis of my proposed model of media transparency and governance in Spain. Also, the model is based on the Council of Europe's Recommendations to the States to comply with their positive obligation to legislate in order to *de facto* materialize the public's right to be informed in each jurisdiction. I tried to provide sufficient arguments about the need to establish new mechanisms to guarantee the duties and responsibilities of editors to protect editorial independence of media organizations as a precondition for journalists to fulfill their duty of diligence. Both duties are closely linked to the constitutional duty of truthfulness imposed to the media.

Finally, it is important to emphasize that in the current digital context, any action by the States and their legislators will be useless if it is not accompanied by concrete steps towards Internet governance by the European and international policy-makers (Picard and Pickard, 2017). The European Union is carrying out a tremendous effort in the area of disinformation, which is materializing in the so-called "information package", composed of the Digital Services Act, the Digital Markets Act and the European Democracy Action Plan. In addition, countries such as Australia have recently passed legislative initiatives to protect traditional media companies vis-a-vis technology platforms on the basis of competition law that hold great promise for the sector's future sovereignty.

My proposed model has two components: first, the establishment through Organic Law of a set of transparency obligations for all media companies on a number of indicators associated with ownership, good media governance and funding aimed at protecting and reinforcing their editorial independence. Second, promoting through self-regulation the effective implementation of journalistic standards associated with the due diligence of journalists through compliance mechanisms.

II. Premises, object and objectives

This dissertation is based on several premises. The first premise is that in Spain there is a more acute problem of media capture than in other European and Anglo-Saxon jurisdictions, which is attributed to the characteristics of media systems across Mediterranean countries where liberal capitalism developed later in history (Hallin and Mancini, 2004).

It also starts with the premise that the phenomenon of media capture is intensifying in our country and in the rest of the world, as a consequence of the deterioration of the advertising business model that has sustained traditional mass media companies since the beginning of the 20th century (Stremlau, Gagliardone & Price, 2018; Schiffrin 2018, 2021; Dragomir, 2020).

Another premise is that the media legal and self-regulation framework in Spain is not effective to guarantee the independence of media companies in our country, nor the due diligence of journalists, and as a consequence, the public's right to be informed. Finally, there is the premise that publicity or transparency is an effective tool for good governance. This was defended by some of the thinkers in the early days of representative democracy (Bentham, Rousseau, Guizot and Burke, to give a few examples), and it is evidenced in numerous studies about the effectiveness of transparency in the public and private sectors (Heald, 2006; Bauhr and Grimes, 2012; Catá Backer, 2013; Kosack and Fung, 2014; Cucciniello and Porumbesco, 2017; Bauhr and Grimes, 2017).

That said, the purpose of this thesis is to analyze the different media transparency and governance systems, as well as their foundations, in order to propose a normative model of

transparency and good governance for media companies in Spain that contributes to strengthen their editorial independence and the due diligence of their journalists.

The ultimate objective of this normative model is to guarantee the fundamental right of citizens to receive truthful information as recognized in article 20 of the Spanish Constitution, promoting a free public opinion and a better democratic development.

The more specific goals are:

1. Analyze the role of the media in shaping free public opinion throughout the different stages of representative democracy
2. Propose a normative notion of free public opinion in the current digital environment.
3. Analyze the Spanish constitutional and legal framework and its limits when it comes to guaranteeing the right of citizens to receive truthful information.
4. Analyze the threats to this right in the current digital environment, fundamentally the phenomena of media capture and disinformation.
5. Analyze the foundations, limits and effectiveness of transparency as a tool of governance in the public, corporate and media sectors.
6. Analyze the legal and self-regulation systems for transparency and governance in the public, corporate and media sectors in Spain, Europe and internationally.
7. Analyze and compare a number of private transparency initiatives in the media sector.
8. Analyze the state of media transparency and governance in a number of media markets in Spain and Europe.
9. Analyze the good practices in media transparency and governance of a sample of prestigious international media companies.
10. Propose a model of transparency and governance for media companies, within the Spanish constitutional and legal framework.

This thesis aims at integrating two legal disciplines such as public information law and corporate governance (which falls in the broader discipline of corporate law). This is a timely approach in the current transition towards “stakeholder capitalism”, where companies in general, and those offering a public service in particular, are progressively required to introduce the

principles of transparency and good governance, more characteristic of the public sector, to be accountable not only to their shareholders but to a variety of stakeholders.

III. Methodology

This thesis is part of a doctoral program in Constitutional Law. By its very nature, the law is closely related to the empirical social sciences (psychology, sociology, economics, political science, etc.) but also to sources of normative principles for human action and social organization (morals, political philosophy, etc. .). Legal science itself inevitably unfolds between its descriptive dimension and its prescriptive dimension. This double descriptive and prescriptive aspect of the law is sharpened in the field of Constitutional Law, which contributes to underline the relevance of the other empirical and moral sciences. The subject of the thesis has forced me to adopt a multidisciplinary methodology, which in turn requires precision when it comes to justifying the methodology chosen for each aspect of the thesis, and how they are interconnected.

In addition to the distinction between descriptive and prescriptive-normative issues, I have taken into account the instrumental aspects of certain organizational, institutional and regulatory tools at the service of the proposed main purpose (that is, guaranteeing a degree of informative veracity accessible by citizens to achieve a free public opinion necessary for a democracy).

The thesis starts from some normative premises that are identified with the fundamental values of our constitutional order (that is, the normative concept of free public opinion or the role of the press in constitutional or liberal-representative democracy), and develops its evolution to throughout history.

But without a doubt, the main novelty or methodological contribution of the thesis lies in linking some principles of corporate governance of media companies such as transparency (which have their origin in good corporate governance practices, and a markedly origin and influences international) with the strictly legal-constitutional requirements of our legal system in Spain in relation to the right to information, interpreted in accordance with its fundamental

principles. Only in this way can the regulatory development proposal that I make, together with other self-regulatory proposals, be justified.

Thus, we resort, on the one hand, to established methods for assessing the effectiveness of the existing guarantees in the current legal-constitutional regime in relation to the right to information, influencing the constitutional interpretation of the TC, as well as the assessment of the effectiveness of these novel organizational tools (transparency and governance) in the journalistic and corporate sphere and their corresponding comparison. On the other hand, some of the methodological options are determined by the field work already carried out (that is, the reports on the state of transparency and governance of the media companies carried out by the Compromiso y Transparencia Foundation).

But ultimately, the central question on which my contribution is based is the way in which normative objectives are linked with technological and sociological changes, with comparative experience on the effectiveness of certain tools to guarantee those objectives, and how they would be legally translated.

The result must be valued in these terms, and is necessarily open to successive contributions also from other methodologies, and of course to the desirable contribution of new data and interpretations of the facts and tools studied. But the legislative activity in the development of fundamental rights that is proposed here cannot be conditioned to the provision of exhaustive or definitive evidence, nor can it aspire to achieve definitive results that are not susceptible to future revisions and improvements. The thesis therefore seeks to formulate a reasonable, well-informed and well-founded proposal to achieve objectives that are nonetheless of maximum political and constitutional relevance and -as it will also be pointed out- urgent.

1. Study of the bibliography

I have compiled a base of academic sources related to three fundamental theoretical lines for this thesis:

(1) The role of the media in shaping public opinion in representative democracy.
(2) The constitutional and legal system of the right to information in Spain.
(3) The foundation and existing regulations on transparency and governance, in the public and private sectors, with a special focus on the media sector, in Spain, Europe and internationally.

2. Study of the regulations

I have analyzed the existing regulations focusing on those elements of relevance to the objectives of the thesis. The legal systems analyzed have been:

(1) legislation regarding the right to information in Spain;
(2) legislation on transparency and good governance at the international level, Europe and Spain
(3) legislation relating to Internet governance

3. Study of jurisprudence

I have analyzed the jurisprudence of the Spanish Constitutional Court, especially in relation to the doctrine of truthfulness, and the jurisprudence of the ECHR in relation to the right to information.

4. Production of reports

I have been co-author of three reports on transparency and good governance in media companies published by the Fundación Compromiso y Transparencia. These reports measure the state of transparency and good governance in a sample of the 20 most representative private media companies in Spain.

From a methodological point of view, we have developed a set of 19 indicators classified into five areas (ownership, corporate governance, funding, creation and dissemination of content and compliance) based on the GRI standards, some reference reports on corporate responsibility in the media sector, on the good practices of prestigious international media companies and on some elements established by the Spanish Law on the Audiovisual Sector (LGCA).

Once we designed the indicators and areas, we made an analysis of compliance based on data available on the web pages of media companies, their sustainability or corporate responsibility reports, their annual corporate governance reports, their non-financial information statements, ethical and deontological codes and statutes.

As a result of this analysis, we have designed tables indicating the total, partial or non-compliance of each media company with respect to the 19 indicators. Finally, we have developed a ranking of these companies according to the aggregate level of compliance.

Through funding received from the European Commission and the Euroactiv Foundation, we were able to extend this methodology to the Italian and Austrian media markets in 2020. I created and led a team of researchers in those countries, which resulted in a report in English on the state of information transparency and governance in these markets.

In my thesis, I have used the previous empirical analysis to make a comparison of how the level of transparency and governance in Spanish media companies has evolved over four years since we began to produce the first report.

5. Analysis of reports

To analyze the state of transparency and governance in media markets Great Britain, France, Germany, Austria, Italy and Spain, I have used the following reports:

- The UNESCO World Trends in Freedom of Expression and Media Development Report, which integrates several pillars of relevance to this thesis: freedom of the media; media pluralism; and media independence.

- The Council of Europe's Report on the Rule of Law in the European Union, which contains a specific section on media pluralism.

- The Media Pluralism Report of the Center for Media Pluralism and Media Freedom, which analyzes the state of certain indicators associated with media governance to measure the risk of

media pluralism in all the countries of the European Union. I have used these indicators as a proxy for the state of transparency and governance.

- The Digital News Report of the Reuters Institute for the Study of Journalism.

- Transparency International's Institutional Integrity Framework in Spain.

- The GDI Media Market Risk Ratings Reports in France, Germany and Great Britain.

6. Comparative analysis of transparency systems in the media sector

I have identified six international private initiatives that are promoting transparency in the media sector as part of the solution to the problem of disinformation:

- The Media Sector Supplement of the Global Reporting Initiative (GRI)
- The Journalism Trust Initiative (JTI) of Reporters Without Borders
- The Trust Project
- NewsGuard
- The Global Disinformation Index (GDI)
- The International Fact-Checking Network (IFCN) of the Poynter Institute

I have carried out a comparative analysis of these initiatives with a double objective:

1. Identify the indicators, standards, criteria that are common to all of them.
2. Analyze to what extent each transparency initiative meets the six criteria associated with the effectiveness of transparency policies: process, foundation, user-friendliness, institutional transformation, incentives and compliance mechanisms.

This analysis has led me to compare the methodology and approach of the Fundación Compromiso y Transparencia with that of other international initiatives, which ultimately serves as a foundation of my proposed model of transparency and good governance for media companies in Spain.

7. In-depth interviews

I have conducted a total of 19 in-depth interviews, some of which resulted in published articles.

- 4 experts in constitutional law and information law[14]
- 1 expert in media companies[15]
- 1 expert in corporate governance[16]
- 3 journalists[17]
- 2 owners of media companies[18]
- 6 leaders of the private transparency regimes in the media sector[19]
- 2 leaders of foundations related to media and transparency[20]

8. Discussion fora

During the production process of the reports at Fundación Compromiso y Transparencia, we have organized three discussion fora with leading representatives of the sector:

-Breakfast in November 2016: How to protect the independence and credibility of the media?[21]
-Round table in May 2019: How to protect the independence and credibility of the media?[22]

---

[14] Maria Luisa Balaguer (abril, 2020); Ana Azurmendi (abril, 2020); Marc Carrillo (abril, 2020); Ignacio Villaverde (diciembre, 2020)
[15] Angel Arrese (at different times throughout the dissertation)
[16] Rafael González-Gallarza (abril, 2021)
[17] Juan Luis Cebrián (febrero, 2019); José Antonio Zarzalejos (marzo, 2020) y Gumersindo Lafuente (noviembre, 2020)
[18] Joseph Oughourlian (junio, 2020) y Fernando de Yarza (junio, 2020)
[19] Olaf Steenfadt, JTI (julio, 2021); Begoña Morales, GRI (junio, 2021); Sally Lehrman, The Trust Project (julio, 2021); Anna-Sophie Harling, Chine Labbe y Virginia Padovese, NewsGuard (junio, 2021); Craig Fagan, GDI (julio, 2021); Ferdi Ozsoy, IFCN (julio, 2021)
[20] Marc Sundermann, Europe's Media Lab (mayo, 2021); Helen Darbishire, Access Info (junio, 2021)
[21] Nacho Cardero, director de El Confidencial; Javier Errea, profesor de la Universidad de Navarra y CEO de Errea Comunicación; Raphael Minder, corresponsal de The New York Times en España y Portugal; Giles Tremlett, contributing editor de The Guardian; Fernando Gonzalez-Urbaneja, expresidente de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE); Eva Fernández, CEO de El Español, y Marcos García Rey, periodista del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2016/11/como-proteger-la-credibilidad-de-los-medios-de-comunicacion/
[22] Ana Pastor and Giles Tremlett and university professors Ángel Arrese and Carmen Fuente Cobo https://www.youtube.com/watch?v=1DXFEj-RbDI

-Round table in November 2020: How to protect the independence and credibility of the media?[23]

Additionally, I organized a forum on democratic journalism as a common good with Ethic magazine on the occasion of International Press Freedom Day[24]

IV. Structure

This thesis is divided into five parts and a part of conclusions. In Part One I analyze the role that the media has played in shaping public opinion throughout the different historical stages of representative democracy, and I summarize the main criticisms of the concept of public opinion. I delve into the state of public opinion in the digital age, coining this current historical stage of representative democracy as "post-media democracy"[25]. I finish with a normative concept of free public opinion in the current digital environment.

In this First Part I also analyze the principles of the public's fundamental right to be informed in the international order and in the Spanish constitutional system; a fundamental right that is considered by UNESCO and by a number of Nobel laureates as the public's common good. I delve into the weaknesses and strengths of the Spanish constitutional and legal system when it comes to effectively guaranteeing the right to receive information. Finally, I analyze the main threats to the public's right to be informed in the digital environment, specifically disinformation and media capture, and the impact they have on journalism and the media.

[23] Ángel Arrese, professor at the School of Communication at Universidad de Navarra; Emily Bell, founder and director of the Tow Center for Digital Journalism and Trustee del Scott Trust; Juanita León, director at La Silla Vacía, and Giles Tremlett, correspondent at The Guardian and visiting fellow LSE
https://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2020/11/deficiencias-configuracion-propiedad-gobierno-medios-comunicacion-espana/

[24] Ana Pastor, CEO of the fact-checker Newtral, The Guardian journalist, Giles Tremlett, philosopher at the UAM, Diego Garrocho, business ethics professor at IESE, Ricardo Calleja, and constitutional law professor at UCM, Rafael Rubio
https://www.youtube.com/watch?v=E_kZSYef8ME

[25] Using the expression of Anne Applebaum and following the logic of Manin and Muñoz Alonso's framework, where representative democracy has gone through three historical stages: the first stage of classical parliamentarism; the second stage of party democracy; and the third stage of audience democracy.

In Part Two I analyze the definitions, foundations, nature, history and effectiveness of transparency as a tool of good governance. I also analyze the legal transparency regimes in the public sector, in Europe and in Spain. And I carry out the same exercise in the private, corporate sector.

In Part Three I address transparency and governance in the media sector. I delve into the question of how media companies should design and implement a dual system of governance aimed at supervising financial results vis-a-vis shareholders and editorial results vis-a-vis the public, and provide a definition of good media governance. Next, I analyze the international, European and Spanish regulations on transparency and governance in the media sector. One of the unexpected findings that emerged in this analysis has been the considerable number of self-regulation initiatives in the area of media transparency. All of them, relatively new, respond to the problem of disinformation and advance towards a very similar purpose to the reports by Fundación Compromiso y Transparencia: the need to strengthen the editorial independence and credibility of media companies. Using the positive evidence of the effectiveness of transparency policies as a tool of good governance, I have carried out: (1) a comparative analysis of these initiatives, and, (2) an identification of the indicators, standards, criteria most common to all of them. This comparative analysis has served me as an empirical basis for the proposed model.

In Part Four, I begin by analyzing, in the light of these indicators, the state of transparency and governance in France, Italy, Germany, Austria and the United Kingdom. I add an analysis of best practices of transparency and good governance in a number of internationally renowned media companies. I undertake the same exercise in the Spanish media market, where I also analyze the evolution of transparency and governance in a group of Spanish media companies.

In Part Five, I develop the normative proposal for transparency and good governance in media companies. First, I delve into the constitutional basis of the proposal in accordance with the liberal-democratic interpretation of article 20.1.d) of the Spanish Constitution. I also base the proposal on the jurisprudence of the ECHR and on the recommendations to the States of the Council of Europe. I explain the need to develop this proposal taking into account the developments that are being addressed in the European Union and in the international context on Internet governance. Finally, I develop the content of the proposal.

V. Personal motivation

The origins of this work stem from the benefits of a Fulbright scholarship with which I was able to complete a master's degree in journalism at Columbia University in New York in 2005. During that year and the next I had the opportunity to experiment with a way of doing journalism, based on a methodological approach in the treatment of sources and in the verification processes. Thanks to a Knight/Carnegie fellowship, I participated for a few months in an investigative journalism project that culminated in the publication of an article in Forbes about the revolving doors in the department of homeland security that George W. Bush had created in the wake of the 9/11 attacks.

On my return to Spain in 2008 I started working at El Confidencial. This digital native still suffered from the discredit of the so-called "digital confidentials", and lacked a strong professionalized culture of reporting and writing. At the same time, El Confidencial was the best example of a new generation of digital newspapers free from the ties and weights of the paper model, which gave a new and fresh treatment to economic and business affairs. During my short time in the newspaper, I witnessed the work of a newsroom that was more independent than dependent.

Still, the contrast between the US and the Spanish journalistic culture was interesting enough to analyze it in more detail. My work at Transparency International gave me some clues about the secret ties of the media with the business and political sectors in Spain[26], and sparked my interest to further explore transparency in media companies to better understand their structures and processes. This also led me to start the thesis at Universidad Complutense's constitutional law department under the direction of Professor Rafael Rubio.

In 2015 I met Javier Martín Cavanna, the Director of the Fundación Compromiso y Transparencia, who had already published several reports on the state of transparency in the media and who was willing to take up the work again. In 2017, we published the first of a new

[26] I have been a part of the Executive Committee of Transparency International in Spain since 2014.

series of reports that analyze the state of the ownership and governance structures of Spanish media companies as a key element of their editorial independence and credibility.

PARTE I: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL EN PERSPECTIVA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Capítulo 1. El papel de los medios de comunicación en la configuración de la opinión pública libre

1.1. Introducción

La intención de este primer capítulo es proponer un concepto teórico de opinión pública libre dentro de la democracia constitucional en un nuevo contexto digital. La actual digitalización ha alterado de manera radical el proceso de comunicación pública, rompiendo con el monopolio de los medios de comunicación. Esto ha conducido a un deterioro de la veracidad como elemento indispensable de dicha opinión pública, que exige un replanteamiento institucional tanto de los medios de comunicación tradicionales, como de los intermediarios tecnológicos.

Este Capítulo contiene cuatro grandes apartados. En un primer apartado resumo las principales conceptualizaciones de la institución de la opinión pública como ficción constitucional necesaria para la democracia representativa, y su evolución a lo largo de las diferentes etapas que atraviesa la representación como forma de gobierno. En este repaso histórico pongo el acento en el papel de la prensa como configuradora de la opinión pública. En el segundo apartado he resumido las principales críticas a esas conceptualizaciones de opinión pública como institución de legitimidad del sistema democrático representativo. En el tercer apartado he ahondado en el impacto de la digitalización en el papel de los medios de comunicación como configuradores de opinión pública, en una cuarta etapa de la democracia, que he venido a llamar democracia digital. Concluyo el capítulo proponiendo un concepto teórico de opinión pública libre como institución indispensable en la actual fase que atraviesa la democracia representativa dentro de la era digital.

1.2. Concepto y evolución de la opinión pública en la democracia representativa

La tradición política de la representación moderna (también llamado parlamentarismo) que inspira nuestro actual Estado constitucional tiene alrededor de 300 años de historia. Frente al poder absoluto del monarca, el ideal liberal de la representación introduce la soberanía popular como requisito de legitimidad del poder. Quien gobierna sólo puede hacerlo en representación del pueblo. Los principales problemas que tuvieron que resolver los diversos estadistas y pensadores que diseñaron el sistema político de la representación se pueden resumir en dos: quiénes están legitimados para ejercer la nueva soberanía que se alza frente al poder autoritario y cómo vehicular la participación del pueblo en el proceso de toma de decisiones (Rubio, 2003; Manin, 1997; Muñoz-Alonso, 1995; De Vega, 1985).

Manin resumió en cuatro los principios que dan respuesta a estos interrogantes y en los que se asienta la representación como nuevo sistema de gobierno frente al poder absoluto del monarca: un sistema de elección de los representantes para un mandato limitado en el tiempo; la independencia de dicho mandato con respecto a los electores, también llamado mandato representativo; la publicidad en la deliberación pública de los representantes, donde cobra especial relevancia la institución parlamentaria; y una opinión pública crítica de los representados, donde cobra especial relevancia la institución de la prensa (1997, p. 6).

A su vez, Manin (y en España Muñoz-Alonso) identificó tres fases que atraviesa la representación a lo largo de su historia: una primera fase conocida como el parlamentarismo clásico, que comienza a finales del siglo XVIII y se extiende a lo largo del XIX; una segunda fase conocida como democracia de partidos, (o "parlamento racionalizado" siguiendo la expresión de Muñoz-Alonso), que nace a finales del XIX y cobra especial fuerza en el periodo de entreguerras; y una tercera fase, la democracia de audiencias (o el "parlamento mediatizado" de Muñoz-Alonso), que se desarrolló alrededor de los años 70 del siglo XX. A estas tres etapas, que fueron concebidas por estos autores a finales de los 90, habría que añadir una cuarta fase, la de la democracia digital, que comienza tímidamente en la última década del siglo XX hasta su desarrollo actual, no exento de graves problemas y riesgos.

Es preciso señalar que no podemos concebir cada una de estas fases de manera rígida, aislada y enteramente secuencial. Algunas características y elementos de cada fase continuarán en las fases posteriores hasta llegar a la democracia digital actual donde claramente conviven los principales elementos institucionales de cada tradición anterior. Concretamente, de la tradición liberal del parlamentarismo clásico, pervive la actividad propiamente parlamentaria, y de la tradición democrática y social que alumbró la democracia de partidos y de audiencias, pervive la actividad que desempeñan los partidos de masas y los medios de comunicación tradicionales.

También es importante precisar que esta evolución histórica no se ha producido de la misma manera en los diversos Estados. De acuerdo con el marco desarrollado por Hallin y Mancini en 2004, este desarrollo dispar de las instituciones liberales en Europa y Estados Unidos ha resultado en la configuración de tres sistemas políticos y mediáticos con características diferentes: el modelo mediterráneo, también llamado "pluralismo polarizado", el modelo del centro y norte de Europa, conocido como "corporativista democrático" y el modelo anglo americano, también llamado "liberal". Veremos algunas de las características asociadas a cada modelo más adelante.

Hallin y Mancini aclaran que no está claro cuál de estos sistemas contribuye a una opinión pública más libre o abierta. Cada uno está caracterizado por una serie de elementos problemáticos, positivos y cuestionables que determinan el grado de salud de la opinión pública. Lo que sí detectan los autores es una clara convergencia hacia el modelo liberal, sobre todo en lo relativo a la profesionalización e independencia de los medios. Un proceso de convergencia que es el resultado del avance global del sistema capitalista y de la progresiva secularización en la sociedad, donde los medios adquieren un protagonismo frente a otras instituciones tradicionales de orden social.

1.2.1. La opinión pública en el parlamentarismo clásico

La fase del parlamentarismo clásico comienza con las revoluciones burguesas liberales de finales del siglo XVIII y se extiende hasta finales del siglo XIX. En este contexto revolucionario, el parlamento no es un poder más del Estado, sino que se convierte en un actor dentro de la esfera

social en contraposición al Estado, que se concentra fundamentalmente en el poder ejecutivo o del gobierno (De Vega, 1985, p. 50).

En esta fase, la opinión pública adquiere una expresión diferente según nos encontremos en la tradición liberal inglesa o francesa, atendiendo a tres elementos fundamentales: su alcance en relación a los sujetos que contribuyen a su formación, su naturaleza racional o sentimental y su pertenencia a una esfera pública o privada.

1.2.1.1. La opinión pública según la tradición liberal inglesa

En la tradición liberal inglesa, la opinión pública nace como sentimiento popular y fuente legitimadora del poder político. La raíz de esta concepción de la opinión pública se remonta al filósofo inglés, John Locke (1632-1704), conocido como el padre del liberalismo. En un apartado titulado, *Ley de la Opinión y la Reputación,* que elaboró dentro del *Ensayo sobre el Entendimiento Humano* publicado en 1690, Locke establece la noción de que cada individuo contiene un juicio sobre los demás a través del cual acepta o rechaza las conductas ajenas en función de su propio entendimiento sobre la virtud y el vicio. A su vez, la tendencia natural del ser humano es buscar la aprobación de la mayoría y huir de su rechazo, lo que lleva a la existencia de una opinión social mayoritaria que ejerce un control sobre la conducta de los individuos en sociedad. Esta opinión social mayoritaria, según Locke, es la que debería legitimar las acciones del gobierno. Locke se decanta así por una concepción sentimentalista y colectivista de la opinión popular, que no surge del debate de un grupo reducido de ilustrados, sino de la agregación de las conciencias individuales de una sociedad.

La opinión pública según esta tradición es un fenómeno que surge dentro del llamado "mercado libre de las ideas" en la esfera social, claramente diferenciada de la esfera del Estado. Esta concepción está basada en la creencia liberal de que el hombre llega a la verdad a través de un proceso de deliberación racional con otros hombres. En palabras de De Vega, esta idea de opinión pública se resume en que "la libre expresión de pensamientos individuales y el intercambio de pareceres en una especie de mercado social de las ideas llevarían a crear unas verdades sociales colectivas en cuya gestación todos participan libremente y cuya aceptación

todos comparten" (2017, p.). La llamada opinión pública liberal burguesa se construye así a través de un debate en ese mercado libre de ideas del mismo modo que la ley se desarrolla a través de la correspondiente deliberación en el parlamento.

Unas décadas más tarde, Edmund Burke (1729-1797) se convierte en el primer autor que otorga a la prensa el papel de principal intermediario en ese mercado libre de las ideas, y, en consecuencia, el principal representante de esa opinión pública legitimadora de la actividad parlamentaria. En ese sentido, Burke, al igual que Locke, concibe a la opinión pública como una esfera diferente del parlamento y como una institución necesaria para legitimar al poder legislativo. "No hay derecho legislativo que pueda ejercerse sin tener en consideración la opinión general de aquellos a los que se gobierna. Esta opinión general es el vehículo y el órgano del poder legislativo" (Burke, citado por Habermas, 1989, p.94).

Jeremy Bentham (1748-1832), sin embargo, estrecha la relación existente entre opinión pública burguesa y parlamento y promueve la publicidad o transparencia parlamentaria como nuevo concepto legitimador. El filósofo inglés y padre del utilitarismo considera la opinión que se forma a través de la deliberación en el parlamento como un reflejo de la verdad que se alcanza en el mercado social de las ideas. La opinión pública para Bentham es la opinión pública parlamentaria. Pero para ello es necesario uno de los elementos más esenciales e irrenunciables de la representación: la publicidad o transparencia en la deliberación parlamentaria. En palabras de Bentham, la transparencia se convierte en "la ley más acomodada para afianzar la confianza del público y encaminarla [a la asamblea] constantemente hacia el fin de su institución" (citado por De Vega, 1985, p.47). A través de la publicidad o transparencia se legitima a la opinión pública parlamentaria como la opinión pública de la soberanía popular frente al poder ejecutivo estatal.

1.2.1.2. La opinión pública según la tradición liberal francesa

La tradición liberal francesa intensifica aún más la separación entre Estado y sociedad, aunque con tintes más elitistas. En esta tradición, fueron los Enciclopedistas liderados por Denis Diderot (1713-1784) y los Fisiócratas por Francois Quesnay (1694-1774) los que perfilaron un concepto

más puro de opinión pública a juicio de algunos autores. En palabras de Heller citado por De Vega (1985), "la doctrina de la opinión pública burguesa debe a la escuela fisiocrática su primera y más rotunda formulación" (p. 52).

La opinión pública se define desde esta tradición como la opinión racional y crítica de un círculo restringido de ilustrados -la alta sociedad francesa- en la esfera privada frente a la esfera del poder político. Esta opinión ilustrada se basaba en el derecho y la razón natural que emergen de la sociedad. A diferencia de la tradición inglesa, donde la opinión pública emerge como institución legitimadora del Estado, los revolucionarios franceses se empeñaron en separar radicalmente la esfera pública de los gobernantes de la esfera privada de los ilustrados. Aunque la aspiración de éstos últimos era inspirar la voluntad política de aquellos que ejercían el poder (Habermas, 1989).

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) rompe con la tradición racionalista y elitista de sus contemporáneos para hablar de opinión pública en su famosa obra de 1762, *Del Contrato Social,* como una expresión de la voluntad general y pilar fundamental del acuerdo social. Pero esta opinión no podía provenir del debate y la reflexión racional propios de los círculos de ilustrados o de la prensa, sino que tenía que ser una expresión sencilla de la moral y de los corazones de la gente. Rousseau se alinea así con la tradición inglesa de Locke, en donde el sentir común de los individuos era intrínsecamente válido. Para Rousseau esta opinión era fuente de legitimidad del nuevo Estado social, lo cual acrecentaba aún más la ruptura con sus contemporáneos franceses.

Frente a la apuesta sentimental y colectivista de Rousseau, el estadista liberal francés, François Guizot (1787-1874), estableció un vínculo entre razón, opinión pública y libertad de prensa. Guizot, al igual que Burke un siglo antes, concibió a la prensa como principal exponente de opinión pública, si bien añadió "la soberanía de la razón" como su particular propuesta de legitimación del gobierno representativo. Una soberanía que Guizot plantea como alternativa intermedia a la soberanía del monarca por concesión divina y a la soberanía del pueblo que defendía Rousseau. La razón, y no la voluntad general, es la única fuente posible de legitimidad política para Guizot. Y ésta a su vez exige una serie de instituciones, entre ellas, la opinión pública y la prensa, para hacerse efectiva. De acuerdo a esta visión, la representación se articula

a través de una serie de hombres con alta capacidad para ejercer el gobierno, pero siempre habrán de ejercerlo ante los ojos de la opinión pública. Las instituciones necesarias para una materialización de la soberanía de la razón son la publicidad o transparencia en la deliberación pública, las elecciones, el debate público y una prensa libre (Craiutu, 2002).

Guizot fue quien finalmente sistematizó las tres categorías que integran la opinión pública como institución legitimadora de la representación en la tradición liberal, algunas de las cuales ya habían adelantado sus predecesores ingleses: (1) la deliberación pública de los gobernantes en la búsqueda de la justicia, la verdad y la razón como elementos reguladores del poder; (2) la transparencia o publicidad de esa deliberación ante los ciudadanos y su posible participación; (3) la prensa y su función de transmisión de la verdad (Habermas, 1989).

Comprobamos que, para una mayoría de estos autores, la prensa se convierte en el mejor representante de la opinión pública de la sociedad, cuya articulación corre en paralelo a la actividad parlamentaria, que debería ser un reflejo de aquella. Como explica Villaverde, "un paralelismo tal que se identifica a la prensa como representante de la opinión pública, réplica social de la representación parlamentaria, ya que es a través suyo donde aquélla se manifiesta y donde de forma más intensa se genera y desarrolla la libre discusión pública" (1994, p. 188). Si bien Villaverde apunta al elemento jurídico como diferenciador de una institución y otra, es decir, la opinión pública reflejada en la prensa carece de la trascendencia jurídica que tiene la opinión pública parlamentaria que se erige en ley.

En el caso de España, como en el resto de los países mediterráneos, el desarrollo del liberalismo en su sentido más clásico llegó tarde. La industrialización y la economía de mercado se desarrollaron sólo de manera limitada y su crecimiento ha seguido siendo lento y desigual a lo largo de los siglos XIX y XX. Este retraso resultó en una débil burguesía industrial y comercial. Frente a ésta, las fuerzas del antiguo régimen (la aristocracia terrateniente y la Iglesia Católica) continuaron manteniendo el poder político y social. La prensa es una institución propia del entorno aristocrático terrateniente, a diferencia de la prensa comercial de la burguesía anglosajona, que necesitaba un flujo de información precisa sobre el comercio, la navegación, la tecnología y, también, la política. "El periodo de la esfera pública literaria duró más en el sur de

Europa", donde los periódicos servían de instrumentos para librar las batallas entre tradición y modernidad (Hallin y Mancini, 2004, pp. 90-91).

La prensa de opinión jugó un papel clave en el avance de las instituciones liberales en España durante la Restauración de Cánovas, tras la cual comenzaron a desarrollarse medios con ciertos rasgos de la prensa comercial anglosajona. Pero ésta nunca ha logrado consolidarse en países como España debido a los bajos índices de alfabetización de una población fundamentalmente agraria (Hallin y Mancini, 2004, pp. 92-93). En palabras de estos autores, "el desarrollo tardío, desigual y conflictivo de las instituciones liberales en el Sur de Europa es fundamental para comprender el desarrollo de los medios en esta región" (p. 128).

A finales del siglo XIX comienza a construirse el Estado constitucional contemporáneo, donde conviven el ideal liberal que inspira el parlamentarismo clásico con el nuevo ideal democrático, que exige garantizar la participación en igualdad de condiciones a todos los miembros de la comunidad política. Los partidos políticos de masas primero y los medios de comunicación social después se convierten en instituciones protagonistas para articular esta necesaria participación. De ahí que Manin y Muñoz-Alonso hablaran de "democracia de partidos", o "parlamento racionalizado", en el primer caso y de "democracia de audiencias", o "parlamento mediatizado", en el segundo. En una y otra etapa, la opinión pública adquiere nuevas formas.

1.2.2. La opinión pública en la democracia de partidos

1.2.2.1. El bipartidismo y los grandes partidos de masas

La llamada democracia de partidos se desarrolla a finales del siglo XIX y adquiere fuerza en el periodo de entreguerras hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, tras la cual se comienza a erigir un nuevo orden constitucional. Un elemento fundamental de esta nueva etapa de la representación es la progresiva ampliación del sufragio hasta alcanzar su universalización después de la Segunda Guerra Mundial. Como decíamos más arriba, la imposibilidad material de articular una participación tan masiva obliga a plantear nuevas soluciones institucionales, entre

ellas, los partidos políticos de masas, que vienen a desbancar a las élites características de los parlamentos liberales de la etapa anterior (Muñoz-Alonso, 1995; Manin, 1997).

Si en un principio los partidos de masas obedecían a la lógica de la rotación, progresivamente se va consolidando el bipartidismo, que trae consigo también el nacimiento del corporativismo, caracterizado por un mayor vínculo con el sector privado y por el desarrollo de la lógica del "aparato". El fenómeno del corporativismo de partidos comienza a mediados del siglo XIX en Estados Unidos, donde se conoce como "patronazgo político", y tuvo como principal exponente a Andrew Jackson (1767-1845) y los llamados *Jacksonians* (Lippmann, 1922; Lessig, 2018). En Europa se desarrolla algo después, cuando irrumpen con fuerza, sobre todo, los partidos socialdemócratas inspirados en el marxismo, que venía a diferenciar la "democracia burguesa" (o liberal) de la "democracia social".

Para sostener sus cada vez más amplias estructuras, los grandes partidos comienzan a "vender política", en palabras de Lessig, a las corporaciones privadas, lo que genera las correspondientes servidumbres (2018, p. 72). Al mismo tiempo, estos grandes partidos se "aparatizan", acogiendo a una nueva élite política, el "militante" o el "hombre del aparato", que ha de hacer carrera política dentro del partido y debe someterse a la disciplina del mismo si quiere sobrevivir en la política. Se produce como resultado el nacimiento de los profesionales políticos (Manin, 1997, p. 267).

Aunque idealmente los nuevos partidos de masas vienen a dar forma al principio democrático frente al liberal, también traían consigo, según algunos autores como Hans Kelsen, el riesgo del totalitarismo o la tiranía de la mayoría, que finalmente se convirtió en una realidad con el advenimiento del nacionalsocialismo y del comunismo El creciente poder de los partidos resulta en un creciente poder del ejecutivo frente al legislativo, lo que da lugar a nuevas reflexiones sobre los riesgos de concentración de poderes. Estas reflexiones culminan en el desarrollo de un conjunto de instituciones (como la censura y la confianza, las comparecencias parlamentarias, etc.) encaminadas a equilibrar o "racionalizar" la relación entre el parlamento y el gobierno. Por eso, esta etapa también se conoce como la etapa del "parlamento racionalizado",

que en la democracia norteamericana se traduce en los famosos "*checks and balances*" desarrollados para contrapesar el creciente poder del ejecutivo (Muñoz-Alonso, 1995, p. 94-97).

Un poder que, por otro lado, obedece a razones pragmáticas. Es el resultado de otro factor determinante en la democracia de partidos y que destaca Lippmann: la creciente complejidad de la sociedad y la economía, cada vez más interconectadas y tecnologizadas y la correspondiente dificultad para tomar decisiones con agilidad y eficacia.

El ejecutivo se convierte así en un poder mejor armado en este contexto de complejidad, pero con unos riesgos evidentes para el parlamentarismo que los autores sintetizan en dos. En primer lugar, la deliberación pasa a realizarse dentro de los partidos y no en el parlamento, donde éstos se limitan a negociar. El parlamento queda así, en palabras de Muñoz-Alonso, en mera "cámara de registro" (1995, p. 99). En segundo lugar, la opinión pública se manifiesta a través de los partidos, concretamente a través del partido de la oposición. La opinión pública crítica del ideal liberal de la etapa anterior queda de alguna forma desplazada o eclipsada por la opinión pública de los partidos (Manin, 1997, pp. 214-216, Habermas, 1989, pp. 236-240).

1.2.2.2. El ascenso de la prensa ideológica

En la democracia de partidos, la prensa, lejos de expresar una opinión pública crítica con el poder como lo había hecho en la tradición liberal, se convierte en una prensa partidista, adherida a los grandes partidos. La prensa ejerce fundamentalmente una función editorial e ideológica, que se incorpora como elemento político en las redacciones de los medios. Habermas cita al economista alemán Karl Bücher (uno de los fundadores del periodismo como disciplina académica) para describir lo que estos autores bautizaron como "periodismo editorial" (o de opinión):

> "De meras instituciones de publicación de noticias, los periódicos se convierten en los mensajeros y líderes de opinión pública e instrumentos en el arsenal de los partidos políticos. Para la organización interna del periódico esto tiene la consecuencia de que un nueva función se inserta dentro de la recogida y publicación de las noticias: la función

editorial. Para el editor del periódico, sin embargo, esto significó el paso de ser un mercader de noticias a ser un intermediario de opinión pública" (1989, p. 182).

En contraste con la prensa liberal, los medios de comunicación característicos de la democracia de partidos (las cabeceras de prensa, las agencias de prensa y la radio) van alcanzando una mayor eficacia y expansión, pero a costa de su creciente vulnerabilidad a ser utilizados como instrumentos de los partidos y de otros grupos de presión, en definitiva, del corporativismo. Estos intereses corporativos son los que adquieren un verdadero poder a la hora de formar la opinión pública. No obstante, algunos autores llegaron a llamar a este periodo de periodismo partidista "la Edad Dorada de la Política Americana" por el alto grado de movilización política que producía (McChesney, 1997).

En España, la dictadura interrumpió el desarrollo de los partidos de masas y de la prensa de partidos. Los medios vinculados a la Iglesia jugaron un papel significativo en esta fase (el periódico católico *Ya* gozaba de la mayor circulación en nuestro país hasta 1970). La transición a la democracia fue gestionada por las élites: "los medios sirvieron como conductores de información sobre la estrategia política de Adolfo Suárez, así como plataformas para la articulación de las demandas políticas de organizaciones sindicales y políticas emergentes", explican Hallin y Mancini (2004, p. 102).

La nueva prensa, por tanto, surge en un contexto de un fuerte desarrollo de la economía de mercado y de instituciones comerciales, pero también vinculada a las diversas facciones políticas. Así, el hito fundamental fue el nacimiento del Grupo PRISA, editora de EL PAÍS, en 1976, en cuyo consejo estaban representadas las familias políticas que gobernarían durante la transición a la democracia (Hallin y Mancini, 2004, pp. 103-104).

El corporativismo típico de la democracia de partidos se agudiza en España (y en otros países mediterráneos), que adquiere la forma de una especie de clientelismo particular heredero del feudalismo y definido como "un patrón de organización social a través del cual el acceso a los recursos está controlado por patrones y es facilitado como intercambio de favores y diferentes tipos de apoyo" (Hallin y Mancini, 2004, p. 135). Este clientelismo es más fuerte en el contexto

mediterráneo, donde las formas de organización social asociadas al liberalismo son más débiles que en los contextos europeos y angloamericanos: el mercado, la alta administración, el mérito y capacidad, el racionalismo, y las instituciones democráticas.

Aún así, en esta etapa, los intereses corporativistas penetran en los partidos y en la prensa en todos los sistemas (es decir, no sólo en el Mediterráneo), y se hace necesario buscar mecanismos para conectar el parlamento con el verdadero sentir ciudadano. Surge así el referéndum como una de las soluciones institucionales para representar la opinión de la ciudadanía con respecto a los temas más relevantes (Muñoz-Alonso, 1995).

La democracia de partidos, aunque da paso con el estallido de la Segunda Guerra Mundial a la siguiente etapa, no termina de desvanecerse del todo, y algunas de sus características continúan operando tanto en la democracia de audiencias como en la democracia digital (Manin, 1997; Muñoz-Alonso, 1995).

1.2.3. La opinión pública en la democracia de audiencias

1.2.3.1. La influencia de los medios de comunicación de masas

El desarrollo masivo de los medios de comunicación social se intensifica en la segunda mitad del siglo XX contribuyendo al progresivo desarrollo de la llamada "democracia de audiencias", donde estos medios van ocupando un mayor protagonismo frente al parlamento como foro de discusión pública y se convierten en el nuevo escenario donde se construye la individualidad de los diversos candidatos, su imagen política y los temas dominantes en el periodo electoral. Los medios, en definitiva, se convierten en la expresión viva de la opinión pública (Manin, 1997, p. 218 y ss; McChesney, 1997).

En este nuevo foro público que constituyen los medios de comunicación, y en especial la televisión, la deliberación pública se desarrolla de manera muy diferente a las anteriores etapas. En primer lugar, los candidatos pueden comunicarse directamente con sus votantes sin la mediación del parlamento o de un partido político. El debate público de los candidatos y

gobernantes se realiza de cara a la galería y emerge un nuevo tipo de político que ha de adaptarse a las reglas que imponen los medios (Muñoz-Alonso, 1995; Manin, 1997).

En segundo lugar, el grado de complejidad de la actividad política, que se convirtió en la obsesión de Lippmann en los años 20, sigue aumentando en una sociedad cada vez más industrializada, tecnologizada y globalizada. Ante esta complejidad los partidos y sus representantes son incapaces de comprender una parte significativa del entorno en el que operan y los asuntos de orden público que afectan a la ciudadanía. A falta de los mecanismos informativos efectivos que propuso Lippmann como solución a la cuestión de la complejidad, y que veremos más adelante, partidos y candidatos siguen ejerciendo el poder a golpe de subjetividad y de discrecionalidad. Esto refuerza la independencia del mandato representativo con respecto a los electores para garantizarse un amplio margen de acción una vez alcanzado el poder.

Ambos aspectos (unos medios que posibilitan el despliegue directo del candidato ante el público y una actividad política cada vez más compleja) refuerzan un tipo de perfil político que busca la afinidad de los electores, no tanto a través de las promesas basadas en un programa electoral cerrado (que luego no podrán cumplir debido a esa complejidad) sino a través de sus capacidades, aptitudes y atractivo personal. Si en la democracia de partidos hablábamos del político profesional afín al aparato, en la democracia de audiencias hablamos del político mediático, que para triunfar tiene que tener capacidad de "seducción mediática" según la expresión del sociólogo francés Patrick Champagne (citado por Muñoz-Alonso, 1995, p. 110).

En este contexto, el político mediático tiene que atender, sobre todo, a las reglas que imponen los medios, y en especial las reglas de la televisión. Estas reglas vienen a su vez impuestas por una serie de factores. Está, por un lado, el modelo de negocio basado en la publicidad, que nació en la democracia de partidos y que continúa influyendo decisivamente en la estructura de los medios en esta etapa. Por otro lado, los medios de comunicación de masas, sobre todo la televisión, experimentan un mayor grado de concentración tras la Segunda Guerra Mundial. Por último, se hace complicado atraer la atención de la ciudadanía hacia los asuntos de naturaleza política en el nuevo Estado social y democrático de derecho, donde ya todos

participan en la vida pública a través del voto gracias a la consolidación del sufragio universal (Manin, 1997).

Todos estos factores (negocio publicitario y concentración de medios) contribuyen al poder sin precedentes que alcanzan los medios a la hora de configurar la opinión pública. Lo hacen a través del concepto de "establecimiento de la agenda" (el *agenda-setting*) que Graber definió como la influencia de los medios en lo que "ocupará los pensamientos de la gente" (1995, p. 135) y que desarrolló en profundidad Maxwell McCombs a principios de los 2000.

Debido a la escasa atención que el público general puede destinar a los diversos asuntos públicos y debido al escaso espacio de que disponen los periódicos, las radios y las televisiones, los medios de comunicación tienen que priorizar aquellos asuntos que van a dominar la agenda cada día, semana o mes. Surge una competición entre los temas que dominarán la agenda pública. Las características de los mensajes y de los receptores serán determinantes a la hora de imponerse unos temas sobre otros. Los medios cumplen así una función de "puerta de entrada" (*gatekeeper*) de los asuntos que compiten por el espacio público y durante décadas gozan de un auténtico monopolio en la formación de la opinión pública (McCombs, 2006).

Como resultado de este modelo, los grandes editores de periódicos acumulan un poder creciente de intermediación (Klein, 2020. p. 145-146; McChesney 1997). Por ejemplo, en Estados Unidos en los años 60, alrededor de 40 millones de norteamericanos (un 20 por ciento de la población) veía las noticias que emitían los tres únicos canales de la televisión en abierto (*network news*). Este nivel de concentración permitía a los pocos grandes directores de televisión elegir los asuntos públicos que consideraban más importantes cada día (Lessig, 2018, p. 80).

En España esa misma estructura mediática, corporativista y democrática obliga a los directores de televisión a seleccionar, por ejemplo, aquellas sesiones parlamentarias que atraen la atención de una mayor audiencia, algo que no suele coincidir con las que gozan de una mayor altura política. Esto tiene como consecuencia una progresiva degradación del discurso público (Muñoz-Alonso, 1995).

1.2.3.2. Hacia un periodismo democrático, profesionalizado y veraz

"La profesionalización está conectada en tradiciones liberales-democráticas con la sustitución de los patrones iniciales del clientelismo por las instituciones legales-racionales", explican Hallin y Mancini (2004, p. 138). Así, en la democracia de audiencias y sobre todo en las tradiciones del centro y norte de Europa y en la tradición anglo americana, los periódicos dejan progresivamente de estar adheridos a un partido concreto y de ser exclusivos para las élites. Gracias a los avances tecnológicos y económicos, los propietarios de diarios ven la posibilidad de satisfacer una demanda creciente de las masas de poder acceder a periódicos más asequibles (Azurmendi, 2015, pp. 38-40; McChesney, 1997)).

La posibilidad de servir a millones de lectores permite a los editores de periódicos vender sus espacios por mayor precio a los anunciantes, consolidándose así el modelo de negocio basado en publicidad. Esto a su vez impone a los editores una neutralidad política y la renuncia al partidismo para poder llegar a una gran mayoría de ciudadanos, sin prescindir de ciertas inclinaciones ideológicas. Se va generando, sobre todo en EEUU, un movimiento hacia la profesionalización del periodismo, cuyos principales artífices fueron Joseph Pulitzer (1847-1911) y William Randolph Hearst (1863-1951). También se produce aquí el nacimiento de las escuelas de periodismo norteamericanas para formar a las nuevas generaciones de periodistas con el objetivo de construir una auténtica carrera similar a la de otras profesiones liberales (McChesney, 1997).

En esta etapa la creciente obsesión por la neutralidad de la prensa frente a los intereses corporativistas y políticos. De ahí que los grandes editores como Pulitzer y Hearst defendieran de manera casi obsesiva el propósito de veracidad en la información de sus cabeceras (Kovach & Rosenstiel, 2001, p. 39). Un ejemplo de esta obsesión con la veracidad y la precisión en la información del periodismo profesionalizado en Estados Unidos fue la creación por parte de Ralph Pulitzer (1879-1939), el hijo de Joseph Pulitzer, del *Bureau of Accuracy and Fair Play* dentro del diario *New York World* en 1913 con el propósito de hacer los procesos editoriales más precisos y veraces (Merrill, 2017).

La afirmación de la veracidad como valor esencial del periodismo fue la antesala del gran periodismo metodológico norteamericano. Quizás la manifestación más auténtica de este periodismo se produjo en 1896, cuando Adolph Ochs (1858-1935) compró el moribundo *New York Times*. En su primer día como propietario, Ochs escribió en un comunicado de prensa: "es mi sincero propósito, ofrecer noticias con total imparcialidad, sin miedo o favores, con independencia de los partidos, sectas o intereses involucrados". Tras el éxito del *New York Times*, muchos editores quisieron emular su ejemplo, entendiendo que, un modelo de negocio basado en la lealtad al lector, por encima de cualquier interés político o institucional, era la mejor estrategia financiera a largo plazo. Por ejemplo, Eugene Meyer (1875-1959), después de comprar el *Washington Post* en 1933 desarrolló un número de principios que aún hoy guían al diario, entre los que se encuentran: "En la búsqueda de la verdad, el periódico deberá estar preparado para hacer sacrificios a su fortuna, si tal camino fuera necesario para el bien común" (Kovach y Rosenstiel, 2001, p. 53).

Unas décadas más tarde, este periodismo norteamericano independiente y al servicio de los lectores, que seguían cabeceras como *Time, The New York Times*, *The Washington Post* o *The Wall Street Journal,* llegó a su clímax con la cobertura de los Papeles del Pentágono o del escándalo del Watergate.

La consecuencia política de este propósito de veracidad e independencia periodística es que la ciudadanía o el electorado recibe los mismos hechos de diferentes medios, aunque pueda haber un cierto sesgo ideológico. El votante medio está, en palabras de Manin, "bien informado, interesado en política y razonablemente bien educado" (1997, p. 231). Ese votante ejerce su voto atendiendo a los asuntos que están en juego en cada elección, más que a sus inclinaciones ideológicas determinadas por sus condiciones sociales y económicas. De ahí que Manin lo llamara "votante flotante".

Más tarde en la democracia de audiencias, el periodismo norteamericano fue sucumbiendo a un "aislamiento" en palabras de Kovach y Rosenstiel fruto de tres factores. Uno es el resultado de la excesiva profesionalización, a través de la cual los periodistas que cubrían los mercados locales no eran miembros de la comunidad, sino profesionales en fase de formación

y experimentación. El otro factor que identifican estos autores es un progresivo cambio en el tono periodístico, que pasó de estar preocupado por una independencia en la ordenación de los hechos y la búsqueda de la verdad a protagonizar el discurso a través de un lenguaje cada vez más crítico y subjetivo. Por último, los editores decidieron cambiar su estrategia de negocio para centrarse, no en un público masivo, sino en audiencias de alto poder adquisitivo (2001, pp. 54-57).

Aunque el desarrollo de los medios de comunicación de masas en España alcanzó un fuerte vigor en los años 90, éste fue siempre limitado en comparación con los países de tradición liberal (como EEUU o Reino Unido) o corporativista democrática (como Holanda o Alemania). La circulación de periódicos, no ya sólo en nuestro país, sino en todo el mediterráneo sigue siendo la más baja de Europa. Las ventas de los periódicos se producen mayoritariamente en los quioscos (es decir, no hay tradición de suscripción) y la prensa más leída por las masas es la prensa deportiva y la del corazón (Hallin y Mancini, 2004, p. 96).

En España, los medios de comunicación en esta etapa, aunque no son oficialmente de un partido, sí que desarrollan su actividad informativa obedeciendo a un claro sesgo ideológico en favor de una y otra facción política. Es lo que organizaciones como Transparencia Internacional han calificado de periodismo activista (*advocacy journalism*).

Así existen dos campos rivales en la esfera mediática española. Cuando el PSOE asumió la presidencia del gobierno en 1982, PRISA se alineó con la nueva élite dirigente, siendo el propietario del Grupo de comunicación un asesor del Presidente Felipe González (Hallin y Mancini, 2004, p. 104). Frente a ellos, comenzaron a formarse un grupo de medios liderado por ABC, asociado históricamente a la Monarquía, la COPE, propiedad de la Iglesia Católica, y, Diario 16, que, debido a un conflicto, resultó en el nacimiento de El Mundo en 1989 (13 años después de EL PAÍS), que ganó una gran popularidad gracias a las exclusivas sobre la corrupción del PSOE. Los lectores de estos medios eran votantes del PP (Hallin y Mancini, 2004, p. 104).

Esta tensión mediática aumenta a medida que las elecciones se hacen más competitivas. Con la victoria del PP en 1996, se termina de consolidar un conglomerado mediático en torno a

El Mundo, la COPE, Antena 3 y Telefónica, la operadora pública de telecomunicaciones que se privatizó de la mano de un íntimo amigo del colegio del entonces presidente del PP, José María Aznar (Hallin y Mancini, 2004, p. 105).

Muñoz-Alonso critica el riesgo evidente de politización de nuestros medios de comunicación. Es por esta razón que, para este autor, "la independencia de la televisión es tan importante como la independencia del poder judicial" y "el régimen jurídico de la televisión se convierte en un asunto de trascendencia constitucional" (1995, p. 109).

Algunos autores coinciden en que este periodo de periodismo "neutral" desde la óptica política contribuyó a una despolitización de la opinión pública, que quedaba más bien al arbitrio de las fuerzas del mercado y tecnológicas (Habermas, 1962; McChesney, 1997; Klein, 2020). Si bien, reconocen que se logró una cierta autonomía de las redacciones y la posibilidad de que los periodistas podían en este período escribir sobre asuntos con mucha más libertad que la que disfrutaban en la etapa del periodismo corporativista del siglo XIX.

Pero para los autores más progresistas la conclusión principal es que "en los asuntos políticos fundamentales del día, el periodismo tiende a doblegarse a intereses elitistas y evita antagonizar con el poder-presente" (McChesney, 1997, apoyándose también en las teorías de Chomsky). La principal aportación de McChesney es que éstos no deberían estar supeditados al interés comercial. En sus múltiples ensayos narra la historia del periodismo americano, profundizando en las consecuencias negativas que ha tenido para la democracia del país la transición de un periodismo de partidos fundamentado en el pluralismo político, al periodismo comercial actual, transición que se produjo a lo largo del siglo XIX y que se consolidó a lo largo del siglo XX y prevalece en la actualidad.

El pluralismo polarizado que identifican Hallin y Mancini en los países mediterráneos ha preservado algunos de los elementos positivos que defiende McChesney como condición para una opinión pública saludable, sobre todo cuando los medios funcionan como un campo de batalla entre fuerzas políticas enfrentadas. Los riesgos, sin embargo, de este modelo, es que los medios suelen ser instrumentos al servicio fundamentalmente de las élites políticas, que imponen

presiones oficiales a una cobertura crítica, obstaculizando el acceso de una gran parte de la ciudadanía a la información veraz centrada en asuntos de interés general.

Desde una óptica más liberal, por la que me inclino en esta tesis, los medios de comunicación deben de sostenerse sobre un modelo económico que les permita la consecución de su propósito institucional más relevante para una opinión pública libre, esto es, la creación y divulgación de una información veraz. Desde esta perspectiva, el sistema capitalista liberal que permitió el impulso de un periodismo profesionalizado en los años 20 del siglo pasado y que se consolidó entre los 60 y los 90 es un buen referente.

1.3. Críticas al concepto teórico de opinión pública

Walter Lippmann (1889-1974), Hannah Arendt (1906-1975) y Jürgen Habermas (1929-) analizaron la institución de los grandes medios de comunicación como posible *proxy* del concepto clásico de opinión pública, llegando a diversas conclusiones que considero de relevancia para este trabajo. Mientras que Lippmann en el primer cuarto del siglo XX abandona toda esperanza de que los medios de comunicación de masas pudieran representar una opinión pública apta para el buen gobierno, el grado de desarrollo de un periodismo democrático dentro de los medios de comunicación social a lo largo del siglo XX conduce a Arendt y a Habermas, sobre todo a la primera, a depositar algo de fe en la institución. A continuación desarrollamos con un poco más de detalle las aportaciones de los tres autores.

1.3.1. La opinión pública según Walter Lippmann: un sistema de inteligencia organizada para el buen gobierno

Walter Lippman concluyó en su famoso tratado de 1922, *Opinión Pública*, que no existe un buen gobierno sin buena información. A su vez señaló el gran problema derivado de la falta de una "maquinaria de información" ("*machinery for reporting*") que pudiera servir a los gobernantes para tomar buenas decisiones a lo largo de toda la historia política occidental. Desde que Aristóteles estructuró los principios de buen gobierno en el siglo IV A.C. hasta comienzos del

siglo XX, para Lippmann no se había producido apenas un avance informativo lo suficientemente efectivo.

Lippmann calificó de "misterio de la opinión pública" (1922, p. 254) las aportaciones conceptuales de los ilustrados ingleses y franceses que hemos resumido más arriba. En su lugar, para Lippmann existen "opiniones públicas", que son imágenes mentales que nos formulamos de nosotros mismos, de los otros, de nuestros deseos, necesidades, relaciones y propósitos, opiniones subjetivas de un hombre ensimismado que no está en contacto del todo con la realidad del entorno y que vive en consecuencia en una "pseudo-realidad". Este mar de opiniones públicas o imágenes subjetivas conforma una "Opinión Pública" sobre la que actúan diferentes grupos de interés tanto públicos como privados.

Esta opinión pública que describe Lippmann no puede ser la base y el fundamento del buen gobierno, que ha de estar basado, en su lugar, en buena información. La buena información se convierte, para Lippmann, en el fundamento principal del buen gobierno y de la legitimidad de los representantes, y ve urgente y necesario construir una opinión pública basada en hechos, que refleje un entorno real lejos de los prejuicios, los subjetivismos y los afectos. Lippmann rechaza las dos instituciones que la tradición liberal había propuesto como representantes de la opinión pública (el parlamento y la prensa) porque no resuelven la gran cuestión que plantea el autor sobre cómo acercar la realidad del mundo complejo a los representantes para que puedan ejercer un buen gobierno.

Por un lado, el Congreso (o Parlamento), que supuestamente se erige como en el gran centro del debate público entre los representantes de cada región, está integrado por congresistas que carecen de capacidad material para entender lo que están legislando. La Prensa, la otra gran institución liberal que prometía resolver la cuestión de la opinión pública de acuerdo con Guizot y otros ilustrados, es para Lippmann ineficaz como solución informativa legitimadora porque está expuesta a perniciosos condicionantes económicos y estructurales.

Ante la cuestión de cómo acercar buena información para un buen gobierno, Lippmann plantea dos posibilidades: el gobierno de una oligarquía que decide sin atender a la opinión

pública, o "un gobierno basado en un sistema de información altamente desarrollado" (…) que permita "que el conocimiento de las circunstancias nacionales y las razones de Estado sean evidentes para todos los hombres" (1922, p. 292).

La principal aportación de Lippmann fue el desarrollo de un sistema de inteligencia organizada, cuyo eje vertebral debía girar en torno a las llamadas oficinas de expertos que sirven al gobierno pero que mantienen una independencia con respecto a los decisores. A través de esta inteligencia organizada se llega a la información ideal (la verdad) que conforma una verdadera opinión pública, y que da legitimidad al gobierno correspondiente. A éste se le valorará por su capacidad de alcanzar una serie de objetivos medibles en términos de progreso económico y social (es decir, de acuerdo a criterios de eficacia y eficiencia). Algunos autores han calificado recientemente a Lippmann como el gran teórico de la sociedad de la información y consideran que su legado cobra especial importancia en la era digital (Duff, 2013).

1.3.2. La opinión pública según Hannah Arendt: una realidad común configurada por un periodismo veraz

En *The Human Condition* (1958) Arendt define la esfera pública como un mundo común a todos que puede verse por todos gracias a la publicidad. Ese mundo común tiene diferentes manifestaciones y, por tanto, los que lo observan tienen diferentes perspectivas sobre él. La clave para que la esfera pública sea efectiva en alumbrar un mundo común es que los hombres puedan identificar un objeto común y relacionarse con él a través de sus diferentes posiciones y perspectivas (1958, pp. 50-58).

Con motivo de la publicación de los Papeles del Pentágono, Arendt elabora una teoría de la mentira y sus diferentes manifestaciones en esa esfera pública, donde explora una amenaza permanente a ese "mundo común" a través de las diferentes categorías de mentiras que generan diferentes tipos de actores: los políticos, los relaciones públicas y los hombres de Estado en su ensayo *Lying in Politics* (1971). Los conceptos de "veracidad" y "hechos" están presentes a lo largo del texto, donde la autora ensalza el papel de la prensa como principal aliado de estos conceptos frente a la mentira del poder. "Mientras la prensa sea libre y no corrupta, tiene una

función enormemente importante que cumplir y puede llamarse con razón el cuarto poder del gobierno" (p. 24).

Arendt se convierte en una de las filósofas contemporáneas que más ha enfatizado la necesidad de veracidad en la esfera pública. Su mirada a la prensa como principal institución de veracidad en el espacio público se encuentra en múltiples frases de la autora. "En el momento en que ya no tengamos una prensa libre, puede pasar cualquier cosa. Lo que hace posible que gobierne una dictadura totalitaria o cualquier otra es que la gente no esté informada ¿Cómo puedes opinar si no estás informado? (...) un pueblo que ya no puede creer en nada no puede tomar una decisión. Se ve privado no solo de su capacidad de actuar, sino también de su capacidad de pensar y juzgar. Y con esa gente puedes hacer lo que quieras" (Arendt, citada por Errera, 1978).

A pesar de ello, Arendt, a diferencia de Habermas, minimizó los riesgos de una opinión pública manipulada por los intereses económicos y políticos: "la única limitación a la actividad del hombre de relaciones públicas llega cuando descubre que las mismas personas que quizás pueden ser 'manipuladas' para comprar un cierto tipo de jabón no pueden serlo para 'comprar' opiniones y puntos de vista políticos" (1971, p. 4). Y atribuye a la prensa no sólo su capacidad configuradora de un espacio común de hechos (una veracidad informativa) sobre el cual poder debatir y dialogar, sino su función crítica como el único contrapeso posible a los instintos de dominación del poder político.

1.3.3. La opinión pública según Jürgen Habermas: la opinión crítica y la opinión manipulada

Unas décadas más tarde, Habermas aborda la crítica de la opinión pública en su famoso tratado *Historia y crítica de la opinión pública* que publicó en 1962. Para Habermas, el término opinión pública adquiere dos posibles significados según represente la función clásica de la Ilustración (reflexiones críticas y racionales de un público competente con respecto a la actividad política del gobierno de turno) o la función de servir de objeto de manipulación a una serie de intereses privados o institucionales.

Para entender esta última noción de opinión pública manipulada, Habermas describe la estructura económica y comercial de los medios de comunicación de masas y sus derivaciones. El propio modelo de negocio publicitario, la globalización de los mercados y el desarrollo tecnológico, entre otros factores, exige a los medios de comunicación de masas avanzar hacia una progresiva concentración. Esta concentración obliga a las corporaciones a sofisticar sus anuncios para poder competir con éxito en el cada vez más limitado espacio publicitario de los medios. Nacen así las agencias de publicidad que desarrollan técnicas de investigación y de manipulación para captar la atención de las audiencias. El auge de las agencias de publicidad tiene un impacto decisivo en la actividad editorial de los medios e impide la generación de una información de calidad sobre los asuntos públicos .

Pero la pretensión de la industria no se limita a vender a ese público comprador productos y servicios, sino que aspira a participar como agente político y social como estrategia comunicativa propia para conectar con unas audiencias que no son solo meros consumidores sino ciudadanos sensibilizados políticamente. Así, además de las agencias de publicidad, nacen las agencias de relaciones públicas que buscan legitimar los intereses políticos y sociales de las grandes corporaciones a través de relatos y opiniones orientados a manipular políticamente a las masas, de igual manera que lo tratan de hacer los partidos y los gobiernos. De esta manera, se difumina por completo la esfera pública de la privada.

La relación entre una y otra versión de opinión pública no obedece a que la primera sea de carácter normativo e ideal y la segunda sea de carácter fáctico y real. Ambas co-existen en el Estado Constitucional de la segunda mitad del siglo XX, pero la investigación empírica del momento es incapaz de identificar la opinión pública en su función crítica. Esta falta de evidencia empírica de la función clásica de opinión pública es la gran dificultad que señala Habermas y de ahí que los constitucionalistas hayan tenido que recurrir siempre a contemplar dicha función como una ficción institucional:

> “En el marco del derecho constitucional y la ciencia política, el análisis de las normas constitucionales en relación a la realidad constitucional de los Estados democráticos comprometidos con los derechos sociales ha de mantener la ficción institucionalizada de

una opinión pública sin ser capaces de identificarla directamente como una entidad real en el comportamiento del público ciudadano" (1989, p. 237).

Tanto el concepto clásico de opinión pública de la Ilustración (la deliberación pública de un grupo de ilustrados sobre asuntos de interés general), como el concepto institucional que equipara opinión pública con el parlamento o con el partido político que alcanza la mayoría en un momento dado, son ficciones en el contexto de un Estado social y democrático de derecho.

La opinión pública "psico-social" de naturaleza positivista y empírica ofrece algunas promesas para materializar el fenómeno, pero muy pronto son descartadas en el pensamiento de Habermas. Este posible concepto supone "la liquidación" del concepto original porque se le sustrae los elementos esenciales de naturaleza política o institucional, quedando la opinión pública reducida a "un proceso comunicativo entre las masas que ni sigue los principios de la discusión pública ni está preocupado por la dominación política" (1989, p. 240).

Habermas muestra cierta apertura a un concepto híbrido de opinión pública a través del cual pueda analizarse la acepción clásica de opinión pública por medio de las nuevas técnicas de investigación aplicadas a la concepción psico-social, pero advierte de los peligros que pueden emerger en ese intento, sobre todo el riesgo de que el poder político utilice las técnicas de investigación para dominar a la opinión pública. La materialización de ese riesgo supondría que "la opinión pública permanece como objeto de dominación (...) no está sujeta a reglas de discusión pública o formas de verbalización en general ni tampoco necesita preocuparse de las autoridades políticas" (1989, p. 243).

Este eventual concepto de opinión pública (como objeto de dominación por parte de los intereses políticos o industriales) nada tiene que ver con la concepción de opinión pública liberal, que es el resultado de un largo y complejo proceso de debate racional entre diferentes posturas sobre asuntos de interés general. Esa crítica inteligente en torno a los asuntos públicos es sustituida por una conformidad con los intereses de ciertos grupos que se presentan públicamente con la sofisticación necesaria para atraer a la opinión pública y manipularla.

En resumen, más que propuestas concretas, Habermas deconstruye las diversas aproximaciones al concepto de opinión pública, dejando entrever que a pesar de que puedan existir diferentes manifestaciones, la verdaderamente esencial para el sistema democrático es una opinión pública en clave liberal, es decir un debate elevado de élites que permita alcanzar un consenso libre con respecto a los asuntos de interés general y desempeñar una función crítica con respecto a los gobernantes. Cómo materializar esta concepción continúa siendo objeto de debate.

A pesar de las diferencias entre Arendt y Habermas en lo que respecta al papel de los medios de comunicación en la configuración de la opinión pública, ambos autores coinciden en su capacidad de crear un espacio común de comprensión de la realidad en la sociedad. "El espacio de la opinión pública se distingue más bien por una estructura de comunicación (...) orientada al entendimiento; no a las funciones, ni tampoco a los contenidos de la comunicación, sino al espacio social generado en la acción comunicativa" (Habermas, citado por Azurmendi, 2005, p. 15).

1.4. La opinión pública en la era digital: la "democracia post mediática"

1.4.1. Características de Internet como nueva infraestructura de comunicación pública

La revolución tecnológica que emerge a mediados de los 90 y avanza vertiginosamente a lo largo de los 2000 propicia el desarrollo paralelo de un conjunto de fenómenos que tienen un impacto decisivo en el papel de los medios de comunicación como intermediarios de la información, la arquitectura del proceso de comunicación pública y la opinión pública en la nueva democracia digital.

La programación de Internet se caracteriza, sobre todo, por la interactividad entre millones de usuarios; la digitalización de la información y de los datos para ser fácilmente replicables, comprimidos, almacenados y manipulados; un incremento exponencial de las opciones informativas (en teoría, un mayor pluralismo); un aumento exponencial en la posibilidad de elegir entre dichas opciones a través de filtros (una mayor personalización de la información); la progresiva descentralización y consiguiente erosión de los *gatekeepers* o

intermediarios tradicionales de la información; y un modelo de negocio informativo que consiste en convertir en datos a los numerosos seguidores para venderlos a las empresas anunciantes (Shapiro, 1999; Sunstein, 2007).

De todos los factores arriba señalados, el más determinante es la tendencia hacia una mayor vigilancia del comportamiento ciudadano a través del dato con el objetivo de ofrecer, gracias a los algoritmos, un contenido personalizado por medio de los filtros informativos. Este proceso está sujeto a continua revisión y sofisticación para poder captar con mayor precisión la atención de los internautas, resultando en una economía de la atención, donde las nuevas plataformas tecnológicas se convierten en empresas especializadas en atención humana (Hindman, 2018).

Gracias a ese análisis de comportamientos, Internet ofrece una posibilidad que no existía antes: la de comprobar el comportamiento *real* de las audiencias con respecto a la diversidad de opciones informativas y de entretenimiento. Así, las sucesivas investigaciones confirman que los usuarios en Internet consumen considerablemente menos política que otras opciones de entretenimiento o de información (a finales de los 2000, las visitas a información política representaban un 0.12 por ciento del total de visitas); que la información política *online* está tan concentrada como lo estaba offline; y que la información política sigue estando en manos de la élite (Kelly, 2009).

Otro de los factores clave del entorno de Internet es la absoluta concentración de la actividad comercial en cuatro grandes plataformas (Google, Amazon, Facebook, Apple y Twitter, también conocidas como GAFAT). Esta concentración de operadores genera unas dinámicas propias. Como explica Hindman (2018), lejos de la descentralización de la que hablaban los utópicos libertarios del Internet de los 90, cinco plataformas controlan el 80 por ciento de los ingresos en Internet y dos (el duopolio Google y Facebook) controlan más de la mitad de la publicidad digital. El diseño de las reglas del juego que marcan estos gigantes tecnológicos exige al resto de operadores alcanzar unos volúmenes considerables para poder competir por la atención de las audiencias. Porque sólo las webs grandes, con suficiente volumen de datos, pueden permitirse ofrecer opciones de personalización y filtro.

El resultado es que un tercio de las visitas en Internet se dirigen a las 10 webs con mayor tráfico. Así, el tráfico en Internet funciona de la misma manera que el mercado de capitales o de valores, en donde juegan los principios de concentración de unas grandes compañías que detentan un poder y el principio de consistencia donde la posición de dichos grandes en los índices varía poco. “Lo que hemos construido en Internet no es un ecosistema, sino un par de mono-culturas comerciales” (refiriéndose al duopolio, Facebook-Google)" (Hindman, 2018, p. 180; Medinaveitia, 2017, p. 254).

En este sentido, la proliferación de emisores de información en internet es irrelevante si no logran atraer un volumen de tráfico significativo. El poder no reside en la emisión de contenidos sino en quiénes están *de facto* consumiendo dichos contenidos y, en ese sentido, tan sólo unos cuantos blogs políticos reciben la atención de las audiencias interesadas en política. Blogs, que en la mayoría de los casos, son propiedad de grupos de élite (Smith, 2010, p. 133).

Este enorme poder de las llamadas GAFAT se convierte en la gran obsesión de los medios informativos tradicionales. Según escribe Rusbridger, “los Gafaters roban su contenido; construyen audiencias a su alrededor; venden esas audiencias a los anunciantes; no dan nada a cambio; no asumen prácticamente ninguna responsabilidad por los contenidos que sirven; obtienen un pase libre en relación con las regulaciones a las que están sometidos los medios tradicionales; y -para rematar todo esto- no pagan prácticamente impuestos” (2018, p. 355)

1.4.2. Impacto de Internet en los medios de comunicación y en la opinión pública libre

En la esfera pública digital conviven la información que difunden los medios de comunicación tradicionales, a veces de calidad, otras, manipulada, con la que generan millones de internautas, así como grupos de interés públicos y privados, a través de las nuevas plataformas tecnológicas que acabamos de describir. Como el mismo McCombs concluyó, Internet produce un cambio sustancial y es “el fin de la influencia [de los medios de comunicación] en la fijación de la agenda tal como la hemos conocido durante las últimas décadas”. (2006, p. 275). Los medios dejan de tener un monopolio a la hora de configurar la opinión pública con la llegada de Internet. O en palabras de Rusbridger “la soberanía estratégica de los medios tradicionales (*legacy*) se ve reducida” (2018, p. 356).

Emerge un proceso concreto de desintermediación en los medios y en la política que algunos optimistas de los primeros años de Internet interpretaron como el inicio del acercamiento del poder de decisión de la institución central de los medios a los ciudadanos. En palabras de Shapiro (1999), "los usuarios de la red harán tambalear la base del cuarto poder" (p. 39). Sin embargo, las propias dinámicas y estructuras de Internet que hemos descrito más arriba han impedido que este supuesto proceso de desintermediación haya derivado en un mayor poder ciudadano.

Al comienzo de esta era digital, el espacio público deja de estar en manos de unas pocas cabeceras, televisiones y radios e irrumpen múltiples emisores. Estos emisores compiten por la escasa atención de un público bombardeado por mensajes, historias, información, entretenimiento y por la "auto-comunicación de masas" (*mass self-communication*) que se desarrolla en las redes sociales (Lessig, 2018 y Klein, 2020). Esta infinitud de opciones exige a los editores de medios competir en el proceso de comunicación pública a través del desarrollo de información más atractiva y más seductora para determinadas audiencias. Dejan de tener como ambición llegar a una mayoría de la población y se centran en desarrollar contenidos que despiertan un interés en audiencias específicas (Klein, 2020).

En el ámbito de la información relativa a los asuntos públicos, los medios terminan rindiéndose a aquella información que genere más índices de audiencia aunque sea letal para las instituciones democráticas. Los incentivos que traen las plataformas tecnológicas a través de las redes sociales se extrapolan a los medios en la era digital: captar más seguidores y generar más comentarios y más intercambios (*shares*). Es lo que se conoce como *engagement*, un indicador que mide la atracción de audiencias. El componente ideológico, pero sobre todo el identitario, vuelve a ser un gancho necesario en la captación de audiencias. Con ello va desapareciendo gradualmente el periodismo neutral de la democracia de audiencias y volvemos en la democracia digital al periodismo literario o político del siglo XIX pero más radicalizado. Es la emergencia de lo que Klein llama "periodismo de identidad" (2020, p. 158).

La posibilidad tecnológica de que cada individuo pueda filtrar y ordenar la información de acuerdo a sus preferencias en el contexto de una sociedad motivada por el

hiperindividualismo, la "psicología del control" (Shapiro, 1999) y la identidad (Klein, 2020), conduce al fenómeno que Nicholas Negroponte llamó "Mi Diario" (*Daily Me*) (Sunstein, 2007, p. 4). Así, millones de usuarios van construyendo su propia realidad informativa en torno a diferentes *echo chambers*.

La identidad es el núcleo de la multitud de *echo chambers* que fragmentan la opinión pública en el nuevo escenario de internet. La apelación a la identidad funciona tanto en el ámbito del entretenimiento como en el ámbito de la información política. La opinión y la información políticas se convierten en elementos de la formación de identidad tanto individual como colectiva. El riesgo de la identidad política es que una vez adoptada es mucho más difícil de cambiar que la opinión debido a que está basada en un sesgo cognitivo (Klein, 2020, p. 161).

La opinión de los medios se fabrica pensando en la comunidad politizada que de antemano va a estar de acuerdo con dicha opinión. La estrella mediática de la democracia de audiencias se radicaliza en la democracia digital, a través del conflicto identitario y de la polarización política. "En una esfera mediática dirigida por la identidad y las pasiones los candidatos identitarios que despiertan más pasiones fuertes cuentan con ventaja" (Klein, 2020, p. 169). El caso Trump, como explica Lessig (2018), es el ejemplo más ilustrativo de cómo las cadenas de televisión norteamericanas fueron incapaces de dejar de retransmitir al personaje al ver cómo sus índices de audiencia se disparaban.

En definitiva, la llamada "soberanía del algoritmo" está teniendo un fuerte impacto en los medios informativos tradicionales (Sánchez Prieto, 2021). En este punto merece la pena destacar la reflexión de Joanna Geary, una experta en tecnología que contrató el Guardian en 2011, para entender la complejidad que el nuevo entorno digital genera en los medios informativos: "Hace 10 años pensé que necesitaba aprender Ruby o Rails (para construir aplicaciones web) para comprender qué está pasando en el periodismo (...). Ahora, las cualificaciones que necesito son, probablemente: ciencias de la computación; ciencias de datos; procesamiento de lenguaje natural; análisis de grafos; pensamiento crítico avanzado; antropología; ciencias del comportamiento; gestión de producto; gestión empresarial; psicología social; coaching y

desarrollo de personas; gestión del cambio. Creo que necesito tumbarme" (Rusbridger, 2018, p. 340).

Pero por mucho que los medios informativos tratan de invertir para estar a la altura de las exigencias que imponen los nuevos *players* tecnológicos, es imposible alcanzarlas. "Tienen la escala, el contacto directo con los usuarios, tienen los datos, tienen los *insights*, y pueden conectar los *dots*, y lo están haciendo mucho mejor que nosotros...veo una enorme, enorme amenaza a través de Facebook y Google… es asustante" (Alex Springer citado en Rusbridger, 2008, p. 356).

1.4.2.1. La irrupción de los nuevos medios digitales y la amenaza al pluralismo informativo

Al mismo tiempo, en el entorno digital emergen nuevos medios digitales con nuevas características. Este fenómeno de la creciente y excesiva personalización e individualización de la información por parte de los usuarios, se ve reforzado por la mayor facilidad para acceder al proceso de comunicación pública gracias a los nuevos medios tecnológicos, que posibilita la aparición de nuevos medios digitales que saben jugar las nuevas reglas del juego de Internet (Klein, 2020. pp. 140 y ss.).

Así, Castells define opinión pública en este contexto digital como el resultado de una interacción compleja entre políticos, propietarios de los medios, anunciantes, directores de redacciones, periodistas y una audiencia cada vez más interactiva. En esta interacción compleja, los medios de comunicación, siguen siendo sujetos protagonistas en el papel de "programadores" (*programmers*) de la agenda mediática (2009, p. 419).

En su teoría sobre el poder en la nueva "sociedad en red global", Castells (2009) cree que Internet abre un proceso dialéctico entre los propietarios de las corporaciones multimedia, que ejercen una función de dominación de la sociedad, y las nueves redes políticas, culturales, científicas y de conocimiento. En este proceso dialéctico, los conglomerados mediáticos, en un intercambio constante con el sistema financiero y político, siguen ejerciendo una función de dominación a través de la producción de cultura y sentido en la sociedad.

Castells concluye dejando abierta la puerta de que la ciudadanía se articule utilizando las mismas estrategias de poder a través de las redes sociales y se produzca un cambio en las dinámicas en este proceso de comunicación pública. Esa posibilidad de articulación individual a través de las redes es efectivamente posible, pero a medida que nos hemos ido adentrando en esta era digital, estamos comprobando que siguen siendo grupos organizados con poder económico y político los que están utilizando las nuevas reglas de juego que marca internet para manipular la opinión pública de las masas, lo cual queda lejos del prometido empoderamiento ciudadano.

Un ejemplo inicial de este fenómeno mediático es el icónico *Drudge Report* dirigido por Matt Drudge que básicamente nace como contraposición a "la noción corporativa de las noticias" en el sentido de empresa organizada (Drudge, citado por Shapiro, 1999). El *Drudge Report* y otros blogs y nativos digitales (*Huffington Post; Buzzfeed; Vice*) emergen a mediados de los 90 y contribuyen a esa progresiva desintermediación de los medios tradicionales. Estos nuevos medios se caracterizan por la reducción, en muchos casos, de una redacción a un solo periodista y por la falta de una cultura de verificación. En los albores de la democracia digital, los nuevos medios digitales deciden infravalorar la noción de veracidad, compartiendo con las audiencias la responsabilidad de determinar qué es o no veraz (Shapiro, 1999; Abramson, 2019).

Esta tendencia se ha ido agudizando con el fenómeno creciente de la desinformación, donde la veracidad es sustituida por la identidad en este entorno digital. Actualmente, medios que avanzan posiciones de la extrema derecha y difunden desinformación, como el *Daily Wire* en Estados Unidos logran un mejor *engagement* en Facebook que medios consolidados como la BBC[27] (Ingram, 2018; Wood, 2020).

En torno a estos medios giran comunidades de lectores que viven una realidad alternativa. Las implicaciones para la democracia están siendo, por el momento, perniciosas. En palabras de Applebaum, "realmente no hemos asimilado la importancia de este momento. En esta era post-medios de comunicación, es mucho más fácil sembrar división que crear unidad, dando una ventaja a los políticos que buscan ganar creando chivos expiatorios y enemigos. La publicidad dirigida hace que sea mucho más fácil dividir al electorado, y no es difícil crear malentendidos entre grupos que ya no se hablan" (2020).

[27] https://www.newswhip.com/2021/05/top-publishers-facebook-april-2021/

Por tanto, en la esfera digital se produce el advenimiento de nativos digitales que saben jugar las reglas del juego descritas. El universo de estos nuevos medios digitales es variado y paradójico. En él siguen operando los "medios tradicionales de calidad", centrados en contextualizar información y análisis basado en hechos desde una neutralidad ideológica (como ejemplos, los medios informativos del Estado: *BBC*, *NPR*, *PBS*; las agencias de noticias: *Reuters*, *AP, AFP*) o desde un sesgo ideológico moderado (las prestigiosas cabeceras internacionales, *The Wall Street Journal* y *The Economist*, de sesgo conservador moderado; *The New York Times* y *The Washington Post*, de sesgo liberal moderado). Frente a este ecosistema de medios de calidad, opera un ecosistema de medios centrados más en la opinión, el rumor e incluso la propaganda, y de sesgo ideológico más extremo (como pueda ser, *Daily Kos* en la extrema izquierda americana o el *Daily Wire* en la extrema derecha americana) (Langlois, 2018).

Nadie mejor que Sunstein (2007) describió cómo la gran promesa del pluralismo que aportan los nuevos medios digitales y la autonomía individual desplegada a través de las redes sociales se convirtieron muy rápidamente en multitud de cámaras de eco (*echo chambers*), que, lejos de representar un proceso deliberativo crítico frente a las instituciones de poder, representan múltiples esferas ensimismadas y enfrentadas entre sí. "Existe un serio peligro en un sistema donde los individuos se saltan a los intermediarios de interés general y se restringen así mismos a opiniones y temas de su propia elección" (p. 13).

En este sistema desaparece el "mundo común" que definió Arendt, sustituyéndose por multitud de esferas privadas, que son la antesala del totalitarismo. "Los hombres se han convertido en completamente privados, es decir, han sido desposeídos de ver y oír a los demás, de ser vistos y oídos por ellos. Todos están encerrados en la subjetividad de su propia experiencia singular (...). El fin del mundo común ha llegado cuando se ve sólo bajo un aspecto y se le permite presentarse únicamente bajo una perspectiva" (1958, p. 58).

En resumen, esta democracia post mediática, utilizando la expresión de Applebaum, se caracteriza por la irrupción de las plataformas tecnológicas, que logran acumular grandes cantidades de datos de los usuarios, que pueden vender a anunciantes, y desarrollar algoritmos que permiten a dichos usuarios filtrar la información. Autores vaticinaron en los albores del XXI

que la revolución individual que permitía Internet generaría un aumento de la dificultad a la hora de diferenciar entre información y publicidad, la reducción de los estándares de calidad editorial en todo el sector y la desinformación (Shapiro, 1999). Así, una gran cantidad de usuarios muestra una preferencia por información cargada de emotividad e identidad, que sustituye a la veracidad, generando cámaras de resonancia o burbujas de filtro que fragmentan la opinión pública. En esta opinión pública los medios de comunicación que tienen encomendado el propósito constitucional de proporcionar información veraz son desplazados por medios emergentes que difunden desinformación.

En este contexto, se desmoronan los principios básicos que han de inspirar una opinión pública libre, incluido el pluralismo. En palabras de Villaverde "ese mercado (cibernético) ni es libre (nadie decide si sale o no en el resultado de búsqueda y cómo sale en él), ni es plural (el pluralismo de mensajes propio del proceso de comunicación pública en un Estado democrático no es una cuestión de cantidad de información, sino de su calidad) (...) y tampoco es abierto (no todo mensaje puede acceder a ese mercado, y lo que importa aún más, una acción organizada de un grupo de usuarios puede silenciar determinados mensajes)" (2020, p. 27).

En este contexto digital, la cuestión no es tanto mirar la influencia de los medios de comunicación tradicionales, sino si su estructura institucional interna garantiza el periodismo democrático, entendido como un proceso diseñado para separar los hechos de los rumores o falsedades y para proporcionar información de calidad, caracterizada por la precisión (Arrese, Bell, De Yarza, et al., 2020).

Así, desde una óptica constitucional la cuestión no es salvar a las empresas de medios, sino al periodismo como único proceso posible para garantizar el derecho a la información veraz. En el contexto de Internet, la tensión entre los medios tradicionales y las plataformas digitales sigue siendo demasiado grande como para que puedan verdaderamente colaborar en la producción de periodismo. Nos enfrentamos a una situación en la que hemos de reconocer que, "los mercados continúan siendo útiles para proporcionar ciertos tipos de información y contenidos, pero no pueden satisfacer las necesidades informacionales de una sociedad democrática". Ante este hecho, necesitamos explorar soluciones (Picard, 2013, p. 496).

1.4.2.2. El mantenimiento de la influencia de las buenas marcas periodísticas

En esta "esfera pública conectada" según la calificó Benkler, o "sociedad en red", en palabras de Castells, los medios de comunicación que producen periodismo veraz y de calidad, no quedan totalmente relegados a un segundo plano como algunos autores de principios de siglo XXI llegaron a vaticinar. Los datos demuestran que estos medios continúan jugando un papel relevante en la nueva arquitectura informativa (Langlois, 2018; Ingram, 2018; Deane, 2015).

Ello gracias a que la mayor parte de la comunicación social en Internet se realiza a través de conglomerados mediáticos, que experimentan el doble fenómeno de concentración gradual en el lado de la propiedad y el aumento exponencial de canales y de medios (Shapiro, 1999). Otra de las razones del mantenimiento de ese poder es de naturaleza reputacional: "las web informativas más populares siguen siendo las de los medios tradicionales por la importancia que sigue teniendo la marca como fuente del mensaje" (Castells, 2009, p. 419).

Es decir, en el entorno digital continúa el proceso de concentración de medios que comenzó en las etapas anteriores, existiendo menos propietarios que acumulan más opciones informativas. Este fenómeno es evidente en el caso de determinadas grandes marcas periodísticas como *The New York Times*, que comienza a adquirir un tamaño significativo en el mercado desplazando a la prensa local (Smith, 2020). De hecho, existe una mayor concentración de la audiencia en Internet que en el espacio analógico, lo que llevó a Hindman a vaticinar "el continuo fortalecimiento de las grandes cabeceras nacionales" (2010, p. 101).

El mantenimiento del poder de los medios de comunicación proveedores de información de calidad es también interés destacado de expertos e instituciones en Europa y América del Norte, al considerarse como los aliados más indispensables en la lucha contra la desinformación, según se desprende del Informe de 2018 de la Comisión Europea de lucha contra las fake news y la desinformación.

1.5. Propuesta conceptual de opinión pública libre en el nuevo entorno digital

1.5.1. La opinión pública desde la perspectiva constitucional

En una encuesta que se realizó en 2015 a seis constitucionalistas españoles especializados en derecho de información se abordaron una serie de reflexiones acerca del concepto de opinión pública libre en la democracia constitucional actual (Carrillo, Fernández, Linde et al., 2015). A continuación resumiré las principales aportaciones, de especial relevancia para esta tesis.

Linde, como Habermas, contempla a la opinión pública como una ficción necesaria para articular la democracia constitucional. Para este autor, ni los medios de comunicación ni las encuestas de opinión son exponentes de opinión pública. Los primeros porque, más que reflejar, configuran dicha opinión "de acuerdo con intereses económicos y políticos", y diferencia así una teórica opinión pública libre de la "opinión publicada" de los medios. Las encuestas de opinión son sencillamente "escasamente fiables" para realmente poder reflejar el estado de una eventual opinión pública. Internet añade más complejidad a la situación hasta el punto de calificarla de "caótica". En su desarrollo del concepto normativo de opinión pública libre, Linde establece una relación entre ésta y el mandato constitucional de veracidad, evidenciando la necesidad de un cumplimiento real y efectivo de dicho mandato por parte de los medios de comunicación porque "sin información veraz los ciudadanos no pueden ser libres" (2015, pp. 20-24).

Para Salvador, no se puede hablar de una opinión pública sino de diversas opiniones públicas que emergen como consecuencia de una arquitectura informacional fragmentada. "Por eso, atender a la opinión pública exige hoy el reconocimiento del pluralismo existente en la sociedad y la garantía de que la formación de la voluntad política resulte de un proceso en el que se expresen todas las diferentes opiniones de los distintos grupos sociales". Y para ello considera al derecho de información como una garantía imprescindible de aquel proceso. Al mismo tiempo, la autora considera que los medios de comunicación cumplen un papel definitivo, sobre todo la televisión, en la configuración de esas opiniones. Por ello concluye en la necesidad de que el legislador establezca un régimen constitucional de los medios de comunicación que, a su modo de ver, no ha llegado a desarrollar (2015, pp. 24-27).

Para Solozabal, la opinión pública en un Estado democrático tiene una doble función de legitimación en el sentido de ser una "orientación fáctica", que permite actuaciones contrarias a la misma, pero que a la larga no son sostenibles si el Estado no es capaz de conseguir su aprobación. Además, tiene la función de control del poder político. En esa doble función de la opinión pública es indudable que los medios de comunicación son un "componente indefectible" de la misma, y podría decirse que el "mercado de los medios refleja la opinión pública". Aunque existan intereses que mueven este mercado de medios, para el autor la existencia de intereses contrapuestos "produce cierta compensación" (2015, pp. 27-29).

Por último, para Villaverde no se puede renunciar al concepto de opinión pública libre en el Estado democrático representativo, aunque estemos hablando de una ficción. Dentro de este concepto, los medios de comunicación desarrollan una función crítica del poder político e informativa sobre el devenir de los asuntos públicos. El autor introduce el elemento de calidad dentro de ese proceso informativo de tal manera que, "a mejor información, mejores opiniones y en esa medida decisiones colectivas más racionales" y por tanto la libertad de información tiene que estar supeditada a esta función. Para Villaverde la transmisión de información veraz que desarrollan los medios de comunicación ocupa un papel central en la formación de una opinión pública libre. Pero ese protagonismo destacado de los medios tiene que venir acompañado de una serie de instrumentos que garanticen que éstos transmitan *de facto* información veraz y de relevancia pública según el mandato constitucional (2015, pp. 35-36).

1.5.2. Propuesta conceptual

Por las amenazas que presenta el actual entorno digital, la opinión pública libre sólo puede construirse sobre la base de un proceso de comunicación pública protagonizado por los medios de comunicación como emisores de una veracidad informativa resultante de un periodismo profesional y por los ciudadanos receptores, que tienen un derecho constitucional a ser informados verazmente. Esta base necesaria para el desarrollo de una opinión pública libre requiere un volumen necesario de informaciones difundidas por emisores que cumplan con un mínimo modelo de integridad que garantice la veracidad de dichas informaciones, frente a

informaciones provenientes de otros emisores que, apoyándose en la libertad de expresión, no tienen por qué ceñirse a los requisitos de fondo y forma propios de la veracidad.

Esta propuesta conceptual, está integrada por los siguientes cuatro elementos:

1.5.2.1. Primer elemento: periodismo profesionalizado con propósito de veracidad

Ante una esfera pública digital fragmentada en cámaras de resonancia, alimentadas por medios y redes que promueven la desinformación y realidades alternativas, la cuestión de la veracidad periodística adquiere un nuevo vigor. El elemento de veracidad tiene diferentes dimensiones, la filosófica, la constitucional y la periodística. En este apartado voy a centrarme en la veracidad periodística y su relación con la democracia y dejaré para el siguiente Capítulo el análisis de la veracidad constitucional.

La veracidad informativa se ha convertido en el elemento más cotizado, debatido y desarrollado por parte de académicos y profesionales de la información en los últimos años (Kovack y Rosenstiel, 2011; Stiglitz, 2020; Applebaum, 2020; Schiffrin, 2021; Rauch, 2021). Para Kovach y Rosenstiel la búsqueda de la verdad es la primera obligación del periodismo. Ambos autores parten de una concepción procesal y no sustantiva de la veracidad, el resultado de "un proceso de ordenación que se desarrolla entre la noticia inicial y la interacción entre el público, los protagonistas de la noticia y los periodistas a lo largo del tiempo", dicen Kovach y Rosenstiel (2001, p. 42).

A la prensa, por tanto, no se le exige una reconstrucción perfecta de la realidad objetiva, pues sería muy complicado por no decir imposible hacerlo en la mayoría de los casos. Durandin (1995) traslada algunas teorías de la filosofía del lenguaje para fundamentar mejor a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de verdad o veracidad en el ámbito del periodismo. Así existen tres elementos que han de considerarse esenciales en el análisis de la veracidad dentro de la noticia: el objeto real; el conocimiento de dicho objeto real por parte del periodista; y el discurso o relato que finalmente divulga el medio de comunicación (en Azurmendi, 2005). En

consecuencia, "veraz tiene que ver con el discurso (relato) y con el conocimiento que posee el periodista, e indirectamente con la realidad sobre la que informa" (Azurmendi, 2005, p. 24).

Con una aproximación similar, Martínez Albertos define la veracidad periodística como "un relato periodístico mediante el que se comunica algo verdadero, siempre que sean tenidas en cuenta las reglas propias de la acuración profesional" (citado por Azurmendi, 2005, p.12). Por acuración o precisión, el autor hace referencia a la diligencia profesional que ha de seguir el periodista para que su información sea calificada de veraz.

De esta manera, el periodista, idealmente guiado por la búsqueda de veracidad, se embarca en un proceso de conocimiento que, también idealmente, le va acercando a la realidad del objeto. Para ello, Kovach y Rosenstiel proponen dos condiciones. La existencia de un método dentro de las redacciones como solución al subjetivismo de los periodistas, y la de servir e involucrar a un público, que cumple un papel fundamental en el proceso de búsqueda de la veracidad en el espacio público:

"Es posible que el periodista no sea capaz de ir mucho más allá de un nivel de precisión superficial en una primera noticia. Pero la primera noticia lleva a una segunda, en la que las fuentes han respondido a errores y elementos que faltaban en la primera; y la segunda lleva a una tercera, y así sucesivamente. El contexto se va agregando en cada capa sucesiva. En historias complejas más importantes, hay contribuciones posteriores en los editoriales, las tertulias, las columnas de opinión y las cartas al director o las personas que llaman a programas de radio: la gama completa de conversaciones públicas y privadas" (2001, p. 44).

Este proceso de veracidad gozará de mayor o menor calidad dependiendo de los actores que en él participan, fundamentalmente los medios de comunicación y el público receptor. En palabras de Lippmann, "la calidad de las noticias sobre la sociedad moderna es un índice de su organización social. Cuanto mejor sean las instituciones, cuanto más se representen formalmente los intereses relevantes, cuanto más se desenmarañen los asuntos, mayores criterios objetivos se podrán introducir, y un asunto se podrá presentar como noticia de manera más perfecta" (1922, p. 363).

Un buen ejemplo de este proceso es la cobertura que hicieron los redactores del *Washington Post*, Bob Woodward y Carl Bernestein, del escándalo del *Watergate* entre 1971-1974. Esos procesos de ordenación de la realidad tienen como característica la precisión de la que hablan Azurmendi y Martínez Albertos y, como principal función, la posibilidad de que los ciudadanos y la sociedad puedan tomar decisiones políticas. De ahí que la verdad en periodismo también pueda concebirse como "verdad funcional", cuando nos referimos a "procedimientos y procesos que llevan a una contabilidad de eventos precisa y creíble, que permiten a los ciudadanos y a la sociedad operar" (Kovach y Rosenstiel, 2001, p. 42).

Periodismo veraz es un periodismo caracterizado, por tanto, por procesos de verificación. Pero no tiene por qué limitarse sólo a los hechos. Quisiera en este punto diferenciar el "periodismo veraz y democrático" al que me estoy refiriendo aquí del "periodismo de datos", que ha sido ampliamente analizado por Philip Meyer en Estados Unidos y José Luis Dader en España. Este periodismo, similar al "periodismo de verificación" que desarrollan los nuevos *fact-checkers*, ha registrado un auge en el contexto tecnológico actual, donde es preciso gestionar la ingente cantidad de datos para poder dar contexto y sentido a la información. Meyer lo explica de la siguiente manera: "El mundo se ha vuelto tan complicado, el incremento de información disponible tan ingente, que (...) el periodista tiene que ser un administrador de datos acumulados, un procesador de datos y un analista de esos datos" (citado por Azurmendi, 2005, p. 16).

El periodismo veraz contiene también las opiniones basadas en información veraz. Dragomir lo define como "la comunicación que reúne unos criterios de información verificada y de opinión informada publicada en interés del público" (2020, p. 8), donde incluye tanto la precisión de los hechos, como la opinión informada, como el interés del público, que adquiere un nuevo protagonismo en el entorno digital. Este periodismo se caracteriza no sólo por seguir un proceso de verificación en su búsqueda de la veracidad, sino por contribuir al pluralismo informativo a través de opiniones informadas, garantizadas por una independencia editorial al servicio del público general y en última instancia de la democracia.

Lessig refuerza esta idea al hablar de un "periodismo democrático" como aquel que "sostiene la deliberación democrática". Lessig defiende este tipo de periodismo como elemento indispensable para garantizar una ordenación de la realidad basada en la veracidad informativa para que un grupo suficiente de ciudadanos tenga el mismo acceso a los hechos y a la historia y pueda participar en el proceso de toma de decisiones de la manera más acertada. "Tenemos que encontrar una manera de cultivar ciudadanos informados en el contexto de esta nueva tecnología. Tenemos que encontrar la manera de hacer posible una democracia sensible. Y para hacer eso, tenemos que volver a pensar la norma del periodismo y la dinámica democrática" (2018, p.90).

1.5.2.2. Segundo elemento: medios de comunicación creíbles e independientes

Los medios de comunicación se convierten en el segundo elemento fundamental para la existencia de una opinión pública libre, y así lo avala la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al otorgarles la máxima protección en la creación y difusión de la información veraz. Los medios de comunicación asumen una función de garantía institucional en nuestro ordenamiento, de acuerdo con cierta interpretación doctrinal, que se fundamenta en la doctrina de la función social de los medios de comunicación y que impera de manera más rotunda y clara en otros ordenamientos como el alemán (Villaverde, 1994, pp. 258-260).

Estos sujetos emisores y su fin primordial de difundir veracidad informativa se diferencian de otro tipo de sujetos que han irrumpido con fuerza en la esfera pública digital. Hablamos concretamente de actores que promueven ciertos intereses políticos y económicos y de los usuarios o internautas, que no sólo ejercen su derecho a recibir información de los medios , sino que se convierten en emisores activos de información y opinión a través de las redes sociales. La actividad de estos actores puede generar un posible impacto lesivo en la formación de la opinión pública libre y en el desarrollo democrático como veremos cuando hablemos de las amenazas a la información veraz en el entorno digital.

Ante estos riesgos y amenazas, una parte creciente de la audiencia busca una credibilidad informativa en el nuevo contexto digital. El incremento en el consumo de noticias creíbles se comenzó a evidenciar en determinadas audiencias durante la presidencia de Donald Trump o con

motivo del *Brexit*, una tendencia que se ha disparado durante la pandemia del Covid-19. El público registra el doble de confianza en los medios creíbles que en las redes sociales en lo que respecta a la información sobre la pandemia. Se comienza a registrar un aumento significativo en suscripciones a la prensa online asociada a la calidad del contenido (Newman, 2020).

Esta creciente demanda de medios creíbles nos hace reflexionar acerca del concepto de credibilidad en el contexto informativo y su vínculo con la veracidad. ¿Cómo pueden los medios demostrar a sus audiencias que están ofreciendo información veraz? Se están precipitando algunas iniciativas que veremos más adelante, pero más allá de sellos o certificaciones, existen dos funciones vinculadas al periodismo veraz que los lectores presumen de los medios y que nutren su credibilidad: la función de ser testigos de lo que acontece, donde cobran importancia un efectivo tratamiento de las fuentes; y la función de ser capaces de reconstruirlo con capacidad metodológica y honradez, donde cobra importancia la integridad y la calidad del proceso informativo (Azurmendi, 2005, p. 24).

Las funciones inherentes al periodismo veraz que desarrollan los medios de comunicación requieren de una independencia editorial real. Dicha independencia es definida por Dragomir como "la separación en el proceso de toma de decisiones entre aquellos que controlan las operaciones del medio (los propietarios) y aquellos que producen el principal producto periodístico (editores y periodistas)" (2010, p. 9). Una separación que debería institucionalizarse para evitar que los propietarios y actores externos interfieran en el proceso informativo.

1.5.2.3. Tercer elemento: el derecho a ser verazmente informados

El contexto digital actual permite más que nunca que los ciudadanos asuman la función de un público activo que busca ser informado (Kovach y Rosenstiel, 2001, pp. 91-92). Esta posibilidad ha resucitado un viejo debate que mantuvieron Walter Lippmann y John Dewey a principios del siglo XX sobre el papel de los medios de comunicación en el triángulo de relación entre ciudadanos, medios y democracia. Es un debate que vemos pertinente rescatar para encuadrar la importancia creciente de la ciudadanía en el proceso de comunicación pública digital. En este proceso existe una tensión entre la actividad editorial de los medios de comunicación

tradicionales y la caótica, a veces polarizante, a veces instructiva conversación de los ciudadanos en redes sociales. ¿Cómo afecta esta tensión al desarrollo de la opinión pública y en última instancia al desarrollo democrático?

Tanto Lippmann como Dewey vieron claro que la dogmática liberal según la cual la opinión pública libre emerge espontáneamente en un debate en el mercado libre de ideas es una falacia. "A pesar de su importancia fundamental, la libertad civil no garantiza la opinión pública en el mundo moderno", concluyó Lippmann (1922, p. 202).

Ambos autores coincidieron en el diagnóstico de que tanto el público como la prensa del momento estaban incapacitados para poder alcanzar el buen gobierno en un contexto democrático. Ambos vieron la necesidad de crear nuevas instituciones que pudieran liderar el proceso de investigación social a través de un cuerpo de expertos de manera independiente y financiado por el Estado. Difirieron, sin embargo, en la cuestión de cómo y con quién compartir la inteligencia e información resultante de este proceso. Lippmann defendió que esta información sólo debía compartirse con los decisores públicos, en vista de la incapacidad del público general de auto-informarse y auto-gobernarse. Dewey defendió que esta información debía de transmitirse al público general a través de una comunicación pedagógica e incluso artística, que permitiera una conexión emocional con el público (Crick, 2009, pp. 480-497).

En el marco de nuestra conceptualización de opinión pública, coincidimos con Dewey en la idea de que el público puede ser un sujeto protagonista en el proceso de comunicación pública. Como hemos visto, Internet y las redes sociales se han encargado de articular una serie de canales y herramientas para que este público acceda a ese proceso de comunicación con más facilidades que nunca. También hemos confirmado la imposibilidad de alcanzar una opinión pública verdaderamente libre cuando ese mismo público actúa (conversa, debate, comunica) sobre la base de una información falsa.

Lo que se ha de lograr es mejorar la calidad de la veracidad informativa que publican los medios de comunicación y la manera en la que se presenta al público para que pueda debatir y conversar sobre una premisa informativa adecuada. En palabras de Kovach y Rosenstiel (2011),

"la noticia es la médula espinal de la discusión, el punto de partida. Pero el procesamiento de la información será más dinámico. El proceso se ha hecho ahora público" (2011, p. 201). Se ha de activar además una"función pedagógica y de conexión real" con los ciudadanos, a los que es necesario involucrar más que nunca en ese proceso (Kovach y Rosenstiel, 2011, pp. 200 y ss; Crick, 2009). Un periodismo que ofrezca, en términos utilizados por la Comisión sobre Libertad de Prensa de 1947 (también conocida como la Hutchins Commission), "una versión veraz, exhaustiva e inteligente de los sucesos del día dentro de un contexto que de sentido".

Esto implica una participación activa del público en el proceso de comunicación pública, que a su vez exige una mayor rendición de cuentas por parte de los medios y también una mayor responsabilidad del público en el acceso a la información y en su posterior difusión y activación. En el caso español, existe además un marco normativo que ampara al público en su derecho a ser informado. El hecho de que exista un derecho de la ciudadanía a recibir información veraz permite ampliar la base de legitimados para impugnar ante los tribunales cualquier entorpecimiento a dicha participación. Este elemento de recepción es un elemento esencial de participación en la esfera pública, que incorpora el principio democrático de nuestra CE78[28].

1.5.2.4. Cuarto elemento: el pluralismo político

La opinión pública libre en nuestro ordenamiento tiene como fin el pluralismo político. En este sentido, como hemos recalcado más arriba, la necesidad de proteger la veracidad informativa en la esfera pública digital, no está reñida con la existencia de una diversidad de voces, idearios e inclinaciones ideológicas de los diversos medios, que reflejen la diversidad política y social de la sociedad.

La interpretación doctrinal imperante apela al pluralismo político establecido como valor superior de nuestro ordenamiento en el artículo 1.1 de la CE78. La opinión pública se convierte así en una garantía del pluralismo político tal y como establece la jurisprudencia del TC a partir

[28] Así lo establece la STC 105/83, al confirmar que la protección constitucional del derecho de información contemplada en el artículo 20.1.d) se justifica por "el interés colectivo en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva" (citado en Villaverde, 1994, p. 180).

de la STC 107/88: "(...) el valor preponderante de las libertades públicas del art. 20 de la Constitución, en cuanto se asienta en la función que éstas tienen de garantía de una opinión pública libre indispensable para la efectiva realización del pluralismo, sólo puede ser protegido cuando las libertades se ejerciten en conexión con asuntos que son de interés general por las materias a la que se refieren y por las personas que en ellos intervienen y contribuyan, en consecuencia, a la formación de la opinión pública (...)" (citado por Villaverde, 1994, pp. 194-195).

1.6. Conclusión: La veracidad informativa como elemento esencial de la opinión pública libre digital

La opinión pública es un fenómeno difuso, cambiante y difícil de identificar. En su acepción más clásica (asociada al liberalismo revolucionario de la Francia e Inglaterra del siglo XVIII) la opinión pública es una institución indispensable de la democracia constitucional, en su doble función de servir de contrapeso crítico del poder político y de informar a la ciudadanía sobre los asuntos de relevancia pública (Habermas, 1962; De Vega, 1985; Muñoz Alonso, 1995; Manin, 1997).

A lo largo de las diversas fases de la democracia representativa la opinión pública se ha ido identificando por los diversos autores con diversas instituciones que adquirían un mayor peso o protagonismo en el sistema de representación. En la etapa del "parlamentarismo clásico", el Parlamento es el órgano representativo de la esfera social frente al poder del Estado. En él la deliberación pública de un grupo de ilustrados es considerada como la mejor forma de intercambiar razones y de ese modo alcanzar acuerdos y decisiones mejores. La prensa en esta etapa reproducía esta actividad parlamentaria, ejercía su función crítica con respecto a los representantes y tenía un fuerte componente literario y político vinculado a diferentes posiciones ideológicas (Habermas, 1962; De Vega, 1985; Muñoz Alonso, 1995; Manin, 1997).

En una etapa posterior, llamada "democracia de partidos", emergen los partidos de masas, que responden como institución inevitable del proceso de democratización del sufragio, y que adquieren un nuevo protagonismo junto al poder ejecutivo frente al legislativo. Nace

también el fenómeno del corporativismo y la presencia de intereses privados en la esfera pública. En esta etapa, los medios se convierten en herramientas de los partidos y de otros intereses (Habermas, 1962; Muñoz Alonso, 1995; Manin, 1997).

En la tercera etapa, la "democracia de audiencias", aumenta la complejidad derivada de la expansión de la economía de mercado y del desarrollo tecnológico, que favorecen a su vez unos medios de comunicación de masas sostenidos por un modelo publicitario. En esta, la opinión pública aparece más vinculada a la agenda que establecen estos medios de comunicación, que se convierten en los principales guardianes del discurso público. En este último periodo se comenzó a desarrollar dentro de determinados medios un periodismo profesional y neutral, sobre todo en el entorno angloamericano, donde la veracidad informativa era más relevante que la opinión y el comentario (Habermas, 1962; Muñoz Alonso, 1995; Manin, 1997; Hallin y Mancini, 2004)

Esta evolución histórica de la opinión pública, de la prensa y los medios de comunicación no fue igual en todo Occidente. En aquellas regiones donde la economía de mercado y el sistema capitalista se desarrollaron antes (centro y norte de Europa y el entorno angloamericano), la prensa comercial nació con un propósito muy orientado a la provisión de información precisa sobre los aspectos vinculados al comercio, la navegación, la tecnología y el impacto que la política pudiera tener en el comercio. Adicionalmente, en estas regiones existe una mayor presencia de ciertos elementos asociados a las instituciones liberales como la racionalidad y la legalidad (Hallin y Mancini, 2004).

Por el contrario, en la región del mediterráneo donde el capitalismo llegó más tarde y con menor intensidad, la prensa comercial no tuvo nunca el alcance existente en otras regiones, frente a una prensa política y literaria dirigida más bien a las élites asociadas a las fuerzas del antiguo régimen (la aristocracia terrateniente y la jerarquía de la Iglesia Católica). Los elementos de racionalidad y legalidad de las instituciones liberales eran sustituidos por una cultura clientelar heredera del feudalismo. En este contexto no existe una base social que demande el elemento de precisión (o veracidad informativa) sobre asuntos comerciales o públicos. La prensa refleja más bien la politización de las élites y la tensión permanente entre la tradición y la modernidad (Hallin y Mancini, 2004).

Algunos teóricos sobresalientes sobre el concepto de opinión pública (Lippmann, Arendt y Habermas) alertaron de las debilidades estructurales de los medios de comunicación como posibles garantes de una opinión pública libre. Fundamentalmente identificaron una serie de riesgos para lograr una verdadera consecución de esa doble función de institución crítica con el poder político e informadora de los asuntos públicos. Riesgos derivados de su modelo de negocio, dependiente de los intereses institucionales y corporativos del momento, y de las limitaciones metodológicas de sus propios procesos informativos.

En el caso de Lippmann, ni la prensa de principios de siglo XX, ni el parlamento, son instituciones capaces de ofrecer una información de calidad que pudiera inspirar el buen gobierno debido a un conjunto de límites estructurales. El principal, en el caso de la prensa, es un modelo de negocio dirigido a un público comprador incapaz de opinar sobre la complejidad de los asuntos públicos. La buena información, por tanto, ha de ser el cometido reservado de unas élites y ha de producirse dentro de una estructura institucional independiente (Lippmann, 1922).

Para Arendt, es necesario contar con una esfera pública común donde los hechos -veraces- del día puedan debatirse por los ciudadanos. La prensa independiente es la única institución capacitada para garantizar una veracidad sobre los hechos relevantes que afectan al conjunto de la ciudadanía (Arendt, 1958, 1971). Por su parte, Habermas considera que la opinión pública crítica original del movimiento republicano liberal francés e inglés convive con una opinión pública manipulada por intereses corporativos y políticos que han ido penetrando los medios de comunicación de masas. El fenómeno de la captura informativa por intereses externos se convierte en una amenaza a la libertad en el Estado constitucional (Habermas, 1962).

En conclusión, a la hora de contribuir a la configuración de la concepción de opinión pública liberal, los medios de comunicación de masas siempre han sufrido unas debilidades estructurales derivadas de su modelo de negocio, dependiente de los intereses institucionales y corporativos del momento, y de las limitaciones metodológicas de sus propios procesos informativos (Lippmann, 1922; Habermas, 1962). En consecuencia, el reto permanente de los

medios de comunicación para ejercer un periodismo orientado a las funciones democráticas consiste en garantizar la independencia editorial y los estándares metodológicos y éticos.

En el nuevo contexto digital, las amenazas a la independencia editorial y los estándares metodológicos y éticos cobran una especial dimensión. Los medios de comunicación existentes antes de la irrupción digital se ven desplazados por los nuevos intermediarios tecnológicos y también por nuevos actores que promueven diversas formas de propaganda política y corporativa. Lejos de la utopía libertaria de comienzos de siglo XXI, según la cual, la desintermediación de las viejas estructuras conduciría a una mayor libertad del ciudadano, el nuevo espacio digital intensifica las debilidades estructurales de los medios tradicionales que denunció Habermas y genera nuevas amenazas.

En la nueva infraestructura tecnológica, las nuevas plataformas acumulan grandes cantidades de datos de los usuarios, que pueden vender a anunciantes, y desarrollar algoritmos que permiten a dichos usuarios filtrar la información y, obviamente, a las mismas plataformas, ya sea con fines supuestamente al servicio de los intereses del usuario o de la maximización del tráfico y del beneficio. Algunos autores vaticinaron en los albores del XXI que estos elementos característicos de Internet, junto a la "revolución individual" resultante de los mismos, generaría también una mayor dificultad a la hora de diferenciar entre información y publicidad, reduciría los estándares de calidad editorial en todo el sector y favorecería la desinformación (Shapiro, 1999).

Esta realidad se confirma hoy en día, existiendo una gran cantidad de usuarios que muestran una preferencia por la información cargada de emotividad e identidad, que sustituye a la veracidad. La opinión pública se rompe en un sinfín de cámaras de resonancia o burbujas de filtro con imposibilidad de conversar entre sí. En esta opinión pública fragmentada los medios de comunicación, que tienen encomendado el propósito constitucional de proporcionar información veraz, son desplazados por medios emergentes que difunden desinformación. A veces incluso con la pretensión de ofrecer una información no filtrada por unos medios de comunicación que han perdido su reputación de fiabilidad periodística. La desinformación y la captura de los medios se convierten en dos amenazas constantes a la democracia representativa en esta nueva

etapa de la democracia (Sunstein, 2007), a la que llamaremos "democracia post mediática" utilizando la expresión de Applebaum (Applebaum, 2019).

En este contexto digital, Lessig reivindica la necesidad de crear nuevas soluciones: "tenemos que encontrar una manera de cultivar ciudadanos informados en el contexto de esta nueva tecnología. Tenemos que encontrar la manera de hacer posible una democracia sensible. Y para hacer eso, tenemos que volver a pensar la norma del periodismo y la dinámica democrática" (2018, p.90).

En consecuencia, emerge una necesidad de revitalizar el periodismo veraz, como principal propósito institucional de los medios de comunicación independientes[29]. Emerge también con fuerza la necesidad de involucrar a los ciudadanos en el proceso de comunicación pública, donde dejen de ser meros receptores para convertirse también en emisores a través de las redes sociales. Su responsabilidad en el consumo y en la distribución de información veraz cobra una importancia nuclear.

Para satisfacer las nuevas necesidades, propongo en esta tesis el desarrollo de una adecuada estructura institucional de los medios de comunicación que permita garantizar un contexto e incentivos que contribuyan al desempeño adecuado de la función periodística y sus elementos, el principal el elemento de veracidad. La veracidad informativa sobre una base común de hechos se convierte en un elemento indispensable para garantizar una opinión pública libre.

La veracidad periodística como principal propósito institucional de unos medios de comunicación que llevan a cabo su actividad informativa con independencia, así como una adecuada participación de la ciudadanía en el proceso de comunicación pública, son los elementos que componen nuestra propuesta conceptual de opinión pública libre en el nuevo entorno digital. Si entendemos el periodismo como un proceso diseñado para separar los hechos de los rumores o falsedades y para proporcionar información de calidad, caracterizada por la veracidad, la cuestión es si la estructura institucional interna de los medios de comunicación

[29] Nuestra definición de medio de comunicación en un contexto digital engloba a todo medio cuya actividad principal se centre en la comunicación y difusión de información veraz sobre asuntos de relevancia pública.

garantiza este propósito y sus elementos, y, por tanto, si contribuye a la formación de la opinión pública libre (Arrese, Bell, De Yarza, et al., 2020).

Capítulo 2. El derecho del público a ser informado. La información como bien común

2.1. Introducción

En el capítulo anterior, he analizado el concepto de opinión pública como institución imprescindible de la democracia representativa. La principal crítica a la opinión pública viene de la dificultad a la hora de identificarla en la realidad política y social, llegando algunos autores a calificarla de ficción constitucional. Ante esa dificultad, se ha equiparado conceptualmente a diversas instituciones, como el parlamento, el partido de la oposición o la investigación empírica de la sociedad (Habermas, 1989, pp. 236-243).

Además de éstas, se ha llegado también a equiparar a la esfera pública burguesa, donde la prensa ocupaba un lugar preeminente, sobre todo en el parlamentarismo clásico. Pero la función crítica de la prensa como exponente de opinión pública, fue perdiéndose con la progresiva consolidación de los grandes medios de comunicación de masas. La principal crítica a los medios de comunicación social como representantes de opinión pública es la imposibilidad de lograr una independencia real frente al conjunto de condicionantes económicos, políticos e incluso técnicos (Habermas, 1989, pp. 181-195).

Aún así, y a falta de propuestas alternativas más convincentes, los medios de comunicación independientes mantienen un papel decisivo en la configuración de un proceso de comunicación pública basado en la información veraz que el público y cada uno de los ciudadanos tiene derecho a recibir (Stiglitz, 2008) y que considero elementos indispensables para una opinión pública libre.

En esta tesis, por tanto, pongo el énfasis en el derecho de información sobre la libertad de expresión por la importancia decisiva que adquiere la veracidad de los hechos en un contexto digital donde proliferan la desinformación, la polarización y la captura de los medios por intereses externos.

El principal objetivo de este capítulo es resumir los elementos que integran el derecho de la información veraz en España de acuerdo con el marco jurídico-constitucional de la CE78. Destacamos, en primer lugar, que en nuestro sistema constitucional rige una teoría dualista de la libertad de expresión, según la cual la información y la opinión son dos realidades diferentes y obedecen al ejercicio de dos derechos diferenciados: el derecho de la información y el derecho a la libertad de expresión. Insistimos en que esta diferenciación es de relevancia para esta tesis, que parte de la premisa de que los medios de comunicación, como empresas, y los profesionales de la información que en ellas trabajan, tienen un propósito primordial, que es el ejercicio del derecho de información veraz en nombre de los ciudadanos, a través del cual se construye una esfera pública caracterizada por la veracidad de los mensajes.

En segundo lugar, la veracidad adquiere eficacia jurídica directa al consagrarse en el artículo 20. 1. d) q de la Constitución, algo que no ocurre en la mayoría de las Constituciones de nuestro entorno más inmediato[30]. Esta veracidad se concreta en una serie de elementos que ha ido configurando el TC en su amplia jurisprudencia. Por último, existe un derecho tanto del público como de cada ciudadano a recibir información veraz, que adquiere un protagonismo en la arquitectura institucional de nuestro proceso de comunicación pública.

2.2. Breve historia del derecho a la información

En el Estado constitucional que resultó del movimiento liberal, existían dos esferas diferenciadas en permanente tensión, la esfera social y la esfera del Estado. La prensa se concebía como un derecho de libertad dentro de la esfera social que tenía como principal objetivo vigilar el ejercicio de poder de los representantes legitimado por el nuevo principio de soberanía popular. Numerosos autores y líderes de dicho movimiento comenzaron a defender públicamente la libertad de prensa como un derecho irrenunciable de los ciudadanos libres e iguales.

Así, en Inglaterra, John Milton (1608-1674), poeta y orador de la Inglaterra del XVII, se convirtió en el precursor de la libertad de prensa con su breve tratado *Aeropagítica* que defendió ante el Parlamento británico con el propósito de derrocar la vigente *Orden de Licencias de 1643*.

[30] Anexo I. La regulación del Derecho de Información en Constituciones del entorno

Milton se opuso al requisito legal de licencia previa y censura de obras que establecía dicha orden, basando su reivindicación en la libertad civil de los ciudadanos de poder decir y publicar sus ideas y opiniones. Unas décadas más tarde, John Locke (1632-1704) logró la abolición del *Act for the Regulation of Printing* en 1692, que favorecía el monopolio sobre la impresión de las obras, oficializando por primera vez la Libertad de Prensa en Inglaterra (Azurmendi, 2015, pp. 31-35).

Un siglo más tarde, en la *Declaración de Derechos de Virginia* de 1776 en Estados Unidos; la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 en Francia; y la *Constitución de Cádiz* de 1812 en España se regula la libertad de prensa y en dicha regulación encontramos una serie de rasgos comunes. En primer lugar, hablan de la difusión de información y opiniones como una libertad del hombre reservada frente al Estado y que éste debe reconocer. En segundo lugar, se habla de libertad de prensa como origen de lo que luego se ha llamado libertad de información y expresión debido al principal medio tecnológico del momento, que era la prensa. En tercer y cuarto lugar se establecen unos límites y unas responsabilidades frente al abuso de dicha libertad (Azurmendi, 2015, p. 35-38).

Con el ascenso del nuevo Estado social y democrático a lo largo del siglo XX existe una única esfera pública donde interactúan sociedad y Estado. El progresivo desarrollo de los derechos fundamentales del ciudadano ha hecho posible que puedan insertarse las libertades, como esferas individuales, dentro de la gran esfera del Estado. Los ciudadanos participan en esa esfera, pero dentro de un espacio propio de libertad. En lo que respecta al derecho fundamental de información, se ha vivido esa juridificación progresiva, desde el Estado liberal, donde la información o el proceso de comunicación no estaba juridificado, sino que era un ámbito donde el Estado no podía entrar, al Estado democrático, donde la información se juridifica a través de la Constitución que establece un proceso de comunicación pública que permite la participación de los ciudadanos y el pluralismo político (Villaverde, 1994, p. 27-45).

2.3. Principios y normas internacionales sobre el derecho del público a ser informado

El derecho de información se consagró como derecho humano en el artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos de las Nacionales Unidas* de 1948, que dice así:

> *"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundir sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión".*

A partir del artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, se inicia una diferenciación entre el derecho a la información, relativo a la difusión de hechos, y la libertad de expresión, vinculada a la transmisión de opiniones e ideas. La *Resolución 1003 de Ética del Periodismo* del Consejo de Europa de 1993[31], también consagra esta separación en su artículo 3 como un principio ético básico del periodismo[32]

Se asienta en el plano internacional la llamada "tesis dualista". La *Constitución Española* de 1978 se acoge a esta doctrina dualista en la redacción del *artículo 20*, que es asumida por el Tribunal Constitucional. En su jurisprudencia ha ido diferenciando el ejercicio de la libertad de expresión de opiniones e ideas, del derecho de información sobre hechos y noticias, aplicando diferentes criterios a uno y otro caso. Así, en el ejercicio de la libertad de expresión el límite principal es el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen, mientras que en el ejercicio del derecho de la información existen dos límites que analizaremos con más detalle a continuación: la veracidad de la información y su relevancia pública (Abad Alcalá, 2015; Balaguer, 2016).

Pero estos límites no se establecieron en el artículo 19 de la DUDH, que, por otro lado, no es de obligado cumplimiento por parte de los Estados. Los límites se desarrollaron en otros tratados internacionales, entre los que destacamos el *Convenio Europeo de Derechos Humanos y*

[31] https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16414&lang=en

[32] "*The basic principle of any ethical consideration of journalism is that a clear distinction must be drawn between news and opinions, making it impossible to confuse them. News is information about facts and data, while opinions convey thoughts, ideas, beliefs or value judgments on the part of media companies, publishers or journalists*"

Libertades Fundamentales de 1950 y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 (Resolución de la AG de la ONU).

El *Convenio Europeo de Derechos Humanos* regula la libertad de expresión en el artículo 10 de la siguiente manera:

> *1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.*
> *2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.*

De este articulado destacamos dos puntos que tienen relevancia para este trabajo. Por un lado, se establece el derecho de los emisores a comunicar y de la ciudadanía a recibir informaciones sin injerencia de autoridades públicas. Por otro, se establece que el ejercicio de dicho derecho "entraña deberes y responsabilidades" y "podrá ser sometido a ciertas formalidades". Cabe también destacar que en este texto no aparece como requisito (o límite al ejercicio del derecho de información) la veracidad o la información veraz, algo que, como decíamos, pocas Constituciones además de la española se han aventurado en consagrar.

Sin embargo, el encargado de velar por el respeto efectivo de este Convenio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), cuyas sentencias son aplicables directamente en España, sí que ha desarrollado el concepto de veracidad en su larga jurisprudencia. De ésta jurisprudencia merece la pena destacar ahora los siguientes puntos:

- El TEDH se acoge al régimen dual y diferencia la libertad de expresión de la libertad de información.
- La libertad de información debe ejercitarse respecto de asuntos de interés público y de acuerdo con el criterio de una veracidad definida como la diligencia profesional del informador en la obtención de la noticia.
- La prensa juega un papel eminente en el Estado de Derecho, pues le incumbe publicar informaciones e ideas sobre cuestiones que se discuten en el terreno político y en otros sectores de interés público.
- La prensa no se limita a divulgar informaciones sino también valoraciones sobre la noticia y actúa como perro guardián (Abad Alcalá, 2015, p 88-89).

De manera más concreta, en la Guía sobre la interpretación que ha hecho TEDH el Artículo 10 de la CEDH a lo largo de su jurisprudencia desde 1957 hasta el 2020[33], se establecen a continuación los siguientes criterios relevantes para este trabajo.

En relación al papel que la prensa cumple como "perro guardián" en su tarea de impartir información e ideas sobre asuntos de interés público, el TEDH lo conecta con el derecho del público a recibir dicha información. Por ello recibe una protección creciente como "perro guardián del público" que está sujeta a la condición de que cumpla con los deberes y responsabilidades conectados con la función del periodista y la consiguiente obligación de un "periodismo responsable" (cláusulas, 278 y 284).

Como pautas generales relacionadas con ese "periodismo responsable" que disfruta de la protección del art. 10.2 de la CEDH, el TEDH se refiere a la actividad profesional (297) que requiere de un periodista y (y de su correspondiente empleador) (298) la "buena fe" la actuación sobre una base de "precisión" que conduzca a proporcionar "información creíble y precisa de acuerdo con la ética del periodismo" (307). El TEDH añade que "estas consideraciones juegan un papel particularmente importante hoy, dada la influencia que ejercen los medios en la sociedad contemporánea. En un mundo en el que el individuo se enfrenta a cantidades ingentes

[33] https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_10_eng.pdf

de información que circulan a través de medios electrónicos y tradicionales, implicando a un número creciente de actores, el cumplimiento con la ética periodística adquiere una importancia adicional" (309). "El TEDH acepta que los métodos de objetividad e imparcialidad pueden variar considerablemente" según el medio (317), y que no corresponde a éste ni a los tribunales nacionales sustituir las opciones que haya podido tomar cada medio en relación con "las técnicas periodísticas" empleadas por sus profesionales (320). Ahora bien, tanto "la rectitud (fairness) de los medios para obtener información y divulgarla" como el respeto mostrado a los afectados por la información son criterios relevantes para que el TEDH conceda la correspondiente protección (322). Por último, los editores y directores de periódicos "no sólo participan totalmente en el ejercicio de la libertad de expresión de los autores en sus medios, sino que además comparten los deberes y responsabilidades de los periodistas" (326).

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1996 también regula la libertad de expresión de una manera similar al Convenio: se diferencia la información de las ideas, se reitera la necesidad de restringir este derecho por razones de seguridad nacional, orden público o la salud y la moral públicas; y no apela de ninguna manera al requisito de veracidad[34].

Por último, la UNESCO, a través del *Programa Internacional de Desarrollo de la Comunicación*[35] y del *Global Forum on Media Development*[36], participó en la integración del derecho del público a la información dentro de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de 2015.

[34] *1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[35] https://en.unesco.org/programme/ipdc
[36] https://gfmd.info/

Así el ODS 16.10 dice así: "*asegurar el acceso del público a la información y proteger las libertades fundamentales de acuerdo con la legislación nacional y los acuerdos internacionales*"[37].

En el desarrollo de este objetivo, se prescribe lo siguiente: "*Las personas deben poder participar en el proceso de adopción de las decisiones que afectan a sus vidas*" (...) "*ejercer nuestro derecho a la libertad de información y compartir nuestra opinión con los representantes electos*"[38].

2.4. La consagración del derecho del público a ser informado en la CE78

Desde que el derecho a la información se consagró como derecho humano fundamental en 1948 tuvieron que pasar 30 años hasta que se reconoció en nuestro país a través de la Constitución de 1978, en adelante CE78. Durante esas tres décadas en las que nuestros países vecinos avanzaron en su desarrollo democrático, en España vivimos bajo una dictadura y bajo una legislación contraria a la libertad de prensa y a la libertad de expresión.

Sin duda alguna la represión que sufrieron los ciudadanos españoles durante los años de la dictadura influyeron decisivamente en el poder constituyente del 78 a la hora de articular la configuración jurídica del derecho de información. Lo lógico es que éste diseñara un marco legal lo más favorable posible a la libertad de información, lo que dio lugar a "una de las constituciones más avanzadas en el ámbito internacional" (Bel Mallén, 2015, p. 178).

El carácter innovador del artículo 20 se atribuye al hecho fundamental de elevar a categoría constitucional una serie de elementos decisivos para el desarrollo de un periodismo veraz y democrático: el concepto de veracidad, la cláusula de conciencia y el secreto profesional, algo que no es habitual en el resto de constituciones (F. Beaumont, 1978). A ellos se añaden la incorporación expresa del derecho a "recibir" libremente información veraz, que tampoco es habitual en otras leyes fundamentales (Fernández Ramos, 2017, p. 704).

[37] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/
[38] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf

El artículo establece lo siguiente:

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 comunicación en virtud de resolución judicial.*

Sin embargo, el carácter innovador de este artículo no fue precedido de un debate sustantivo o doctrinal sobre estos elementos por parte de los miembros del Poder Constituyente. Sí que se abordó expresamente un debate (aunque fuera mínimo) sobre el secreto profesional, la cláusula de conciencia y el control político de los medios públicos. Pero nada se habló de la veracidad de la información. En palabras de Azurmendi, existe una "paradójica desproporción entre los temas secundarios que discutieron los ponentes constitucionales en los prolegómenos

del reconocimiento del derecho a la información y el peso reconocido a este principio como fundamento de la sociedad democrática" (2005, p. 25).

En cualquier caso, el constituyente estableció un marco jurídico sobresaliente en materia de derecho de información caracterizado por una serie de principios esenciales: la separación de la opinión y la información; la veracidad informativa; el estatuto constitucional del periodista a través de la cláusula de conciencia y el secreto profesional; el respeto del pluralismo informativo y la crítica a poderes e instituciones; la protección de otros derechos fundamentales, como el honor, la intimidad y la propia imagen, salvo en los casos de relevancia pública, donde la información prevalecerá sobre aquellos derechos (Carrillo et al, 2015, p. 19; Villaverde, 2018).

2.5. El fundamento del derecho de información. La doble dimensión objetiva y subjetiva.

El derecho de información veraz establecido en el artículo 20.1. d) de la CE78 es un derecho complejo porque contiene una dimensión objetiva de garantía institucional y una dimensión subjetiva de libertad. Ambas dimensiones afectan a los emisores y a los receptores de información. De ahí que sea útil concebir el derecho de información en el contexto de un proceso juridificado de comunicación pública, donde existe un emisor o sujeto activo de dicho derecho, representado por los medios de comunicación y los profesionales de la información, que comunica información veraz a un receptor, que interviene en este proceso como sujeto pasivo, representado por el público general y por cada individuo (Villaverde, 1994, pp. 27-54).

Los medios de comunicación y los profesionales de la información como sujetos activos y emisores de información, reciben la máxima protección constitucional, como veremos a continuación. Pero el fundamento de dicha protección constitucional reside no en la dimensión subjetiva, sino en su dimensión objetiva, cuyo propósito último es contribuir a la formación de una opinión pública libre y plural, institución política fundamental del Estado Democrático de Derecho (Balaguer, 2016; Bel Mallén, 1992; Cousido, 1992; Serrano, 2015; Villaverde, 2018).

Así, el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo, sobre todo en la primera etapa de su jurisprudencia, el protagonismo de esta dimensión sobre la dimensión subjetiva, bajo la

llamada “dogmática institucional-funcional”, según la cual la protección constitucional que se le otorga a estos sujetos emisores en el ejercicio del derecho de información tiene como fundamento último “el interés colectivo en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva” (STC La STC 105/83 citada por Villaverde, 1994, p. 180).

Bajo esta dogmática, el derecho de información que ejercen los medios de comunicación se supedita a su función de generadores de una opinión pública “correcta” (a la que nosotros llamaríamos “veraz”), y, en consecuencia, su actividad debe reunir una serie de requisitos de fondo y forma. Además, es debido a esta dimensión objetiva el hecho de que el derecho de información tenga una prevalencia con respecto a otros derechos y bienes constitucionales, como el honor, la intimidad y la propia imagen. Adquiere así un protagonismo con respecto a otros derechos porque se convierte en el presupuesto para que los demás derechos fundamentales se puedan disfrutar.

En una jurisprudencia posterior, el Tribunal Constitucional cambia de dogmática, a juicio de Villaverde, para acogerse más a la “dogmática liberal”, según la cual el derecho de información del 20.1. d) garantiza la dimensión subjetiva, y, como resultado de esta garantía, existe una opinión pública libre. Es decir, el derecho de información, en su dimensión subjetiva, es un presupuesto de la opinión pública libre. De acuerdo con esta interpretación, no se aspira a una opinión pública “correcta” obedeciendo a ciertas condiciones de fondo y forma, sino a una opinión pública libre, donde el interés colectivo en la información es el resultado de los intereses del emisor o sujeto activo. Así, bastaría con garantizar un pluralismo externo dentro del mercado de medios para preservar una opinión pública libre (Villaverde, 2018, pp. 582-584; Villaverde, 1994, pp. 73-163). Desde la dogmática liberal, el derecho de información, en su dimensión subjetiva, es “un derecho de libertad, que no de prestación, que atribuye al individuo y singularmente al profesional de la información, el poder jurídico de divulgar la narración de los hechos sin interferencias, coacciones o restricciones de terceros, públicos o privados” (Villaverde, 2018, p. 597).

En esta dimensión subjetiva, el derecho de información es además un derecho humano, que no se nos es concedido por el Estado, sino que nos es inherente antes de la existencia del Estado, tal y como afirmaron los revolucionarios franceses Montesquieu, Voltaire y Rousseau y más concretamente el norteamericano Thomas Paine, autor del *Rights of Man* y amigo de Thomas Jefferson. Todos ellos buscaron llegar a un "orden natural de las cosas, donde los sistemas de principios son universales, verdaderos y previos a la constitución de los Estados" (Paine, 1792, citado por Azurmendi, 2015, p. 35).

Sin embargo, esta dogmática liberal se matiza de dos formas. Por un lado, estableciendo unos límites al derecho de información que veremos más adelante y que tienen que ver con la necesaria veracidad de la información, así como con el respeto de otros derechos y bienes constitucionales. Por otro, introduciendo la perspectiva democrática del derecho del público a recibir información veraz, de ahí que Villaverde considere que la dogmática correcta para interpretar adecuadamente el derecho de información del 20. 1. d) es la "liberal-democrática", es decir una dogmática que se encuentra entre la institucional-funcional y la liberal (1994, pp. 329-386).

El análisis de Villaverde sobre la interpretación del artículo 20.1.d) y sus consecuencias es uno de los pocos existentes. Según Salvador, "en nuestro país no se ha desarrollado el suficiente debate doctrinal y jurisprudencial para, razonando desde los arts. 1 y 20 de la Constitución, determinar sobre cuáles mandatos y obligaciones que de ellos derivan para el legislador en orden a establecer un régimen de los medios que garantice la libre formación de la opinión pública", poniendo de ejemplo contrario a Alemania, donde "existe una dogmática suficientemente consensuada sobre cuál es el régimen constitucional de los medios de comunicación" (en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, pp. 23-24).

2.6. Titulares del derecho de información: emisores y receptores

2.6.1. Los emisores

Toda persona es titular del derecho a la información, y así lo establece el Tribunal Constitucional, que concretamente considera titulares de este derecho, "*a los medios de comunicación, a los periodistas, así como a cualquier otra persona que facilite la noticia veraz de un hecho y a la colectividad en cuanto receptora de aquella"*. (Como se citó en Serrano, 2015, de acuerdo a las Sentencias 6/1981; 105/1983; 168/1986; 165/1987; 6/1988; 176/1995; 4/1996). Queda así establecida la universalidad del derecho de la información.

Aunque se confirma la universalidad del derecho de información, existen diferentes niveles de protección constitucional de la actividad informativa atendiendo al sujeto que la ejerce, al objeto y a las circunstancias de cada caso. Desde la perspectiva subjetiva, tanto los profesionales de la información, como los medios de comunicación, gozan de una protección superior a la que gozan el resto de los ciudadanos. Pero como decíamos esta protección superior, que analizaremos cuando abordemos el objeto del derecho de información, se debe a la función social que cumplen periodistas y medios, lo que les hace también acreedores de una serie de deberes y responsabilidades.

A continuación vamos a analizar cómo el ordenamiento jurídico español, así como los diversos mecanismos de autorregulación, contemplan dichos deberes y responsabilidades de los dos sujetos emisores en el ejercicio del derecho de información, centrándonos en los dos aspectos esenciales para esta tesis: su deber de diligencia en la consecución de su propósito constitucional de "comunicar información veraz", y la necesaria independencia profesional y empresarial para cumplir con dicho propósito.

2.6.1.1. Los periodistas o profesionales de la información

a) Definición de profesional de la información

No hay un estatuto oficial del periodista en España que permita determinar con claridad quién es profesional de la información y quién no. La UNESCO y la Organización Internacional de Periodistas (OIP) han definido periodista como "cualquier persona, de cualquier nacionalidad, que tenga un empleo fijo remunerado como director, redactor, fotógrafo, camarógrafo o técnico de prensa, radio, televisión o servicio de noticias filmadas, que ejerza su profesión cumpliendo normas ético-profesionales. Tal actividad profesional consiste en buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones, ideas, estudios o comentarios en publicaciones diarias o periódicas, agencias de prensa, servicios de radiodifusión, televisión o cine" (como se citó en Gutiérrez Atala, 2015, p.531).

A falta de una definición en España, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de febrero de 2014 arroja algunos elementos que caracterizan al profesional de la información, como la exclusividad, continuidad, regularidad y permanencia (Díaz Arias, 2015, pp. 611-612). Otros autores consideran que la "formación adecuada" y la "dedicación profesional" son los elementos que determinan la condición de profesional de la información a un sujeto determinado. "La mayor parte de los autores establecen (...) el hecho de que el periodista viva de la información, se dedique exclusivamente a ella y obtenga de esa labor su *modus vivendi*, tanto en el aspecto material como social" (Bel Mallén, 1992, p. 154).

Esta posición concuerda con la del Tribunal Constitucional, que considera profesionales de la información "a quienes hacen de la búsqueda y difusión de información su profesión específica" (STC 30/1982, como se citó en González Ballesteros, 2015, p. 799). Es por ello que los colaboradores, que ejercen el derecho de difundir información de manera circunstancial, no pueden ser considerados profesionales de la información, pero sí los *freelance* que se ganan la vida con el oficio aunque no pertenezcan a un medio específico (Serrano, 2015, p. 197).

El debate sobre quién tiene condición de profesional de la información sigue vivo, de tal manera que el propio Bel Mallén, unas décadas más tarde, considerará que lo que realmente define la condición de periodista es "el medio a través del cual los mensajes llegan al público" (2015, pp. 562). Lo cual encaja con la interpretación que Villaverde hace de la jurisprudencia del TC más reciente sobre este asunto: "es periodista aquel que presta un trabajo habitual y retribuido, profesional por tanto, en los medios de comunicación" obedeciendo a un criterio funcional más que colegial (Villaverde, 2018, p. 590).

Esta última posición doctrinal sintoniza con mi premisa de que son los periodistas dentro de los medios de comunicación los que protagonizan el periodismo veraz y democrático frente a otro tipo de actores en la mayor parte de las situaciones.

a) El estatuto constitucional del profesional de la información

Los periodistas son los sujetos cualificados del derecho de la información. Estos profesionales de la información ejercen habitualmente la facultad específica de "comunicar" información veraz, a tenor literal del artículo 20.1. d). Ejercen, por tanto, un servicio público dentro de organizaciones de naturaleza privada.

La profesionalización de un gremio se desarrolla para garantizar que dicho gremio ofrezca de manera íntegra un servicio público. Una profesionalización que ha de quedar por encima de la maximización de los beneficios empresariales. Al gremio de los abogados y de los médicos se les exige una serie de estándares que no pueden contravenir bajo pena de expulsión de los colegios profesionales correspondientes, con el consiguiente descrédito ante los potenciales clientes y colegas de la misma profesión (Hutchins y Chafee, 1947, pp. 76-78). "Los profesionales de las noticias no son como los empleados de otras compañías. Tienen una obligación social que puede estar por encima de los intereses inmediatos de sus empleadores", aclaran Kovach y Rosenstiel (2001, p. 52). Y así lo establece el *Informe de la Comisión Hutchins* de 1947.

Pero no hay un servicio público en una democracia más importante que el que prestan estos profesionales de la información, y es éste el fundamento detrás del desarrollo de los códigos deontológicos, y, en el caso español, de la elevación a categoría constitucional de sus elementos más nucleares como la cláusula de conciencia y el secreto profesional. Elementos que integran lo que Villaverde ha calificado como el "estatuto constitucional del periodismo" (2018, p. 590). Este estatuto otorga esa "*protección que enlaza directamente con el reconocimiento a aquellos profesionales del derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional para asegurar el modo de ejercicio de su fundamental libertad de información"*. (Sentencia 225/2002, como se citó en Serrano, 2015, p. 194).

Esta arquitectura jurídica es sobresaliente para proteger la independencia de la profesión periodística si la comparamos con la existente en otros países. En palabras del periodista José Antonio Zarzalejos: "el sistema constitucional español diseñó un auténtico paraíso para los medios. No sólo por la prevalencia que el Tribunal Constitucional ha establecido doctrinalmente para la libertad de expresión, sino también por la contemplación en la Carta Magna del secreto profesional -sin desarrollar por norma ordinaria u orgánica- y de la cláusula de conciencia -desarrollada por ley, pero escasísimamente utilizada por los profesionales-" (2015, pos. 4122).

El secreto profesional y la cláusula de conciencia son dos herramientas que el poder constituyente quiso poner a disposición de los profesionales de la información para proteger su independencia, constituyendo el "núcleo duro", en palabras de Villaverde, del estatuto constitucional del periodista que mencionamos más arriba (2018, p. 611). La CE78 los incluye en el 20.1.d) de la siguiente manera: "*la Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades*", invitando al legislador a que los desarrolle por vía legislativa. A continuación resumimos los elementos esenciales de estas dos instituciones, así como de la institución de censura previa.

1. Secreto profesional

El secreto profesional, ni se ha regulado por vía legal, ni existe apenas jurisprudencia constitucional al respecto. A pesar de la falta de normativa legal, el precepto constitucional sí que tiene eficacia directa, que se demuestra con el hecho de que los profesionales de la información han podido servirse de este derecho para poder proteger sus fuentes ante la jurisdicción ordinaria (Villaverde, 2018, p. 613).

Desde un punto de vista de objeto y de eficacia, el secreto profesional exime al periodista de tener que revelar la identidad de sus fuentes ante el poder público, el poder judicial, el poder ejecutivo, inclusive la policía, el legislativo, inclusive una comisión de investigación, particulares, e incluso ante superiores dentro del propio medio de comunicación. Estos poderes o actores no podrán tampoco acceder a la identidad de las fuentes de manera indirecta (Moretón, 2015, pp. 577-606).

A falta de una jurisprudencia asentada en España, la jurisprudencia del TEDH arroja una serie de argumentos fundamentales sobre el secreto profesional. Por un lado, para poder invocar el secreto profesional son necesarios los requisitos constitucionales de la información protegible, es decir, su veracidad y su relevancia pública. Por otro, los sujetos legitimados para poder invocarlo deben de haber difundido la información de acuerdo con los cánones de la profesión periodística (Moretón, 2015, pp. 577-606).

Por último, desde la perspectiva de los límites, si hay una colisión entre la información veraz y el honor, la intimidad o la propia imagen de terceros, el periodista tendrá que demostrar la veracidad de la información para gozar de la protección que el secreto profesional le brinda. El hecho de que la veracidad esté ligada a las fuentes utilizadas, será decisión del periodista revelar su identidad o no, y en caso negativo, y ante la imposibilidad de probar la veracidad de la información, tendrá que asumir personalmente los daños causados a terceros (Moretón, 2015, pp. 577-606).

2. Cláusula de conciencia

La cláusula de conciencia es el otro derecho instrumental que nuestro Constituyente estableció en el artículo 20 para proteger la independencia de los periodistas en el ejercicio efectivo del derecho de información. Se define como la facultad del profesional de la información de rescindir su relación laboral con la empresa informativa y ser indemnizado al invocar un conflicto de conciencia motivado por el cambio editorial de dicha empresa.

Al igual que el secreto profesional, la cláusula de conciencia prevista en el 20.1.d) de la CE78 goza de eficacia directa, aunque en este caso sí que ha sido objeto de regulación por parte del legislador a través de la *Ley Orgánica 2/1997 de 19 de junio reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información*.

El Tribunal Constitucional sólo se ha pronunciado dos veces sobre este asunto (en las SSTC 199/1999 y 225/2002), si bien ha establecido unos principios claros en cuanto a su titularidad, finalidad, objeto y eficacia. Destacamos aquí que son titulares de este derecho aquellos profesionales de la información que demuestran que un cambio de tendencia ideológica les afecta directamente en el ejercicio profesional de expresar sus opiniones y juicios. Al gozar de eficacia directa, los profesionales pueden ejercerlo sin tener que mediar una resolución judicial previa (Villaverde, 2018, pp 611-613).

Además de la cláusula de conciencia y del secreto profesional, el estatuto constitucional del periodista está integrado por un derecho preferente en el acceso a la información, y por una serie de deberes o responsabilidades, como la exigencia de veracidad de la información y la exigencia de que la información que difunda el periodista sea de relevancia pública, que se presupone si se hace a través de un medio de comunicación (Villaverde, 2018, p. 590).

3. El deber de veracidad

Este deber de veracidad que han de cumplir los periodistas antes, durante y después del acto informativo se ha ido configurando en la doctrina de veracidad del Tribunal Constitucional. Aunque lo veremos más en detalle cuando hablemos del objeto del derecho de información, basta decir aquí que el TC define "veracidad periodística", a grandes rasgos, como un deber de diligencia del profesional de la información, quien, a la hora de obtener y difundir la información se comporta de manera recta. Para Azurmendi, esto implica dos elementos: el cumplimento de la ortodoxia metodológica en la elaboración y transmisión de la noticia y la buena fe del periodista (2005, pp. 28-29).

El problema es que si el TC se remite a una suerte de ortodoxia metodológica que debería guiar a los profesionales en la elaboración y transmisión de la noticia, en la práctica dicha ortodoxia metodológica no existe contemplada en ningún estatuto oficial ni exigida por parte de ningún órgano regulador o consejo de prensa. El TC se aventura en concretar una mínima metodología exigiendo a los profesionales que prueben haber realizado una labor de contraste de la información con datos objetivos y fuentes de toda solvencia. Para Azurmendi esto es insuficiente para una correcta valoración de la veracidad periodística, y concluye que "una vez que se admite que la medida de la información veraz es una correlación de la actividad desplegada por el periodista, será necesario establecer unos cánones que, con carácter general, sean aplicables a todo trabajo periodístico como norma de calidad de la búsqueda, elaboración y difusión de la información" (2005, p. 31).

En cuanto a los mecanismos de autorregulación, este deber de veracidad se prevé de manera muy genérica. El *Código Deontológico de la FAPE* (que se aprobó en 1993) lo establece como uno de los Principios Generales que ha de regir la actividad de los periodistas y lo desarrolla en el artículo 2 y 3:

2. El primer compromiso ético del periodista es el respeto a la verdad.

3. De acuerdo con este deber, el periodista defenderá siempre el principio de la libertad de investigar y de difundir la información y la libertad del comentario y la crítica.

Adicionalmente, el deber de veracidad se desarrolla con más detalle en la sección "Principios de Actuación", cuyo primer principio establece que:

1. El compromiso con la búsqueda de la verdad llevará siempre al periodista a informar sólo sobre hechos de los cuales conozca su origen, sin falsificar documentos ni omitir informaciones esenciales, así como a no publicar material informativo falso, engañoso o deformado. En consecuencia:

a) Deberá fundamentar las informaciones que difunda, lo que incluye el deber de contrastar las fuentes y el de dar la oportunidad a la persona afectada de ofrecer su propia versión de los hechos.

b) Advertida la difusión de material falso, engañoso o deformado, estará obligado a corregir el error sufrido con toda rapidez y con el mismo despliegue tipográfico y/o audiovisual empleado para su difusión. Asimismo difundirá a través de su medio una disculpa cuando así proceda.

c) Asimismo, y sin necesidad de que los afectados acudan a la vía judicial, deberá facilitar a las personas físicas o jurídicas la adecuada oportunidad de replicar a las inexactitudes de forma análoga a la indicada en el párrafo anterior.

En abril del 2021 varias asociaciones de periodistas (FAPE, APM y APIE) firmaron con la asociación de directores de comunicación (Dircom) un acuerdo pionero de autorregulación para proteger la veracidad de la información[39]. En este acuerdo ponen de manifiesto la necesidad de proteger el derecho de información de los ciudadanos, en virtud del cual, periodistas y directores de comunicación se comprometen a "*reafirmar su compromiso con los principios y derechos constitucionales, entre ellos, la defensa de la verdad y el fomento de la transparencia*".

[39] https://www.apie.es/wp-content/uploads/2021/04/DocumentoFirmado_APM_FAPE_APIE_DIRCOM.pdf

Para ello se comprometen a seguir un conjunto de prácticas y principios que deben orientar las relaciones entre ambas partes. Como por ejemplo, a los directores de comunicación se les exige, "*facilitar la información veraz y de calidad a los profesionales de los medios de comunicación*". Por su parte, a los periodistas, "*publicar y difundir información veraz*" así como "*contrastar las informaciones con varias fuentes solventes. Aplicar el mayor nivel posible de verificación de informaciones procedentes de redes sociales…*"

En el ámbito internacional, la *Resolución 1003 de Ética en el Periodismo* aprobada por el Consejo de Europa en 1993 consagra el deber ético de veracidad en el artículo 4: "*News broadcasting should be based on truthfulness, ensured by the appropriate means of verification and proof, and impartiality in presentation, description and narration. Rumour must not be confused with news. News headlines and summaries must reflect as closely as possible the substance of the facts and data presented*"[40]. Y añade en el artículo 5 de manera explícita que las opiniones no está sometidas al mismo régimen de veracidad : "*Although opinions are necessarily subjective and therefore cannot and should not be made subject to the criterion of truthfulness, we must ensure that opinions are expressed honestly and ethically*".

En la Federación Internacional de Periodistas aprobó en 2019 la *Carta Mundial de Ética de Periodistas*, cuyos artículos 1 y 2 exigen a los periodistas:

> *1. Respetar la verdad de los hechos y el derecho del público a conocerla constituye el deber primordial del periodista.*
>
> *2. De acuerdo con este deber, el o la periodista defenderá, en todo momento, el doble principio de la libertad de investigar y de publicar con honestidad la información, la libertad de comentario y de crítica, así como el derecho a comentar equitativamente y a criticar con lealtad. Él/ella se asegurará de distinguir claramente la información de la opinión.*

[40] https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16414&lang=en

Por su parte, los medios de comunicación tradicionales han venido desarrollando un conjunto de normas o políticas para sus profesionales en una variedad de códigos deontológicos, éticos, libros de estilo y estatutos de la redacción. En lo que respecta al deber de veracidad de sus periodistas, observamos que hasta hace pocos años existían pocas referencias en la mayor parte de los casos, y, en aquellos códigos donde existían referencias, se limitaban a una mera declaración de intenciones donde se incluía el compromiso con la verdad sin más[41].

En resumen, este elenco normativo, tanto jurídico-constitucional como de autocontrol, es un buen punto de partida para garantizar la veracidad informativa en España, pero el problema es que no desarrolla de manera más exhaustiva y precisión esa ortodoxia metodológica a la que apelan los expertos (Azurmendi, Dader, Meyer, Kovach y Rosenstiel), pero sobre todo, no incluye un organismo que dé efectividad al sistema normativo descrito.

c) La censura previa

La prohibición de la censura previa viene establecida en el artículo 20.2, según el cual, "e*l ejercicio de estos derechos -refiriéndose lógicamente a la libertad de expresión y derecho de información- no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa*".

El TC ha definido Censura Previa de la siguiente manera: "cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu que consista en el sometimiento a un previo examen por un poder público del contenido de la misma cuya finalidad sea la de enjuiciar la obra en cuestión con arreglo a unos valores abstractos y restrictivos de la libertad, de manera tal que se otorgue el plácet a la publicación de la obra que se acomode a ellos a juicio del censor y se le niegue en caso contrario" (SSTC 77/1982, 52/1983, 13/1985, 52/1995, 176/1995, 187/1999, FJ 5 citado por Villaverde, 2018, p. 609).

Así, la prohibición de la censura previa en nuestro ordenamiento estaría justificada "en la necesidad de garantizar una neutralidad de los poderes públicos" ante las diversas

[41] Vid. 3.5. *Principios y procesos editoriales de los medios españoles* en *Capítulos 3. Estado de la transparencia y gobernanza de los medios de información en España* en Parte III.

manifestaciones que puede suponer el ejercicio del derecho de información en el proceso de comunicación pública libre (Balaguer, 2016, p. 83).

Dicho lo cual, hay que diferenciar la censura previa así definida de otro tipo de actuaciones, como pudiera ser el control habitual de la información que llevan a cabo los editores y directores de los medios de comunicación, donde se consideran los riesgos económicos y jurídicos que puede suponer para el medio la publicación de determinado tipo de información; de la autodisciplina de los propios informadores; de las condiciones a través de las cuales los poderes públicos, concretamente el legislador, desarrollan el régimen de los medios de comunicación; o, por último, el secuestro de publicaciones por parte del poder judicial como medida preventiva de una posible vulneración de otros derechos fundamentales (Villaverde, 2018, p. 609-611).

2.6.1.2. Las empresas de medios de comunicación

En cuanto a las empresas de medios de comunicación, como personas jurídicas o sujetos organizados, son también titulares preferentes del derecho de la información. El TC ha establecido en su doctrina que, en el ejercicio del derecho de información, la presencia de ambos sujetos, el profesional cualificado y el empresarial organizado, se hace indispensable para recibir la máxima protección constitucional (STC 6/1981; 105/1983; 168/1986; 165/1987; 6/1988; 176/1995; 4/1996; 225/2002).

Al igual que decíamos de los periodistas, la actividad informativa de las empresas de medios de comunicación es considerada no sólo como actividad empresarial, sino como una actividad que tiene como resultado la configuración de una opinión pública, y por tanto cumple con una función social nuclear para nuestro Estado democrático y de derecho. En palabras de Balaguer, las empresas de medios "son la garantía de una configuración democrática de la sociedad y de la política" (2016, p. 21).

a) Definición de empresa de medios de comunicación

Esta tesis está centrada en aquellas empresas de medios de comunicación que desarrollan una actividad editorial o informativa sobre los asuntos de relevancia pública en una democracia constitucional (medios informativos). Sería quizás más propio hablar de empresas de noticias o de empresas periodísticas. En el entorno digital esta noción de medio de comunicación puede adquirir un mayor alcance por el creciente papel editorial que están ocupando las plataformas tecnológicas y otros actores en la actividad editorial e informativa.

En este sentido Deane se pregunta, "¿utilizamos las lentes institucionales, y miramos sólo a las televisiones, los periódicos impresos o digitales que tienen un propósito fundacional claro y que claramente actúan como un conjunto de instituciones en relación al Estado y otras fuentes de poder? o ¿utilizamos unas gafas sociales, y miramos a todas aquellas maneras a través de las cuales la gente puede acceder a la información y comunicar en el siglo XXI?" (2015, p. 268).

El debate sobre el nuevo alcance de los medios de comunicación se está librando en estos momentos en la doctrina académica y en las instituciones europeas y trasciende los objetivos de esta tesis doctoral. Es importante solo mencionar que comienza a haber una inclinación por una nueva noción de medio de comunicación, que engloba no sólo a los medios tradicionales sino también a los intermediarios tecnológicos (Villaverde, 2020, pp. 28-29). En este sentido, el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han comenzado a asumir ya esta posición. Así, según la Recomendación CM/Rec (2011) 7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, son medios de comunicación:

"*…todos los actores involucrados en la producción y diseminación, a un vasto número de gente, de contenidos (por ejemplo información, análisis, comentario, opinión, educación, cultura, arte y entretenimiento en texto, audio, visual, audiovisual y otra forma) y aplicaciones diseñadas para facilitar la comunicación masiva interactiva (videojuegos online), mientras retienen (en todos estos casos) el control editorial o la supervisión de sus contenidos*". [42]

[42] https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/101403.pdf

Las iniciativas que se están negociando en estos momentos y que veremos en próximos capítulos obedecen a este enfoque. A los efectos de esta tesis y de nuestra propuesta conceptual de opinión pública, nos referimos a la primera categoría de medios de comunicación a la que hace alusión Deane, es decir, medios de comunicación que apuestan por el propósito institucional de desarrollar un periodismo veraz y democrático sobre asuntos de relevancia pública. Ello no impide incluir en esta categoría a nativos digitales que han nacido con dicho propósito, en algunos casos, con mayor integridad que algunos medios tradicionales[43].

b) Normativa relativa a la creación de empresas de medios de comunicación

En España, y como norma general, la creación de un medio de comunicación no requiere de regulación o reconocimiento legal, salvo que se necesite la utilización del dominio público como ocurre con las radios y las televisiones. Así, en nuestro sistema normativo sólo encontramos regulación para la creación de esta categoría de medios, y no para la prensa o para los medios escritos. Existe una creencia muy arraigada, de que cualquier regulación de la prensa puede suponer limitaciones de un derecho de libertad intocable. Es decir, se asienta la idea de que "la mejor ley de prensa es la que no existe" (Villaverde, 2018, p. 604; Balaguer, 2016, pp. 17-23).

El Poder Constituyente se centró en la creación y gestión de las televisiones y radios públicas probablemente porque en ese momento histórico consideró que era la única manera de garantizar esa función democrática de los medios. Quedó así establecido en el art. 20.3 de la CE78 la obligación del legislador de regular "la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado". Esta obligación se materializó en la *Ley 4/1980 reguladora del estatuto de la radio y la televisión*, en cuyo artículo 1.2. establece que "la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado". Esta disposición quedó derogada por *la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal*, que, a su vez, ha sufrido una serie de modificaciones hasta la última en 2017.

[43] Por poner ejemplos, en España, *Diario.es* y en Holanda *DeCorrespondent*

En 1980 se abrió la puerta a la creación de televisiones privadas cuando Antena 3 S.A. solicitó ante el Ministerio de Cultura autorización administrativa para la concesión de una licencia de televisión. La desestimación de esta solicitud por el Ministerio derivó en un Recurso de Amparo ante el TC que dio lugar a la famosa STC 12/1982, también llamada "Sentencia Antena TV", por establecer de manera contundente la condición de "servicio público esencial" de la televisión con independencia de su naturaleza pública o privada, de acuerdo con el artículo 128.2 de la CE78 (González-Trevijano, 2019, pp. 36-37).

Tras reconocer esta necesaria condición de servicio público de la televisión privada, que está vinculada a esa dimensión objetiva de la libertad de expresión de la que hemos venido hablando, el TC también enfatiza su dimensión subjetiva, que ha de estar sujeta a unos límites, el principal, que su ejercicio no impida el ejercicio propio de otros sujetos. Algo que ocurre con las radios y televisiones porque requieren de un espacio de dominio público que es escaso.

Así, la intervención del legislador a la hora de regular la creación y gestión de las televisiones privadas se justifica con estos dos argumentos. La consideración de servicio público de las televisiones y radios, y garantizar a un número de actores la utilización del dominio público que la infraestructura de una televisión o radio requiere. Con ello, el TC delega en el legislador la posibilidad de que el servicio público que representan la radio y la televisión por requerir del uso del dominio público, se gestione directamente por el Estado e indirectamente por operadores privados. "Adoptar el sistema de gestión indirecta del servicio público requiere una decisión del legislador y un desarrollo legislativo que este TC no puede suplir" (FJ4 citado por González-Trevijano, 2019, p. 27).

c) Propósito de veracidad de las empresas de medios de comunicación

Esa funcionalidad pública que se les exige a las empresas de medios de comunicación se materializa en una serie de deberes, quizás el principal es garantizar la información veraz a los ciudadanos. Éste se erige como propósito fundamental de las empresas de medios de comunicación, sobre todo en el actual entorno digital. Los retos que está planteando Internet, concretamente el reto de la desinformación y la posverdad, están convirtiendo a la veracidad de

la información en el activo más cotizado de cualquier empresa de medios y, lejos de ir reñido con el negocio, avanza estrechamente ligado a él.

Así, los principales editores del periodismo profesionalizado y neutral en EEUU, se aseguraron de introducir su compromiso con la veracidad y con los lectores como propósitos primordiales de su negocio. Es en este contexto donde nace el concepto moderno de la responsabilidad de la prensa, que se materializó en ejemplos como el de la *American Society of Newspaper Editors*, la primera organización ética creada en 1912 por un número de editores de periódicos. En su primer código ético, se estableció lo siguiente:

> "*La promoción de cualquier interés privado contrario al bienestar general, por cualquier razón, no es compatible con un periodismo honesto….. el partidismo, en aquellos comentarios de opinión que se desvíen de la verdad, violan el mejor espíritu del periodismo americano*". (Rosenstiel y Kovach, 2001, p. 54).

En España, el mandato constitucional de nuestro poder constituyente exige la difusión de una información veraz a través de los medios de comunicación para que los ciudadanos puedan formarse una opinión libre. En un repaso a las leyes que el legislador ha ido estableciendo en materia de comunicación, fundamentalmente en lo relativo a medios de comunicación públicos, comprobamos cómo se ha introducido el propósito de la veracidad en el articulado. Por ejemplo, en el artículo 3.2 de la *Ley 17/2006 de la radio y televisión de titularidad estatal* se establece lo siguiente:,

> *"En el ejercicio de su función de servicio público, la corporación RTVE debe:*
>
> *b) Garantizar la información objetiva, veraz y plural, que se deberá de ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como la norma de distinguir y separar de forma perceptible la información de las opiniones".*

La *Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual* establece en su artículo 4 titulado "*El derecho a recibir una comunicación audiovisual plural*" el principio de veracidad en su punto 5 tal y como se ha venido desarrollando por la doctrina del TC:

"Todas las personas tiene el derecho a que la comunicación informativa se elabore con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural".

En el punto 6 se establece el principio de relevancia pública y el principio de separación de información y opinión:

"Todas las personas tienen el derecho a ser informados de los acontecimientos de interés general y a recibir de forma claramente diferenciada la información de la opinión".

Aunque en estas regulaciones la veracidad de la información no se establece como un propósito primordial del medio de comunicación al menos es uno de los deberes que tienen las empresas de medios de comunicación de titularidad estatal. En lo que respecta a los códigos deontológicos y a los estatutos de la redacción de los diarios, la veracidad sí que figura como deber, pero no de la empresa, sino de los profesionales como ya vimos en el anterior apartado.

Dicho todo lo cual, en la práctica la veracidad no se persigue por parte de las empresas de medios como propósito empresarial primordial, ni tampoco de manera metodológica en la sede de las redacciones (Carrillo, 1988; Carrillo, Linde, Salvador et al., 2015; Aznar, 2017). De modo que, a fecha de hoy, existe una clara pauta constitucional pero no una pauta en la empresa periodística en una gran parte de empresas de medios de comunicación. "El postulado de la información veraz no figura entre los objetivos principales de los medios de comunicación, particularmente como consecuencia de la interpretación de la libertad de expresión e información realizada por el Tribunal Constitucional". (Linde en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, pp. 23-24).

En efecto, nuestro TC, en una segunda etapa de su jurisprudencia, ha aplicado una dogmática liberal en la interpretación del derecho de información, otorgando una posición preferente a los medios de comunicación, según la cual es prioritario proteger la dimensión subjetiva e individual en el ejercicio de dicho derecho que la dimensión objetiva de servir al desarrollo de una opinión pública libre. Para Carrillo esta interpretación liberal del artículo 20 1. d) que ha ido haciendo el TC ha permitido una relajación por parte de los medios de comunicación en su persecución de la veracidad.

En el entorno digital, sin embargo, y, como respuesta a la problemática de la desinformación, están comenzando a proliferar nuevas empresas informativas cuyo primer propósito es la difusión de información verificada de acuerdo a una serie de cánones y criterios (Silverman, 2019; Graves y Cherubini, 2016).

d) Mecanismos para proteger la independencia de los medios de comunicación

La independencia editorial de los medios de comunicación es un indicador de la libertad de información según diversas organizaciones internacionales, como la UNESCO o Reporteros sin fronteras. Esta independencia editorial depende de dos elementos: la capacidad de las autoridades de control y la resistencia de los medios de comunicación frente a la injerencia del entorno político y empresarial (UNESCO, 2017, pp. 109 y ss).

1. Autonomía de los organismos de supervisión

La opinión mayoritaria de constitucionalistas tiende a ver en la creación y desarrollo de una autoridad autónoma estatal independiente que supervise el sector en su conjunto (no sólo el sector audiovisual) como camino más efectivo para garantizar la independencia real[44] de los medios de comunicación.

[44] En este punto, nos atenemos a la definición de independencia contemplada en la *Audiovisual and Media Services Directive*: "*Conviene considerar que las autoridades u organismos reguladores nacionales han alcanzado el grado de independencia necesario si tales autoridades u organismos son funcional y efectivamente indepen-dientes de sus respectivos gobiernos y de cualquier otro organismo público o privado. Esto se considera esencial para garantizar la imparcialidad de las decisiones adoptadas por una autoridad u organismo regulador nacional. El requisito de independencia debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan autoridades*

En otros países de nuestro entorno se ha logrado no sólo su creación y mantenimiento en el tiempo, sino un diseño encaminado a garantizar su independencia con respecto al gobierno de turno. En España, sin embargo, éstas autoridades o bien no han llegado a existir o han ido desapareciendo. En el primer caso, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) de ámbito nacional se quedó en una mera propuesta de la LGCA. A falta de éste, las funciones las han venido desempeñando la CMT y la CNC, ambas han quedado absorbidas por la CNMC creada en 2013. En el caso de las autoridades autonómicas se han ido desmantelando, salvo el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC)[45] y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA)[46] (Balaguer, 2016, pp. 43-55).

Actualmente, la supervisión la está ejerciendo en la práctica la CNMC desde la subdirección de audiovisual. Concretamente esta subdirección se encarga de las funciones de control de los contenidos audiovisuales de acuerdo con la normativa vigente y de los códigos de autorregulación[47].

Si bien los constitucionalistas y expertos consideran que la estructura actual no es suficiente para garantizar la independencia real de los medios de comunicación ni el cumplimiento efectivo con unos estándares de debida diligencia periodística, lo cierto es que hay argumentos para proponer el mantenimiento de esta estructura, pero con una ampliación de sus funciones y por tanto de sus recursos. Por un lado, el TJUE ya emitió una opinión declarando que la fusión de los órganos reguladores resultante en la actual CNMC no afecta su independencia y que ésta puede garantizarse siempre que la nueva estructura cumpla con los estándares de independencia, imparcialidad y transparencia (Andrés Segovia, 2018). Por otro, los autores del *MPM 2020* aseguran que "la CNMC goza de una sólida reputación y es valorada por la plena eficacia e independencia de su labor". El MPM 2020 califica así de bajo el riesgo este órgano regulador en relación con su independencia.

---

reguladoras que se encarguen de supervisar diversos sectores, como los sectores audiovisual y de telecomunicaciones. Las autoridades u organismos reguladores nacionales deben contar con las potestades coercitivas y los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, en cuanto a personal, conoci-mientos técnicos y medios financieros".

[45] https://www.cac.cat/es

[46] https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/

[47] https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/audiovisual#funciones

2. Otros mecanismos

En lo que respecta a la independencia de la televisión pública, la *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y televisión de titularidad estatal* exige que el Presidente del Consejo de Administración de la Corporación RTVE sea nombrado por las Cortes Generales exigiendo una mayoría cualificada. Después se aprobó el *Decreto-Ley 15/2012, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE*, por el que se estableció una mayoría absoluta del Congreso y Senado para su elección. También se prevé la creación de una *Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE*.

En cuanto a la resistencia de los medios de comunicación privados frente a posibles injerencias políticas y empresariales, tampoco existen mecanismos institucionales claros. La *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* regula los procedimientos a través de los cuales la administración general del Estado canaliza la publicidad institucional, definida por el Tribunal Constitucional como "una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social" (en Gil González, 2020, que se remite a las STC 104/2014 de 23 de junio; en la 130/2014 de 21 de julio; en la 147/2014 de 22 de septiembre y en la 160/2014 de 6 de octubre, y en la sentencias del Tribunal Supremo 2173/2017).

Según esta ley, las campañas de publicidad institucional deben tener como propósito la utilidad pública para los ciudadanos y no la utilización de los medios de comunicación con fines partidistas. Así el propio TC establece que la publicidad institucional "adquiere relevancia constitucional, desde la perspectiva de los derechos de los medios de comunicación social, en atención a la necesidad de que se depare un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria y de evitar incidencias negativas en el ejercicio de su función informativa (artículos 14 y 20.1 a y d, CE)" (en Gil González, 2020, que se remite a las STC 104/2014 de 23 de junio; en la 130/2014 de 21 de julio; en la 147/2014 de 22 de septiembre y en la 160/2014 de 6 de octubre, y en la sentencia del Tribunal Supremo 2173/2017).

A pesar de ello, numerosos autores denuncian la falta de transparencia en la administración de la publicidad institucional (Álvarez-Peralta y el impacto negativo para el mercado libre de medios y para el ejercicio del derecho de información Franco, 2018; Aguado-Guadalupe, 2018; Gil, 2020 Magallón, 2020; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020), y, lo que es peor, la utilización de la misma para premiar o castigar la línea editorial de los medios de comunicación en función de su alineación con la ideología de los gobiernos que la conceden, a lo que Gil ha llamado como "censura negativa" (2020, p. 189).

En conclusión, el marco legislativo actual es insuficiente para proteger a las empresas de medios de comunicación de las injerencias del gobierno y de la administración a través de la publicidad institucional. A falta de un régimen legal en España, son los mecanismos de autorregulación los que, en el caso de los medios privados (televisión, radio y prensa) están pretendiendo garantizar su independencia frente a posibles injerencias institucionales, políticas o empresariales. De acuerdo con Hebarre, el autocontrol es "el organismo que debe de permitir a la prensa, esta industria de género muy particular, llenar su función institucional propia en el seno de una sociedad democrática moderna" (citado por Bel Mallén, 2015, p. 513).

Sin embargo, tampoco aquí hay mucho desarrollo. A fecha de hoy faltan mecanismos como un estatuto general de la profesión periodística, el pleno desarrollo de la cláusula de conciencia y de los estatutos de redacción (Villaverde en Salvador en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, p. 63).

En el caso de la autorregulación televisiva, la única iniciativa pública ha sido el *Código de Autorregulación* de 2004 en el que participaron las cadenas de Televisión con el objetivo de limitar contenidos que pudieran atentar contra la infancia. En palabras de Balaguer (2016), dicha autorregulación "no sólo ha sido insatisfactoria con las mínimas exigencias constitucionales de respeto a los derechos fundamentales, sino que, además, ha sido sistemáticamente incumplida" (p. 44).

En resumen, para un número mayoritario de constitucionalistas se necesitaría que el legislador "establezca un determinado régimen de los medios de comunicación, de modo que

éstos puedan garantizar un proceso libre de formación de la voluntad individual y pública" (Salvador en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, p. 26). Sin embargo, Linde considera que ni los poderes públicos ni los propios medios de comunicación tienen ningún incentivo para garantizar la independencia de éstos: "no existe ningún sistema normativo que pueda garantizar la independencia y ecuanimidad de los medios al margen de un elevado nivel ético de las sociedades en que se produce" (Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, pp. 40-41).

2.6.1.3. El estatuto de la redacción: la institucionalización de la relación entre los profesionales de la información y los propietarios de las empresas de medios de comunicación

El estatuto de redacción es el principal instrumento de autorregulación diseñado para garantizar la independencia de los periodistas dentro de una empresa de medios de comunicación.

1. Definición

El estatuto de redacción es un instrumento de autorregulación cuya definición oficial la estableció el Consejo de Europa en su *Resolución 1003 sobre ética del periodismo* aprobada el 1 de julio de 1993[48]:

> *"En el interior de la empresa informativa deben convivir los editores, propietarios y los periodistas. Para ello es necesario la elaboración de estatutos de la redacción periodística con la finalidad de ordenar las relaciones profesionales de los periodistas con los propietarios y editores en el interior de los medios de comunicación, con independencia de las obligaciones laborales. Dentro de estos estatutos se podrá prever la existencia de comités de redacción"* (citado por Cobo, 2019, p. 46).

Aznar aporta una definición de estatuto de redacción donde se integran algunos elementos de la citada recomendación: "acuerdo voluntario entre los profesionales de un medio y su empresa con al menos dos funciones esenciales: crear vías de comunicación y participación entre la redacción y las direcciones del medio y la empresa; y reconocer una serie de derechos y

[48] https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16414&lang=en

obligaciones de los profesionales y de la empresa que ambas partes se comprometen a salvaguardar y respetar" (1999, pp. 130-131).

2. Fundamento

El principal fundamento de este instrumento está en la necesidad de garantizar una verdadera independencia editorial a los periodistas que integran una redacción frente a la dirección y a la propiedad del medio de comunicación. En esa dualidad y tensión permanente que existe dentro de las empresas de medios entre el gobierno corporativo y el gobierno informativo (por utilizar una expresión de Cobo), el estatuto de la redacción se erige como en el instrumento de autogobierno editorial de la redacción.

3. Breve historia

Los estatutos de redacción tienen su origen en las llamadas "sociedades de editores" que emergieron en Francia a partir de los años 50 del siglo pasado llegando a su máximo esplendor a finales de los 60 y comenzando su declive a partir de los 70. Estas sociedades de editores tenían como propósito lograr una democratización de los medios de comunicación, permitiendo la participación en las decisiones editoriales de los periodistas. La idea era que el equipo de redacción tuviera un porcentaje significativo del capital social para poder participar en el proceso de toma de decisiones.

La primera sociedad de editores se creó en *Le Monde*, al que siguieron *Le Figaro* y un buen número de cabeceras en Francia. La decadencia de estas sociedades de redactores vino por la dificultad de llegar a consensos que ralentizaba enormemente la toma de decisiones, y por una serie de factores externos que erosionaban la sostenibilidad de la prensa tradicional como medio de comunicación, fundamentalmente la crisis económica de los 70, la concentración empresarial y el desarrollo tecnológico (Aznar, 1999, p. 132-136).

4. Características

Los estatutos de redacción tienen dos rasgos diferenciadores. Por un lado son instrumentos de carácter colectivo, es decir, frente a la cláusula de conciencia, que es un mecanismo individual de los periodistas, el estatuto tiene como finalidad reconocer una serie de derechos para todo el colectivo de periodistas que integra una redacción como "agente moral" del medio de comunicación. Por otro, y frente a la dimensión laboral o sindical, el estatuto de redacción se centra en la dimensión profesional de la actividad periodística, que es necesario proteger porque cumple con una función social clave para la democracia representativa (Cobo, 2019, p. 46).

5. Funciones

Los estatutos cumplen con dos funciones fundamentales. Por un lado, reconocer la independencia editorial de la redacción frente a la dirección y a la propiedad; por otro, servir de canal de comunicación con la dirección y la propiedad (Aznar, 1999, p. 131). Para poder desarrollar estas funciones existen una serie de elementos comunes a todos los estatutos de la redacción que enumeramos a continuación con brevedad.

1. Suelen contener una serie de principios que definen la ideología, los valores o la línea editorial del medio.
2. Prevén un comité o consejo de redacción que es elegido con periodicidad por la base de periodistas que integran la redacción. Este comité se erige en el principal canal de comunicación con la dirección y la propiedad del medio, y, como tal, se encarga de transmitir la opinión de la redacción en relación a asuntos de relieve, como pudiera ser la elección del director del periódico y otros cargos. Esta opinión no es vinculante pero suele ser relevante porque legitima o deslegitima el proceso de toma de decisiones de la dirección y de la propiedad, con la posibilidad adicional de poder publicarse dicha opinión para su conocimiento en la opinión pública. Un ejercicio de transparencia interesante como herramienta de negociación entre la redacción y la propiedad. Ésta a su vez puede utilizar este canal para comunicarse con la redacción. El comité también actúa de mediador entre los periodistas que quieran ejercer la cláusula de conciencia y la

propiedad. Por último puede representar a la redacción del medio en el espacio público e institucional.

3. El estatuto establece los derechos y deberes de los profesionales, donde ocuparían un protagonismo esencial el secreto profesional y la cláusula de conciencia. Estarían otros como el derecho de asistencia letrada, el derecho a una formación permanente, etc. Algunos estatutos, los más recientes, recogen una serie de deberes deontológicos de los profesionales (Aznar, 1999, pp. 138-148; Cobo, 2019, pp. 46-49).

2.6.2. Los receptores

2.6.2.1. Dogmática interpretativa del derecho del público a ser informado

Los ciudadanos son los titulares universales del derecho de información, y disfrutan en un mayor grado del derecho a recibir información, más que del derecho a comunicar. Aunque con las nuevas tecnologías, este modelo está comenzando a invertirse. El derecho a recibir información apela a dos posibilidades: la de "recibir o no información" y la de "elegir de entre todas las informaciones una de ellas", que exige la existencia de un pluralismo tanto interno como externo dentro del mercado de los medios de comunicación (Bel Mallén, Corredoira y Alfonso, Cousido, 1992, p. 115).

Nuestro orden constitucional ha dado un protagonismo mayor al derecho a comunicar información de los emisores que al derecho a recibir información de los ciudadanos en el proceso de comunicación pública. Como explica Balaguer, "el discurso jurídico se contrae a la consideración exclusiva de los derechos de libertad de información, pero nada se dice de los derechos de las personas usuarias de los medios de comunicación" (2016, p. 23).

Sin embargo, el proceso de comunicación pública contemplado en la normativa constitucional permite una interpretación que confiere un mayor protagonismo al receptor que al emisor. En palabras de Villaverde, el "*derecho a recibir información por cualquier medio de difusión*", establecido en el artículo 20.1.d), también llamado "*derecho a ser informado*", es la

"clave de bóveda" del proceso de comunicación pública que diseñó nuestro poder constituyente (1994, pp. 15-26).

Además, en la *Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010* se establece en el Capítulo I Derechos del Público en su artículo 4 las siguientes cláusulas de interés relevantes en lo que respecta a este derecho:

4.5. *Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación informativa se elabore de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural*.

4.6. *Todas las personas tienen el derecho a ser informados de los acontecimientos de interés general y a recibir de forma claramente diferenciada la información de la opinión.*

Visto el marco normativo, existe un claro consenso en la doctrina y en la jurisprudencia del TC sobre la dimensión objetiva del derecho a recibir información veraz, o "derecho a ser informado", que es interpretado como garantía institucional de la opinión pública, cuyo fin último es por tanto la satisfacción del interés colectivo en la información. De acuerdo con esta concepción, el 20.1.d) institucionaliza el derecho a recibir información como una vía para la "efectiva participación pública" (Villaverde, 1994, pp. 49-54). A tenor literal del TC, "es un derecho que tiene como características esenciales estar dirigido a los ciudadanos en general al objeto de que puedan formar sus convicciones, ponderando opiniones divergentes o incluso contradictorias y participar así en la discusión relativa a los asuntos públicos" (STC 220/1991 citada por Villaverde, 1994, p. 330).

Sin embargo, existe un disenso en la misma doctrina y jurisprudencia en cuanto a la dimensión subjetiva de este derecho. Es decir, no está claro hasta qué punto existe un derecho individual concreto a ser informado. Una parte de la doctrina concluye que no existe; otra considera que es un auténtico derecho de prestación, del cual nace un derecho individual a la noticia; y otra parte considera que es un derecho de todos a la verdad, cuyo objeto es el deber del emisor de comunicar noticias veraces (Villaverde, 1994, pp. 49-54).

Bajo la dogmática liberal-democrática que explicamos anteriormente, Villaverde lo define como un derecho procesal que permite canalizar la participación del receptor en el proceso de comunicación pública en condiciones de libertad e igualdad para poder tomar decisiones políticas (1994, pp. 329-386). Es por tanto un derecho autónomo del derecho a informar (es decir, no es un mero reflejo de éste), cuyo objeto es la información que difunden los medios de comunicación, y que tiene como principal objetivo garantizar el acceso de todos al proceso de comunicación pública de manera concreta.

Bajo este marco teórico, los ciudadanos tienen un derecho subjetivo a ser informados, que se vulnera a título individual "cuando se impide un acceso libre e igual a la información por cualquier medio de difusión". Así, este derecho implica la existencia de una doble obligación: "impone una obligación al sujeto organizado -empresa informativa- y al sujeto cualificado -periodista- a comunicar información y otra obligación al Estado en cuanto a la información que tiene en su poder" (Sánchez de Diego Fernández de la Riva, citado en Serrano Maíllo, 2015, p. 200). Por tanto, el derecho a ser informado goza (o debería de gozar) de plena tutela jurisdiccional (Villaverde, 1994, p. 389).

Algunos autores denuncian la falta de cauces para exigir la veracidad de esa información en el ejercicio del derecho a ser informado a través de la efectiva participación en el proceso de comunicación pública. "Es una aspiración más que un verdadero objetivo cumplido" (López de Lerma Galán, 2018, p. 454). Aunque otros autores sí que consideran que existe la posibilidad de poder buscar amparo ante los tribunales en los supuestos de informaciones falsas (Serrano Maíllo 2015, p. 200).

Pero el balance final es que este derecho del público a ser informado verazmente (con posibilidad, eventualmente, de ser accionado ante los tribunales a título individual) no se está materializando en la práctica porque la interpretación del artículo 20.1. de la CE78 sigue siendo una interpretación más liberal que liberal-democrática. "Hay que reconocer con realismo que nuestro sistema democrático garantiza hoy mejor la libertad de expresión y el derecho a informar, que el derecho de todos a estar verazmente informados, que en teoría resuelven la pluralidad de medios, y, en última instancia, la acción de los medios de titularidad pública" (Alzaga Villaamil,1998, en Serrano Maíllo, 2015, p. 200).

2.6.2.2. El derecho de acceso a los medios de comunicación

El artículo 20.3 de la CE78 establece que "l*a ley (...) garantizará el acceso a dichos medios (refiriéndose a los medios de comunicación públicos) de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad (...)*". Son dos los elementos integrantes de este derecho de acceso: se restringe a los medios públicos y a una serie de grupos significativos.

Sin embargo, a la luz de la normativa internacional, una amplia doctrina considera que el alcance de este derecho es más universal, lo que conllevaría a ampliarlo a los medios privados y a cualquier persona o grupo, aunque no fuera considerado como significativo. Esta doctrina se afianza en la esfera pública digital donde miles de millones de usuarios acceden al proceso de comunicación pública vehiculado a través de las plataformas tecnológicas (Aznar y Alonso, 2018, p. 19). El derecho de acceso "resulta así un instrumento clave para el ejercicio de algunos derechos subjetivos de las personas relacionados con la información (...) Sirve igualmente de manera esencial para garantizar la transparencia pública y social (...) legitima la intervención de los sujetos de la información, particularmente profesionales y público, a la hora de ajustar la comunicación tanto a los valores y normas éticas de la misma (...) también adquiere una expresión sencilla, pero igualmente legítima y enriquecedora, en la voluntad del público de participar en los medios y sentirse parte de ellos, de sus contenidos, sus mensajes o su protagonismo social y cultural" (2018, p. 20).

A pesar de todas las oportunidades que brinda este derecho, los autores coinciden en que su desarrollo legislativo y social ha sido hasta ahora escaso. La legislación vigente en España sobre derecho de acceso a los medios de comunicación afecta sólo a los públicos, si bien existe en el ámbito internacional referencias normativas con un alcance mayor. En nuestro país el derecho de acceso se contempla en la legislación reguladora de la RTVE. El derecho de rectificación puede considerarse una concreción del derecho de acceso y su regulación la veremos a continuación.

2.6.2.3. El contrato de suscripción

En España, se define el contrato de suscripción como "una relación jurídica por medio de la cual, a través de un pago global de precio para un periodo determinado se adquiere el derecho al suministro de toda la información que, periódica o no periódicamente, proporciona un medio" (Bel Mallén, Corredoira y Alfonso, Cousido, 1992, p. 142). En esta relación, el receptor tiene una serie de derechos, como el de rectificación y réplica (que desarrollamos en el siguiente apartado).

La suscripción está registrando un auge creciente en el entorno digital. Con la llegada de Internet, la mayoría de los medios de comunicación clásicos comenzaron un proceso de digitalización a la vez que competían con los nuevos nativos digitales y otros nuevos actores que se multiplicaban a toda velocidad en Internet y en las redes sociales. En una primera etapa, los medios de comunicación de la era analógica ofrecían su información gratis en internet, sosteniéndose fundamentalmente a través de ingresos publicitarios. A medida que la publicidad digital se fue desplazando a las plataformas tecnológicas, los medios que ofrecen periodismo de calidad se han visto obligados a volver al modelo de suscripción para poder sufragar su actividad (Fletcher, 2020; Newman 2020).

Actualmente, el 50 por ciento de los editores o propietarios de las empresas de medios confía en que su principal fuente de ingresos provendrá de la suscripción; el 35 por ciento cree que será una combinación de ingresos por suscripción y de ingresos publicitarios, mientras que el 14 por ciento cree que los ingresos por publicidad serán su principal fuente de financiación (Newman, 2020).

Las posibilidades de que los receptores de información den el paso de convertirse en suscriptores aumentan cuando la marca periodística en cuestión goza de una credibilidad editorial y por tanto de una confianza ante el eventual suscriptor. Los lectores valoran las marcas periodísticas que ofrecen periodismo de calidad. El tipo de contenido por el que los lectores están dispuestos a pagar (contenido exclusivo, análisis, pluralidad de perspectivas) requiere dos cosas. Por un lado, enfatizar el valor del proceso informativo que realizan los periodistas, prestando

especial atención a la precisión. Por otro, diferenciar con claridad los contenidos periodísticos de los comerciales (Newman, 2017).

Otros factores sobresalientes asociados a la confianza en las marcas periodísticas son la explicación de los eventos noticiosos (un 58 por ciento de los lectores que confían en los medios cree que las cabeceras explican los sucesos de manera óptima); la función crítica o de perro guardián del poder político (un 55 por ciento de los lectores que confía en los medios cree que cumplen con esta función); y la inmediatez en la cobertura de eventos (un 55 por ciento cree que los medios cumplen con esta función) (Fletcher, 2020).

2.6.2.4. Derecho de réplica y rectificación

Los derechos de réplica y rectificación no están contemplados en el texto constitucional, pero están ligados al derecho de información. Su ejercicio está ampliamente desarrollado en la *LO 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación*, que lo define como "el derecho de toda persona física o jurídica a rectificar una información difundida por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio" (Balaguer, 2016, p.89). Por su parte, el Tribunal Constitucional lo ha definido de esta manera: "mecanismo para hacer accesible al proceso de comunicación pública otra versión de unos mismos hechos que puede servir a la defensa de la reputación del aludido pero sobre todo sirve a la satisfacción del derecho a recibir información" (Villaverde, 2018, p. 613).

El ejercicio del derecho de rectificación representa el ejercicio de la libertad de expresión del que desea ofrecer una versión distinta de los hechos porque se ha visto afectado personalmente. En la jurisprudencia del TC se asientan tres argumentos del mismo. Es un derecho que sirve a la pluralidad de la información, a la protección de otros derechos fundamentales, concretamente el derecho al honor, y al derecho de recibir información (Villaverde, 2018, pp. 613-614). En la jurisprudencia también se ha establecido la idea de que la rectificación no es un medio para indagar la veracidad de lo publicado.

Las empresas de medios de comunicación están obligadas a difundir la respuesta del que ejerce el derecho de rectificación, con independencia de la veracidad de la respuesta. El ejercicio del derecho de rectificación no excluye al que lo ejerce de buscar además una vía judicial para defender su derecho al honor, la intimidad o la propia imagen, donde se ahondará en la veracidad o falsedad de la información

2.7. El objeto del derecho de información

2.7.1. La separación entre información y opinión: el dualismo en la jurisprudencia del TC

La información veraz es el objeto del derecho de información, frente a las opiniones e ideas, que son el objeto de la libertad de expresión. Nuestro TC lo deja claro en múltiples sentencias: "Este Tribunal viene distinguiendo, desde la STC 104/1986, de 17 de julio, entre el derecho que garantiza la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones (concepto amplio que incluye las apreciaciones y los juicios de valor) y el derecho a comunicar información veraz, que se refiere a la difusión de aquellos hechos que merecen ser considerados noticiables" (STC 146/2019, FJ4).

Pero esta pretendida separación presenta un problema que ya señaló Habermas en los 60, así como el propio TEDH, y es la dificultad a la hora de determinar qué son hechos y qué opiniones. En la práctica, la actividad informativa que suelen realizar los medios de comunicación y los periodistas para transmitir esos hechos ya de por sí cuenta con un grado de opinión. Dicha actividad informativa atraviesa una serie de fases (selección, combinación, interpretación y distribución de los hechos) donde interviene un componente de subjetividad del emisor que transmite dicha información. Esa subjetividad determinará hasta qué punto se corresponde la realidad original con la presentación que se haga de la misma al receptor de la información. A mayor correspondencia, menor subjetividad y a menor correspondencia, mayor subjetividad. Por tanto la información siempre puede tener un componente de desinformación (Rubio, 2018, pp. 198-199).

También, en la práctica, existen culturas periodísticas más centradas en el hecho y culturas periodísticas más centradas en la opinión. Por ejemplo, en la época dorada del periodismo profesionalizado y neutral de algunos medios de comunicación norteamericanos que describimos en la "democracia de audiencias", existía una clara separación entre las secciones de información y las secciones de opinión.

Leonard Downie, antiguo editor del *Washington Post*, publicó una columna titulada *A Strict Separation* en el propio *Post* explicando esta cultura: "The Post's news coverage and the opinions stated on its editorial page are kept completely separate in what we irreverently refer to as 'the separation between church and state.' As our newsroom's written policy on standards and ethics states: 'On this newspaper, the separation of news columns from the editorial and opposite-editorial pages is solemn and complete.'" En la práctica esto supone que el respaldo a ciertos candidatos políticos en la sección de opinión se hace por parte del equipo de opinión en reuniones lideradas por el jefe de opinión, a las que no tienen acceso ningún miembro del equipo de información. Es, o era, tal la obsesión con separar opinión de información en el periodismo más profesionalizado norteamericano que, en la sección de información, la utilización de adjetivos para evaluar componentes de la noticia estaba prácticamente prohibida.

Por contra, en la breve historia democrática española, nuestra cultura periodística se ha caracterizado por un periodismo opinativo donde el sesgo político ha impregnado las secciones de información de los principales diarios españoles. En este contexto es enormemente difícil separar los hechos de las opiniones. Esta realidad periodística española contrasta con el normativismo dual del modelo de comunicación pública que el Poder Constituyente optó por establecer en la Constitución, de tal manera que la separación entre hechos y opiniones es, más que una realidad informativa, una pauta constitucional.

Ante la dificultad para valorar si una información es factual o es opinativa, el TC ha desarrollado dos criterios diferentes en el tiempo. En una primera etapa, que arrancó con la STC 6/1988, el TC recurrió al criterio de la finalidad preponderante, según el cual se analiza si en la información objeto de posible protección constitucional prepondera más la opinión o la información. En una segunda etapa, que marcó la STC 192/1999, el TC decide cambiar de

criterio y recurrir a la disección del mensaje en cuestión para aplicar en cada caso la correspondiente protección constitucional (Villaverde, 2018, p. 586).

2.7.2. La veracidad informativa

2.7.2.1. Origen y estado actual

La materialización de la verdad en la esfera pública siempre ha sido un tema controvertido. En la democracia clásica, al igual que se asume que el ciudadano libre tiene innato el arte de gobernar de acuerdo a leyes justas y buenas, también se asume que la verdad se impone sobre la mentira porque el hombre tiene una capacidad innata para reconocer la verdad. Siglos más tarde, el movimiento ilustrado de los fisiócratas o la posterior escuela utilitarista de John Stuart Mill, entre otros autores, veían en el proceso de deliberación pública una suerte de mercado libre de las ideas como el camino más recto y efectivo para llegar a una verdad en la sociedad. En este mercado libre de las ideas la mejor prueba de la verdad es la resistencia de una idea u opinión en la concurrencia con otras. Así, donde hay libertad, hay verdad (Rubio, 2018).

En la historia de la democracia representativa esa deliberación que perseguían los ilustrados y liberales para alcanzar la verdad se transformó con el auge de la democracia de partidos y los medios de comunicación social en un debate entre facciones políticas que buscaban hacerse con el poder a través del lenguaje. El lenguaje se convierte así en un arma principal dentro de un enfrentamiento de realidades, donde la mentira comienza a normalizarse como una posible vía para alcanzar y mantenerse en el poder (Rubio, 2018, p. 195). Alexandre Koyré en *La función política de la mentira moderna* de 1943 o el ensayo *Lying in politics* de Hannah Arendt publicado en 1971 son dos ejercicios teóricos sobresalientes sobre la mentira como arma de poder y sus riesgos para la democracia contemporánea.

En la relación entre la verdad y la democracia constitucional existen dos visiones diferenciadas. Por un lado está la visión de la escuela positivista, según la cual no existe una verdad en términos sustantivos que sostenga el ordenamiento jurídico. Éste se encarga de habilitar unos cauces participativos y unos procesos que permiten llegar a un consenso sobre la

realidad, que sería la mejor representación de la verdad y que varía de acuerdo a las circunstancias y a los actores intervinientes. Para esta escuela, la verdad en términos sustantivos o canónicos no es una cuestión pública sino privada. En palabras de Villaverde: "la verdad en democracia, en su Constitución y en su Derecho Constitucional no está en lo que es, sino en el proceso para identificar qué puede ser en cada momento" (2016, p. 161).

Por otro lado está la visión contraria de la escuela esencialista, que argumenta que existe una verdad canónica que sostiene el ordenamiento jurídico. De acuerdo con esta escuela la verdad última se alza frente al poder arbitrario, que suele apoyarse en la mentira como principal arma de juego. Para los positivistas, la postura esencialista carece de sentido en el contexto de una democracia representativa donde el poder reside en el pueblo, y donde existen una serie de instituciones para evitar que los representantes abusen de su poder temporal mediante el uso de la mentira u otras armas de poder (Villaverde, 2016; Rauch, 2021).

En el contexto digital actual, donde emerge el fenómeno de la posverdad este debate sobre la veracidad como proceso o la veracidad como elemento esencial cobra un nuevo vigor. En este contexto, que hemos venido a llamar "democracia post mediática", los representantes siguen haciendo uso de la mentira como herramienta de poder, pero lo hacen en un nuevo entorno donde las instituciones que tradicionalmente intermediaban entre dicha mentira y el público general se tambalean y donde los ciudadanos reciben directamente dichas mentiras y las difunden a otros ciudadanos receptores a través de las redes sociales. En este nuevo contexto, los políticos recurren a "medias-mentiras" (en contraposición a la "gran mentira" característica de los regímenes totalitarios) que permiten construir una realidad alternativa para sus votantes gracias a las funcionalidades de la tecnología y los datos (Applebaum, 2020, p. 37 y ss). "Nunca como hasta ahora esta presencia sistemática de la mentira y el ocultamiento en la política se había planteado tan directa y mayoritariamente como una amenaza para el sistema democrático" (2018, p. 195-196).

Como consecuencia de todo ello, existe un debate vivo y creciente dentro de una amplia comunidad de académicos y profesionales de la información y del derecho constitucional sobre la veracidad y su relación con la democracia, que tiene amplias ramificaciones que trascienden

los límites de esta tesis (posverdad y desinformación, responsabilidad de las plataformas digitales, libertad de expresión y opinión, discurso del odio, y un largo etc.) (Rauch, 2021; Applebaum, 2020; Abramson, 2019; Kurtz, 2018; Rubio, 2018; D'Ancona, 2017; Villaverde, 2016; Sinova, 2014; Azurmendi, 2005). Las alternativas posibles son dos. O bien tratar de delimitar el concepto de veracidad o bien reforzar los canales y las instituciones para adaptarlos a este nuevo contexto. En cualquiera de los dos casos la reflexión es ineludible. En palabras de Rubio, "hoy la verdad, más que una obligación moral, es una necesidad política, un requisito indispensable de la democracia" (2018, p. 225).

2.7.2.2. La doctrina de la veracidad según la CE78

Como ya hemos visto, el hecho de que el adjetivo "veraz" acompañe al sustantivo "información" en nuestra Constitución es diferenciador con respecto a otras constituciones o tratados internacionales, que no lo contemplan. A continuación profundizaré en el valor jurídico de este adjetivo, que actúa como límite intrínseco en el ejercicio del derecho de información, y que en esta tesis adquiere una importancia al ser una parte fundamental del propósito institucional de los medios de comunicación.

Parece que nunca sabremos con qué intención añadió nuestro poder constituyente el adjetivo "veraz" al sustantivo "información" en la redacción del artículo 20 1. d) de la Constitución porque no se debatió nada al respecto en las sesiones que se celebraron para redactar el texto de Anteproyecto[49]. El adjetivo "veraz" en la redacción constitucional es, para algunos autores, un gesto reiterativo, pues toda información es a priori veraz si queremos calificarla como tal. Tal es la escuela de Desantes, quien dijo en 1976 que "no hay información si no hay verdad, la información no verdadera es una corrupción de la información y, en consecuencia, constituye la más grave vulneración del derecho a la información" (citado por Azurmendi, 2005, p. 11).

[49] En dichas sesiones se debatió la inclusión del derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional, que no se habían elevado a categoría constitucional en ninguno de los países vecinos. Adicionalmente, se discutió la idoneidad de encomendar al Parlamento el control de los medios de comunicación, que más allá de su condición de medios públicos o privados, pudieran merecer un "control del Estado" por su gran influencia social, sobre todo la de la televisión. Esto fue una reflexión de Virgilio Zapatero, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Finalmente, la propuesta de que el Parlamento ejerciera un control de las televisiones, aún en su condición de televisiones privadas, no recibió el respaldo necesario.

Lo mismo diría Sinova, al decir que "el concepto de comunicación incluye el de verdad" y estira el alcance de la verdad a cualquier acto dentro de la comunicación pública, es decir, no sólo a la noticia, sino incluso a la publicidad y a la propaganda (2015, p. 267). La consecuencia lógica para esta escuela es la exigencia de veracidad no sólo en la noticia, sino también en la opinión y otras formas de comunicación.

En el otro extremo estarían autores como Martínez Albertos que defienden la exigencia de veracidad sólo en la noticia, a la que define como "un relato periodístico mediante el que se comunica algo verdadero, siempre que sean tenidas en cuenta las reglas propias de la acuración profesional" (citado por Azurmendi, 2005, p.12). O Villaverde, que considera que la veracidad es el resultado de un proceso que ha de tener una serie de garantías: "este es el sentido último de la veracidad, la garantía de que la información divulgada no tiene por qué ser verdadera, pero de ningún modo puede ser una mentira, y lo será cuando, además de errónea, se persiste en el error consciente de que se ha incurrido en él procediendo a su divulgación a pesar de conocerlo" (2000, p. 6).

En cualquiera de los casos, y, a falta de una explicación documentada sobre la intención real del poder constituyente de incluir el adjetivo "veraz", una gran parte de la doctrina interpreta que éste quiso así delimitar el objeto del derecho de información como un "derecho del público a la noticia", que a su vez es una premisa o garantía de la opinión pública libre (Villaverde, 1994, p. 51).

El Tribunal Constitucional se ha decantado a lo largo de su amplia jurisprudencia por el enfoque positivista procesal a la hora de delimitar la veracidad informativa en nuestro orden constitucional. La STC 6/1988[50] fue pionera porque se asientan en la doctrina del TC tres

[50] En la que el TC concedió el amparo al demandante por estimar la violación de sus derechos fundamentales a la libertad de expresión y al derecho de información en el expediente disciplinario y en el despido practicados por el Ministerio de Justicia. Despido que se produjo tras haberse publicado en Europa Press la denuncia del demandante, por entonces trabajador de la oficina de prensa del Ministerio de Justicia y socio de la Asociación de Derechos Humanos y de Amnistía Internacional, de la filtración sistemática de información de relevancia pública por parte del jefe de prensa del Ministerio, por entonces su jefe, a PRISA, favoreciendo la desigualdad en el trato informativo. El TC analiza si el demandante ejerció sus derechos fundamentales, lo cual hace del todo nulo el expediente sancionador y el despido del Ministerio de Justicia (así como la revocación de la Sentencia del Tribunal Supremo en

cuestiones nucleares para la delimitación del concepto de información veraz: (1) introduce la definitiva separación entre opinión y noticia como objetos diferenciados de la libertad de expresión y del derecho de información, asentándose así la teoría dualista en nuestro orden constitucional; (2) se señala el papel predominante en el ejercicio del derecho de información de los medios de comunicación y de los profesionales de la información; y (3) introduce el criterio definitivo de interpretación de la veracidad en nuestro orden constitucional (Carrillo, 1988, pp. 202-206).

En lo que respecta a este tercer punto, el TC define veracidad, no como una necesaria correspondencia entre la información y la realidad fáctica, sino como "un deber de diligencia del informador" que significa tres cosas: (i) que "lo que transmita como 'hechos' haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos" (es decir, que siga una suerte de proceso de verificación); (ii) que la información haya sido "rectamente obtenida y difundida" (es decir, que exista una intención recta por parte del informador, donde no caben ni la negligencia ni la conducta dolosa); (iii) que la exactitud de la información puede ser "controvertible" si ha seguido un proceso de verificación y habido buena fe (es decir, que veracidad también puede ser información errónea -o "no verdadera"-) (STC 6/1988 FJ5[51]).

---

casación, que calificó de procedente dicho despido bajo la quiebra por parte del demandante de los principios de lealtad y confianza que existen en una relación laboral).

[51] Lo más relevante de esta Sentencia es el FJ5, donde consagra el dualismo y delimita por primera vez la veracidad informativa:

"*Como hemos dicho antes, el recurrente funda su petición de amparo tanto en la libertad de expresión, consagrada por el art. 20.1 a) de la Constitución, como en el derecho a la información reconocido en el apartado 1 d) del mismo artículo; cita conjunta que obliga a dilucidar cuál de los dos derechos o libertades se encuentra en juego en el presente caso, pues es lo cierto que, aunque algunos sectores doctrinales hayan defendido su unificación o globalización, en la Constitución se encuentran separados. Presentan un diferente contenido y es posible señalar también que sean diferentes sus límites y efectos, tanto ad extra como ad intra, en las relaciones jurídicas, especialmente las de carácter laboral, en que quien ejerce el derecho fundamental se puede encontrar unido con otras personas. En el art. 20 de la Constitución la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor. El derecho a comunicar y recibir libremente información versa, en cambio, sobre hechos o, tal vez más restringidamente, sobre aquellos hechos que pueden considerarse noticiables. Es cierto que, en los casos reales que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una vocación a la formación de una opinión. Ello aconseja, en los supuestos en que pueden aparecer entremezclados elementos de una y otra significación, atender, para calificar tales supuestos y encajarlos en cada uno de los apartados del art. 20, al elemento que en ellos aparece como preponderante. La comunicación informativa, a que se refiere el apartado d) del art. 20.1 de la Constitución, versa sobre hechos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Lingens, Sentencia de 8 de julio de 1986) y sobre*

hechos, específicamente, «que pueden encerrar trascendencia pública» a efectos de que «sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva», de tal forma que de la libertad de información -y del correlativo derecho a recibirla- «es sujeto primario la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este derecho» (STC 105/1983, de 23 de noviembre, fundamento jurídico 11).

Con los datos anteriores, puede resolverse ya la cuestión antes planteada en lo que concierne a este recurso de amparo. Lo expresado en su día por el señor Crespo Martínez posee los rasgos que permiten definir su comportamiento como ejercicio de la libertad de información a que se refiere el art. 20.1 d) de la Constitución, como es lógico sin entrar a considerar todavía si en el ejercicio de su derecho se atuvo o no a los límites que le cernían en el seno de la relación laboral en que se encontraba inmerso. Las declaraciones por las que el actor fue despedido se formularon y se entendieron por los receptores, como relativas a «hechos», cualquiera que fuese su veracidad y éste es el elemento preponderante que en tales declaraciones cabe detectar. No se opone a ello el dato de que la mención se refiera a un comportamiento genérico del empleador sin referencias puntuales o sin especiales concreciones, pues un comportamiento genérico es también un conjunto de hechos. Y el que algunas de las manifestaciones vertidas en torno a tales hechos entrañaran algún juicio de valor o alguna dosis de crítica no es suficiente para relativizar el carácter preponderante del elemento informativo.

Por otra parte, no cabe desconocer que la información transmitida poseía trascendencia bastante para poder ser calificado lo en ella expuesto como «noticiable» o «noticioso» (STC 105/1983, ibidem), por cuanto versó sobre un hipotético -para nosotros- funcionamiento anormal de los servicios de prensa de un organismo público.

Dos precisiones son aún pertinentes en orden a la correcta calificación, por referencia al derecho fundamental que consideramos, de la conducta realizada por quien hoy demanda. La primera -aludida ya en el párrafo anterior- es la relativa a la titularidad de este derecho fundamental por quien, como el señor Crespo Martínez, no llevó a cabo por sí, directamente, la difusión pública del objeto de la información, transmitiéndola a profesionales del periodismo, que procedieron a su ulterior publicación. Ninguna duda puede caber, a este respecto, en orden a tal abstracta titularidad, en el caso del derecho a comunicar información, pues éste corresponde a todas las personas (STC 6/1981, de 16 de marzo, fundamento jurídico 4.°), aunque no fuera más que porque el proceso en que la comunicación consiste no siempre podrá iniciarse mediante el acceso directo del profesional del periodismo al hecho noticiable mismo.

La comunicación que la Constitución protege es, de otra parte, la que transmita información «veraz», pero de ello no se sigue -como bien observa el Letrado del Estado- que quede extramuros del ámbito garantizado, en supuestos como el presente, la información cuya plena adecuación a los hechos no se ha evidenciado en el proceso, como no se probaron, en este caso, los hechos referidos por el trabajador despedido. Cuando la Constitución requiere que la información sea «veraz» no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas -o sencillamente no probadas en juicio- cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como «hechos» haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose, así, de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total exactitud sea controvertible. En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que, de imponerse «la verdad» como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio.

Cabe concluir, de lo hasta ahora dicho, que la conducta del hoy demandante no fue, de principio, ajena al ámbito del derecho a comunicar libremente información que se reconoce en el art. 20.1 d) de la Constitución. Ello no basta, como es obvio, para dar aún respuesta a este recurso -se ha de ver si aquella libertad se ejerció aquí correctamente-, pero si lleva a matizar lo considerado por el Tribunal Supremo en el cuarto de los fundamentos jurídicos de su Sentencia, en donde, con trascendencia para la resolución del recurso de casación, se refirió la Sala Sexta al «uso privado y particular que hizo el actor del conocimiento de la filtración de noticias (...)». Merecedora o no de la sanción laboral que aquí recayó, la conducta del trabajador se orientó a transmitir una información de relieve público, advertencia que no es ahora intrascendente si se recuerda que, en su art. 20.1, la Constitución

Hasta esta sentencia "información veraz" había sido sencillamente equiparada por el Constitucional a "verdad informativa", es decir, la elaborada y difundida por los medios y profesionales de la comunicación sin atender a elementos más específicos y, en algunos casos, extendiendo el concepto de información a la opinión. Así, en esta primera fase de la doctrina, el TC se conforma con un concepto de veracidad ligado al pluralismo informativo. Un pluralismo que implica la existencia de diversas maneras, criterios, interpretaciones y explicaciones de un mismo hecho o realidad (López de Lerma Galán, 2018, p. 442).

Pero a partir de la STC 6/1988, la delimitación de la veracidad informativa como deber de diligencia de los periodistas adquiere una eficacia jurídica propia y "se erige como bien colectivo y como institución imprescindible de nuestra democracia" (STC 79/2014, FJ4[52]) (Villaverde, 2000, p. 6).

Ahondemos un poco más en la delimitación por parte del TC del "deber de diligencia" como garantía de veracidad. En un principio apeló a la "diligencia exigible a un profesional del periodismo" (STC 105/1990[53]), lo cual supone, en palabras de Azurmendi, "traducir en

---

garantiza no sólo derechos subjetivos, sino la misma existencia de una comunicación pública libre (STC 6/1981, cit., fundamento jurídico 3.° y STC 104/1986, de 17 de julio, fundamento jurídico 5.°)

52 "*Esta distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado, y comunicación informativa de hechos, de otro, tiene una importancia decisiva a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud. Ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información por expreso mandato constitucional, que ha añadido al término "información", en el texto del art. 20.1 d) CE, el adjetivo "veraz*"

53 En el FJ4, el TC estableció lo siguiente:

"a) El Tribunal ha diferenciado la amplitud de ejercicio de los derechos reconocidos cn el art. 20 según se trate de libertad de expresión (en el sentido de la emisión de juicios y opiniones) y libertad de información (en cuanto a la manifestación de hechos). Con relación a la primera, al tratarse de la formulación de opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, dispone de un campo de acción que viene sólo delimitado por la ausencia de expresiones indudablemente injuriosas sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y que resulten innecesarias para la exposición de las mismas: campo de acción que se amplia aún más en el supuesto de que el ejercicio de la libertad de expresión afecte al ámbito de la libertad ideológica garantizada por el art. 16.1. C.E., según señalamos en nuestra STC 20/1990. Por el contrario, cuando se persigue, no dar opiniones, sino suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos, la protección constitucional se extiende únicamente a la información veraz: requisito de veracidad que no puede, obviamente exigirse de juicios o evaluaciones personales y subjetivas. Ciertamente, resultará en ocasiones difícil o imposible separar, en un mismo texto, los elementos informativos de los valorativos: en tal caso habrá de atenderse al elemento predominante.

argumentos jurídicos las reflexiones existentes sobre el carácter epistemológico del relato periodístico" (2005, p. 30). Por tanto, la veracidad que protege el TC tiene que ver con el proceso que lleva a cabo un periodista para producir un mensaje o relato. Reiteramos en este punto que veracidad no es realidad incontrovertible de los hechos (STC 41/1994; STC 154/1999; STC 121/2002; no es verdad objetiva (STC 143/1991; no es siquiera objetividad (STC 154/1999), pues el TC reconoció la subjetividad como elemento necesario de un relato periodístico (FJ4, STC 192/1999[54]) (Azurmendi, 2005, p. 30; Villaverde, 2000).

En la TC se destacan dos elementos adicionales vinculados al deber de diligencia que delimita la veracidad: los datos y las fuentes, "que lo que se transmita como hechos o noticias haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos o fuentes informativas de solvencia" (STC 144/1998 citada por Azurmendi, 2005 p.31). Se vincula así veracidad con fuentes de información, lo cual supone una dificultad añadida dada la existencia del "secreto profesional" como derecho instrumental del profesional de la información para proteger sus fuentes llegado el caso. La única línea clara que ha adoptado el TC en este sentido es negar la debida protección constitucional a una habitual práctica del periodismo en España, que es apelar a fuentes indeterminadas o desconocidas (Villaverde, 2018, p. 602).

El TC también se ha expresado cuando ha habido lo contrario de diligencia profesional, es decir, negligencia, que consiste en "transmitir simples rumores carentes de toda constatación o

---

b) Como segundo criterio de interés en el presente supuesto, este Tribunal ha destacado que la protección constitucional de los derechos del art. 20 opera con su máxima eficacia cuando el ejercicio de los derechos de expresión e información versa sobre materias que contribuyen a la formación de una opinión pública libre, como garantía del pluralismo democrático. En consecuencia, y como también ha señalado este Tribunal, la protección constitucional de la libertad de información se reduce si esta «no se refiere a personalidades públicas que, al haber optado libremente por tal condición, deben soportar un cierto riesgo de una lesión de sus derechos de la personalidad» (STC 165/1987) por lo que en correspondencia, se debilitaría la eficacia de tal protección en los supuestos de información u opinión sobre conductas privadas carentes de interés público.

c) Finalmente, y también según la doctrina de este Tribunal (STC 165/1987), la protección constitucional de los derechos de que se trata «alcanza un máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa, entendida en su más amplia acepción». Los cauces por los que se difunde la información aparecen así como relevantes para determinar su protección constitucional".

54 *"La narración del hecho o la noticia comporta una participación subjetiva de su autor, tanto en la manera de interpretar las fuentes que le sirven de base para la redacción de la misma como para escoger el modo de transmitirla; de modo que la noticia constituye generalmente el resultado de una reconstrucción o interpretación de hechos reales"*

meras invenciones o insinuaciones insidiosas (SSTC 105/1983; 6/1988; 171/1990; 172/1990; 123/1993; 22/1995)" (como citado por Azurmendi, 2005, p. 41).

En resumen, el TC equipara veracidad con diligencia periodística. La dificultad que señalan los académicos es la falta en España de unos cánones que regulen el ejercicio del profesional de la información en el proceso de fabricación de la noticia. Ante la ausencia de unos estándares, el TC ha desarrollado unas pautas o unos criterios generales para evaluar el grado de diligencia del medio o del profesional de la información. Entre ellos destaco, a los efectos de este trabajo, fundamentalmente el proceso de verificación a través del uso de datos y fuentes de solvencia (STC 28/1996, STC 52/1996, STC 240/1992, STC 192/1999).

Por último, de la jurisprudencia del TC se deriva la imposibilidad de determinar qué es veracidad informativa a priori. Ésta es relativa y depende de las circunstancias de cada caso. En un contexto digital donde prolifera la desinformación, hemos de preguntarnos si se hace preciso establecer unos estándares e indicadores aplicables a los medios de comunicación que fabrican periodismo veraz y democrático, "cánones que sean la norma de calidad en la búsqueda, elaboración y difusión de la información" (Azurmendi, 2005, p. 40). Lo mismo reflexiona Villaverde (2000): "los aludidos criterios profesionales, que ciertamente nunca se han llegado a precisar en qué consistan, si es que es posible hablar de un 'ars' periodística que permita establecer con una certeza admisible de tales criterios más allá de la prueba de los hechos o datos sobre los que se comprobó la información y que en muchas ocasiones no hacen sino referirse a la credibilidad de las fuentes de información empleadas por el profesional (sin olvidar que sobre las mismas pesa la insoslayable garantía constitucional sobre su secreto)" (p. 11).

2.7.3. Relevancia pública

La diferenciación entre libertad de expresión y el derecho de información en cuanto a su objeto hace que -en la colisión con otros derechos fundamentales- el Tribunal Constitucional lleve a cabo una ponderación diferente según se esté ejerciendo uno y otro derecho. Pero existe el criterio de la relevancia pública que les une y les hace preponderantes con respecto a otros posibles derechos afectados por ser garantía de la formación de la opinión pública y del Estado

democrático. “Si la opinión o la información tienen relevancia pública, nada se les resiste” (Villaverde, 2018, p. 605).

Cuando hablamos de relevancia pública queremos decir que la información (o la opinión) sea de interés público, y, como tal, contribuya a la elaboración de una opinión pública de calidad, un elemento nuclear para la sociedad democrática según el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STC 197/1991; STC 115/2000).

Para el TC son tres los criterios que determinan esta relevancia pública. En primer lugar está el hecho de que la información se ha difundido a través de un medio de comunicación. En segundo lugar se exige que el objeto de la información sea un asunto público de interés general que contribuye a la formación de la opinión pública. Por último, las personalidades afectadas han de ser personajes públicos, donde se incluyen autoridades y funcionarios públicos, o de notoriedad pública (Villaverde, 2018, pp. 604-609; Azurmendi, 2005, pp. 37-39).

2.8. Límites externos del derecho de información

En el ejercicio del derecho de la información tanto los profesionales como los medios de comunicación han de circunscribirse a una serie de límites (Villaverde, 2000, p. 4; Balaguer, 2016, p. 30; Bel Mallén, 2015, p. 222-226). Los límites externos del derecho de información (y de la libertad de expresión) vienen establecidos en el apartado 4 del artículo 20 de la CE78, que dice lo siguiente: “*estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan 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*”.

Los límites externos han contribuido y contribuyen a delimitar el objeto del derecho de información y su elemento más esencial, el de veracidad. Aún así, trasciende el propósito de esta tesis ahondar en la evolución de esta delimitación en la jurisprudencia y doctrina del TC. Nos limitamos a resumir los principios más relevantes.

2.8.1. Derecho al honor, la intimidad y la propia imagen

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala una y otra vez el papel fundamental que supone el derecho de la información 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 constitucional y normativo, por tanto, podríamos decir que la prevalencia del derecho de información sobre otros derechos fundamentales en nuestro país ha sido evidente a lo largo de nuestra breve historia democrática (Bel Mallén, 2015, pp. 211-226).

En los supuestos en los que una información periodística constituye una intromisión en el honor, casi siempre la veracidad va a actuar como causa legitimadora de la preferencia del derecho de información sobre el derecho al honor dada la prevalencia de la institución de la opinión pública libre. En el caso de la intromisión en la intimidad no será tanto la veracidad como la relevancia pública del hecho que se divulga lo que legitimará la difusión informativa, definida relevancia pública en los términos que hemos comentado más arriba (Azurmendi, 2005, pp. 37-39).

2.8.2. Protección de la Infancia

Las principales cuestiones en relación con la infancia como límite externo del derecho de información son la fijación de la minoría de edad y la determinación de los contenidos materiales que pueden ser objeto de limitación frente a menores de edad. En ninguno de estos dos aspectos se pronuncia el artículo 20, y tampoco hay prácticamente doctrina constitucional sobre los derechos de los menores frente al derecho de información (Balaguer, 2016, pp. 153-184).

El TC solo se ha pronunciado en dos ocasiones sobre la protección de la infancia como bien constitucional potencialmente restrictivo de la libertad de expresión. La primera fue la STC 62/1982 donde el Tribunal Constitucional "elevó la moral pública a límite discutible del 20.1 CE" en relación con el contenido de unos libros editados para educar en materia sexual a menores. La segunda ha sido la STC 52/1995, en la que el TC estima el recurso de amparo de una empresa editora de revistas para adultos y pornográficas que, fundamentado en la libertad de

expresión, se había interpuesto contra un reglamento a través del cual se le denegaba un servicio público postal". (Villaverde, 2018, p. 609).

2.9. Conclusión: fortalezas y debilidades del régimen jurídico-constitucional del derecho del público a ser verazmente informado

El derecho de información se consagra como derecho humano fundamental en el artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos de las Nacionales Unidas* de 1948 y en el artículo 10 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)* de 1950. De este articulado destacamos dos aspectos que tienen relevancia para esta tesis, que pone el énfasis no tanto en el derecho de los medios y los profesionales a comunicar información libremente y sin restricciones, sino del público a recibir información de acuerdo con una independencia editorial de los medios y una debida diligencia de los periodistas como requisitos esenciales de veracidad informativa. Así, del artículo 19 de la DUDH y del artículo 10 del CEDH, destaco dos principios normativos: que el público tiene un derecho fundamental a recibir informaciones sin injerencia de autoridades públicas y otros intereses, y, que el derecho (a comunicar de los medios) está sujeto a una serie de "deberes y responsabilidades" y "podrá ser sometido a ciertas formalidades".

En este punto es importante añadir algunos principios de la jurisprudencia del TEDH, en su interpretación del artículo 10 del CEDH. En primer lugar, el TEDH reconoce el papel de la prensa como perro guardián y conecta dicho papel con el derecho del público a recibir información. Por ello, tanto los propietarios de los medios como los periodistas reciben una protección que está sujeta a la condición de que "cumplan con los deberes y responsabilidades conectados con la función del periodista y la obligación del periodismo responsable". En este sentido, es necesario desarrollar la actividad periodística de acuerdo a la buena fe y a un marco metodológico de precisión que garantice la credibilidad de la información resultante. Vemos cómo se conecta aquí el derecho del público a recibir información con el deber y la responsabilidad de los medios y los periodistas de acuerdo con marcos metodológicos de precisión (o veracidad en España).

En un clima de desinformación y *fake news* esta labor de precisión o verificación del periodismo se hace cada vez más urgente. Así, en mayo de 2021 la UNESCO recordó en el 30 aniversario del *Día Internacional de la Libertad de Prensa* que la información (veraz o verificada) es un bien común del público: "el objetivo es llamar la atención sobre el papel especial del periodismo en la producción de noticias como información verificada en el interés público, y sobre cómo esto depende de un ecosistema más amplio que habilita la información como bien común" (UNESCO, 2021).

En esta campaña se conmemoró la *Declaración de Windhoek* de 1991, que fue el resultado del compromiso de la comunidad internacional en promover el desarrollo de un periodismo veraz y democrático[55]. En el artículo 5 de dicha Declaración se dice lo siguiente: "la tendencia mundial hacia la democracia y la libertad de información y de expresión es una contribución fundamental a la realización de las aspiraciones de la humanidad".

La idea de que el periodismo veraz y democrático es un bien común del público ha venido consolidándose en las últimas décadas gracias a la labor de un conjunto de Premios Nobel de economía que han vinculado el impacto de la información en la economía y el bienestar (Stiglitz, 1999; Sen, 1999; Islam, 2008). Stiglitz, considera que la "economía de la información" es el hallazgo más importante en el ámbito de la economía desde el último descubrimiento (2000, p. 1).

En España, el derecho a la información está reconocido en el artículo 20 1. d) de la CE78. El poder constituyente se encargó de reflejar este enfoque del derecho del público a la información. Así, en el actual orden constitucional español los medios de comunicación, como sujetos activos dentro del proceso de comunicación pública han de servir a unas audiencias que tienen reconocido un derecho a recibir información veraz.

Por su parte, el TC comenzó hace décadas a dar importancia jurídica al elemento de información verificada:

[55] https://www.un.org/es/events/pressfreedomday/pdf/Declaraci%C3%B3n%20de%20Windhoek.pdf

> "No es ocioso recordar cómo la progresiva diferenciación de la libertad de información respecto de la de expresión a medida que la transmisión de hechos y noticias ha ido adquiriendo históricamente importancia esencial, supuso no sólo el reconocimiento del derecho a la información como garantía de una opinión pública libre en un Estado democrático, sino la exigencia de evitar que su ejercicio por parte de las empresas de comunicación, generalizadas como medios de transmisión de las noticias, pudiera atentar a la finalidad del derecho o a su ejercicio por parte de aquellos profesionales que prestan servicios en ellas, titulares a su vez de la misma libertad de información" (FJ3 STC 199/1999).

Los elementos institucionales existentes en el marco jurídico-constitucional español más destacados para el propósito de este trabajo son, en primer lugar, la veracidad informativa, que se erige como límite interno del derecho a comunicar de los periodistas y medios y que el TC equipara a la debida diligencia que ha de llevar a cabo un profesional de la información dentro de un medio de comunicación para informar sobre asuntos de relevancia pública. El deber de veracidad de los profesionales forma parte del llamado "estatuto constitucional del periodista", que incluye además, la cláusula de conciencia y el secreto profesional.

En segundo lugar, se encuentra el derecho del público a recibir información, cuya interpretación es aún objeto de debate. Algunos autores, aplicando la dogmática liberal que pone el énfasis en el derecho a comunicar información, consideran que este derecho es un derecho difuso, un mero reflejo del derecho a comunicar de los periodistas y los medios. Otros autores, bajo una dogmática más democrática, interpretan que es un verdadero derecho subjetivo autónomo que legitima a cualquier ciudadano poder buscar tutela judicial en el supuesto de que un medio haya publicado informaciones falsas. Yo me inclino en esta tesis por esto segundo.

Las consecuencias prácticas de lo anterior se traducen en que, para los emisores el estándar de veracidad adquiere eficacia jurídica, que puede ser exigida por cualquier ciudadano receptor. Esto permite que los ciudadanos españoles, a título individual, puedan impugnar informaciones que no cumplan con el estándar constitucional de veracidad. Así los tribunales, y, en su caso el TC, tendrán que comprobar que el medio ha cumplido con este estándar para gozar

de la protección constitucional debida (La STC 192/1999 es una de las más relevantes en la interpretación de veracidad informativa).

En España existe un sistema normativo obligatorio donde se incluyen ciertas exigencias de transparencia en la propiedad concentradas en el sector audiovisual y en las empresas cotizadas. Sin embargo, para los expertos este sistema es claramente ineficaz, y señalan como su principal debilidad la inexistencia de un organismo autónomo de control y supervisión del sector. Por otro lado existen ciertos mecanismos de autorregulación de los medios privados (televisión, radio y prensa), como algunos estatutos de la redacción y una variedad de códigos deontológicos. El enfoque de la autorregulación suele ser el más defendido para el sector de la prensa y de los medios de comunicación, tanto en España como en el exterior. De acuerdo con Hebarre, el autocontrol es "el organismo que debe de permitir a la prensa, esta industria de género muy particular, llenar su función institucional propia en el seno de una sociedad democrática moderna" (citado por Bel Mallén, 2015, p. 513).

Sin embargo, estos sistemas no han resultado ser eficaces. En el caso de la autorregulación televisiva, la única iniciativa pública ha sido el Código de Autorregulación de 2004 en el que participaron las cadenas de Televisión con el objetivo de limitar contenidos que pudieran atentar contra la infancia. En palabras de Balaguer (2016), dicha autorregulación "no sólo ha sido insatisfactoria con las mínimas exigencias constitucionales de respeto a los derechos fundamentales, sino que, además, ha sido sistemáticamente incumplida" (p. 44).

En conclusión, el marco normativo actual es en la práctica insuficiente para garantizar la independencia editorial de los medios y la debida diligencia de los periodistas, como prerrequisitos para garantizar *de facto* el derecho de los ciudadanos españoles a ser informados de manera veraz

Capítulo 3. Amenazas al derecho a la información veraz y a una opinión pública libre en el entorno digital

3.1. Introducción

A medida que ha ido avanzando el desarrollo tecnológico se han agudizado algunas de las amenazas a la opinión pública libre y sus elementos. En este Capítulo vamos a describir las principales amenazas a la veracidad informativa, a la independencia de los medios de comunicación, al derecho de la ciudadanía a la información y al pluralismo informativo real.

3.2. Internet y la crisis del modelo de negocio de los medios de comunicación

A lo largo del Capítulo 1, hemos señalado el principal impedimento para que los medios de comunicación puedan desarrollar un periodismo veraz que contribuya a satisfacer de facto el derecho de la ciudadanía a recibir información, que constituye a su vez uno de los pilares esenciales de nuestra propuesta conceptual de opinión pública libre. Éste es, y ha sido siempre, su modelo de negocio, basado en el mercado publicitario dentro de una economía y una tecnología de mercado. Un modelo que entraña el riesgo de captura por parte de intereses políticos, corporativos e institucionales (Lippmann, 1922; Habermas, 1962; McChesney, 1997; Picard, 2005).

La consolidación de este modelo de negocio como sostén económico de los medios de comunicación gracias a la globalización económica y el desarrollo tecnológico, adquiere una dimensión muy significativa en el último cuarto de siglo XX, convirtiéndose en el factor esencial de su alejamiento, en general, del papel crítico, y por el que los ciudadanos han ido perdiendo confianza en la institución (Habermas, 1962; McChesney, 1997). Al mismo tiempo y en paralelo, veíamos también que en este periodo (1960s-1990s) se consolida dentro de los medios de comunicación en Europa Occidental y en Estados Unidos un periodismo profesional y veraz que había comenzado a desarrollarse en el segundo cuarto de siglo (a partir de los 1920s). Por tanto, el modelo económico de los medios basado en el mercado publicitario no era del todo contrario al desarrollo del periodismo profesional, que convive con otras formas de comunicación más

propagandística, de entretenimiento o de opinión (Habermas, 1962; Arendt, 1971; McChesney, 1997; Kovach y Rosenstiel, 2001, 2011; Klein, 2020).

Con la llegada de Internet a partir de mediados de los 90 del siglo pasado, y su progresivo avance y consolidación se va erosionando el modelo de negocio que hasta la fecha sustentaba a los medios de comunicación tradicionales, tanto en su función crítica como en su función manipulada. El progresivo trasvase de la publicidad hacia las plataformas tecnológicas ha ido deteriorando la cuenta de resultados de muchos medios a lo largo de tres décadas. En este periodo se ha ido viviendo un efecto dominó de cierre de redacciones, despidos masivos de periodistas, fusiones de empresas de medios y una excesiva dependencia de las subvenciones públicas y de la financiación institucional y empresarial que erosionan aún más la decreciente confianza en los medios, como veremos en el siguiente apartado (Barber, 2020; Abramson, 2019; Rusbridger, 2018; Madinaveitia, 2017).

En Estados Unidos, el número de profesionales de la información en redacciones ha descendido un 22 por ciento de 2008 a 2019, y en el caso concreto de profesionales en las redacciones de periódicos, el descenso alcanza un 50 por ciento. Si en el 2000, los periódicos y las revistas concentraban la mitad de la publicidad, hoy tan sólo reciben un 10 por ciento del total del mercado publicitario (Nicolau y Barker, 2020). Esta decadencia se ha agudizado aún más a lo largo del 2020 por el impacto del Covid-19. En EEUU se ha registrado el cierre de 65 redacciones y despidos masivos en más de 300. En Canadá se ha registrado el cierre de 49 redacciones y despidos en cerca de 200 (Harris, 2020).

En Europa la tendencia se manifiesta de la misma manera. En Italia, se cerraron alrededor de 1140 redacciones a lo largo del 2020. En España, la inversión publicitaria en televisión se redujo un 25,3 por ciento, en radio un 26,2 por ciento y en prensa un 32 por ciento a lo largo del 2020, según el último informe de la Asociación Española de Anunciantes publicado en 2020. Aunque en Internet también se registró una caída, ésta fue muy inferior, de un 7,8 por ciento, según el mismo informe. En consecuencia, los medios cotizados Atresmedia, Mediaset, Prisa, Vocento y la mexicana TV Azteca han perdido 2.081,6 millones de euros en capitalización desde diciembre de 2019 (Ramírez, 2020; Harris, 2020).

Si profundizamos más en España, la inversión publicitaria en medios ha sufrido una contracción de un 47 por ciento entre 2007 y 2013. En 2016, una vez superada la crisis financiera, la contracción se aligeró un poco y registró un decrecimiento con respecto a 2007 de un 33 por ciento (Medinaveitia, 2017). La pérdida de ingresos publicitarios se ha ido materializando en pérdidas significativas en la cuenta de explotación de la mayoría de los medios de comunicación en España, así como de unos niveles de endeudamiento elevados a cierre de 2019. Tan sólo los nativos digitales y las grandes televisiones lograron ese año registrar beneficios operativos y una deuda lo suficientemente saneada o inexistente[56].

Ante este panorama, se impone el mantra de "hacer más con menos", y se extiende una verdadera preocupación en la profesión sobre la desaparición del periodismo local y, con él, la imposibilidad de cubrir casos de corrupción locales. Una de las consecuencias más perniciosas del impacto digital en el ecosistema de medios informativos, es este deterioro de los medios locales, que muchos autores consideran la médula espinal de del periodismo y de la opinión pública en una sociedad democrática (Stremlau, Gagliardone y Price, 2018; Abramson, 2019; Smith 2020; Tremlett, 2020).

Pero al mismo tiempo, crece la demanda de noticias online y poco a poco va consolidándose el modelo de suscripción, una tendencia que por ahora están liderando sobre todo las grandes marcas periodísticas de alcance global, como *The New York Times*, *The Wall Street Journal* o *The Financial Times*, que registraron en 2020 alrededor de un millón de suscriptores digitales cada una (Nicolau y Barker, 2020). Al igual que la pandemia incidió en la crisis de los medios, también está despertando una mayor necesidad de consumo de información de calidad online y, en consecuencia, un incremento en el número de suscripciones digitales, si bien concentradas en un puñado de marcas, consolidándose la dinámica online del "*winner-takes-most"* (Smith, 2020; Newman et al., 2020).

La gran cuestión que están explorando en estos momentos profesionales y directivos del sector de los medios y de las plataformas, así como académicos especializados en estas

[56] Ver Anexo I.

industrias, es si el modelo de suscripción puede compensar la pérdida tan significativa de publicidad y si es extensible al resto de las marcas periodísticas que no pueden disfrutar de una audiencia global. También emerge una cuestión moral. Se confirma que el perfil de suscriptores digitales es de alto poder adquisitivo, lo que les facilita acceder a información de calidad, frente al resto de lectores, que se ven forzados a informarse a través de cabeceras cuyo único propósito es el llamado *engagement online* del que hemos hablado anteriormente para captar publicidad digital (Nicolau y Barker, 2020; Newman et al., 2020; Schiffrin, 2021)

Como alternativas al modelo de suscripción, la industria de los medios está negociando en estos momentos con las grandes plataformas digitales (Schiffrin, 2021; Stiglitz, 2021; Editorial Board, 2021). Ahondaremos en el contenido de estas negociaciones más adelante.

La ruptura del modelo publicitario de los medios de comunicación tradicionales les resta independencia económica, lo que tiene a su vez un impacto en la independencia editorial, aumentando el fenómeno de la captura de medios.

3.3. La captura y la corrupción institucional

En este contexto digital emerge con más fuerza que nunca el fenómeno de la captura de los medios, que ha existido siempre pero que cobra nueva vitalidad en la era de las plataformas tecnológicas. Originalmente, el concepto de captura se desarrolló en el ámbito económico alrededor del regulador y su relación con sectores regulados de la economía. En este contexto, se produce captura cuando el regulador de un determinado mercado se convierte en "desproporcionadamente empático o favorable hacia aquellos a los que tiene que regular" siendo las puertas giratorias el principal incentivo de dicho comportamiento (Dragomir, 2020, p. 12; Schiffrin, 2018).

Desde la disciplina de la ética pública, Villoría define captura como "el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren- formular políticas autónomamente en ese

ámbito". Esta captura se erige en una de las "modalidades de corrupción más influyentes, rentables y dañinas" (2013, p. 161).

En el ámbito de los medios informativos, Schiffrin define el fenómeno de la captura como, "una situación en la que los gobiernos o intereses creados interaccionan con la política para controlar a los medios" (2018, p. 1033). El informe de la UNESCO sobre *Tendencias mundiales en Libertad de expresión y desarrollo de los medios* incluye una definición adicional*:* "Una situación en la cual los medios no han logrado ser autónomos a la hora de manifestar su propia voluntad y ser capaces de desempeñar su función principal, en particular la de informar a los ciudadanos. En cambio, permanecen en un Estado intermedio, con intereses creados (y no únicamente del gobierno), que son utilizados con otros propósitos" (Zielonka, Gagliardone y Pohjonen citados en Stremlau, Gagliardone y Price, 2018a, p. 126). Esta captura "corrompe el principal rol de los medios, es decir, informar al público" (...) "los medios en cambio se dedican al tráfico de influencias y la manipulación de la información" (Mingiu-Pippidi, citado en Stremlau, Gagliardone y Price, 2018a, p. 120).

La captura de los medios depende del contexto político y del desarrollo social y económico de cada país. En muchos países, este fenómeno se ha convertido en una frecuente "herramienta de influencia y persuasión" de los gobiernos (Schiffrin, 2018, p. 1034). La captura se ejerce a través de cuatro palancas fundamentales (Dragomir, 2020, p. 11 y ss; Stremlau, Gagliardone y Price, 2018, p. 123):

(1) El aumento de la politización de los órganos reguladores o la disminución de fondos destinados a dotarlos de verdadera independencia, un fenómeno que en la doctrina de la ética pública se conoce como "captura del regulador".
(2) La politización de los medios públicos o del Estado, que se logra fundamentalmente a través del nombramiento político de los integrantes del consejo y a través de la financiación.
(3) La financiación institucional, cuya opacidad es una cuestión generalizada.
(4) El control de la propiedad de los medios privados.

Desde el punto de vista de la propiedad, el mercado de medios de comunicación ha ido registrando una progresiva concentración a lo largo de las últimas décadas en unos pocos operadores o propietarios con fuertes dependencias de sectores estratégicos de la economía (McChesney, 1997; Sierra, 2014; Hindman, 2018). Según Craufurd, Klimkiewiez y Ostling (2021), "los propietarios tradicionales de medios están siendo reemplazados por nuevos actores, como firmas de capital riesgo que no tienen obligaciones de transparencia frente a los accionistas; oligarcas nacionales o transnacionales con un gran influencia política; o incluso Estados o empresas estatales".

En este contexto de concentración mediática y dependencia de ciertos sectores, fundamentalmente el financiero, se agudiza el riesgo de captura del proceso informativo y su desvío para favorecer ciertos intereses de sus propietarios. "Los propietarios de las redes de conglomerados multimedia deciden cómo sentimos, pensamos, vivimos, nos doblegamos y peleamos" (Castells, 2009, p. 422). En este contexto, surgen los "interruptores" (*switchers*), utilizando la terminología de Castells, como Rupert Murdoch, que logran conectar su poder mediático con el poder político para alcanzar una serie de objetivos. Castells califica este fenómeno de conexiones dinámicas entre las redes políticas y las redes mediáticas como "política mediática" (*media politics*) (2009, pp. 419-423).

La progresiva concentración de los medios ha intensificado la presión de la propiedad sobre las redacciones (es decir, la captura o corrupción de la redacción) en las últimas décadas. Si el modelo económico de los medios de comunicación tradicionales está en quiebra, se presume que los incentivos de los propietarios no son económicos sino de naturaleza política. Existe de hecho evidencia de que dicha presión resulta en un mayor sesgo político del proceso informativo que siguen las redacciones (Schiffrin, 2018).

Cagé (2020) lo describe con estas palabras: "un medio de comunicación es una excelente manera de abrir puertas, ya sean las de los legisladores o las agencias reguladoras, Washington o el Palacio del Elíseo, el Bundestag o la Cámara de los Comunes. Puede servir para el mismo propósito que un esmoquin hecho a medida, alisando el camino hacia el poder. Comprar un medio de comunicación es un poco como financiar una campaña electoral, excepto que no hay

límites ni obligación de ser transparente. Te asegura un lugar en todas las mesas incluso si eres "poco político". Sólo hay que preocuparse por la regulación de su sector de actividad, o más bien, tener interés en que no haya ninguna".

Aunque tradicionalmente este fenómeno de captura ha sido más frecuente en los países de Europa del Este, los autores confirman que se está extendiendo a los medios informativos en Europa Occidental y en Estados Unidos en los últimos años. La intensificación del fenómeno de captura en en estas regiones se atribuye a las consecuencias derivadas de la ruptura de su modelo de negocio publicitario en Internet, que resulta en una mayor concentración de los medios en pocos propietarios y una mayor exposición a los intereses políticos y empresariales (Dragomir, 2020; Stremlau, Gagliardone y Price, 2018; Schiffrin, 2018). El primer *Informe sobre el Estado de Derecho en la UE de 2020* confirma esta tendencia: "las organizaciones de noticias continúan siendo vulnerables a la interferencia política, especialmente cuando las condiciones económicas son inestables".[57]

Esta influencia creciente de los gobiernos y del sector privado en el mercado de medios informativos presenta el mayor riesgo a la independencia editorial en estos momentos (Dragomir, 2020; Nelson, 2021). En palabras de Stremlau, Gagliardone y Price, "en Europa, los intereses empresariales han conectado con el poder político para ejercer presión en los medios de tal manera que limitan la función crítica y de contrapoder del periodismo, particularmente a medida que muchas de las cabeceras experimentan dificultades financieras" (2018b, p. 31).

Como veremos más adelante, se han invertido muchos esfuerzos y recursos en tratar de garantizar una independencia editorial a través de la exigencia ética de las redacciones y de los profesionales. Pero estos esfuerzos no están dando resultados si no vienen acompañados de un buen gobierno de la propiedad (Arrese, 2005). La situación actual, según White, es que "existe una crisis de confianza en las redacciones causada por un bajo nivel de compromiso ético, una deterioro del estatus del periodista y una falta de transparencia en relación a la publicidad, la propiedad y las afinidades políticas" (2015, p. iv).

[57] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN

En España, esta realidad se está materializando en muchos medios informativos, en donde reina la dependencia económica y política con respecto a intereses corporativos e institucionales (Goyanes y Rodríguez Castro, 2018). Díaz Nosty va más allá y tilda a nuestro sistema mediático como un "sistema intervenido" o "controlado por distintas expresiones de poder", siendo "los vínculos con el poder los que determinan que los medios no puedan explicar lo que verdaderamente sucede". El autor denuncia también "la ausencia de lo que, paradójicamente, se tiene por control no deseado, esto es, de instancias de control social...se ha consolidado una relación directa poder-medios, sin mayores garantías democráticas". Por último, subraya la desactivación de una protección efectiva del derecho a la información y el acceso de las audiencias y la falta de mecanismos de autorregulación y regulación efectivos. (2014, pp. 22-23).

Esta circunstancia del ecosistema mediático español es propia y característica del modelo de medios mediterráneo, donde, según Zallo, "existe una interdependencia más acusada entre los medios de comunicación y los partidos, sin perjuicio de su funcionalidad para las élites económicas por la vía de la propiedad, la publicidad y la financiarización" (2014, p. 28). En este contexto, el interés de los lectores "ha sido desplazado por el interés de los grupos de poder - ya sean políticos o económicos - a la hora de determinar la agenda informativa diaria de cualquier medio de comunicación social" (Martínez, 2014, p. 34).

3.4. La desinformación y la posverdad

Autores como Mele (2013), Benkler (2015) o Naim (2015) argumentaron que Internet y los nuevos actores digitales supondrían el fin de los grandes intermediarios. Estos autores señalaron el papel que vendría a desempeñar una red de individuos interconectados de manera descentralizada como sustitutivo del que hasta ese momento habían desempeñado las instituciones. La realidad ha demostrado ser diferente. Frente a este ideal, y en ausencia de medios de comunicación fuertes, está emergiendo uno de los fenómenos más corrosivos para la democracia liberal: la desinformación.

Es evidente que en la democracia digital, existe un protagonismo de las plataformas tecnológicas frente a los medios de comunicación tradicionales en el papel de "guardianes" (*gatekeepers*) de la Red. La nueva arquitectura informativa digital está dando lugar a una opinión pública de naturaleza sentimental donde reina la fragmentación social y la polarización política. Como hemos visto, en la democracia post mediática las audiencias siguen patrones muy diferentes a los que seguían lectores o telespectadores en la democracia de audiencias.

Comprender el comportamiento de las audiencias y su proceso cognitivo es una de las tareas más relevantes a las que se dedican las grandes plataformas tecnológicas destinando miles de millones de dólares. El documental *The Social Dilemma* (Netflix, 2020) marca en este sentido un hito en la comprensión a gran escala social de hasta qué punto las técnicas de manipulación psicológica que han desarrollado estos operadores condicionan la percepción de la realidad y la captura de la atención de las audiencias. En palabras de Hindman (2018) "Internet rompe con el modelo de negocio de los medios tradicionales y también con nuestro modelo cognitivo".

El poder de manipulación dentro de esta arquitectura informativa menoscaba la libertad y la igualdad real y efectiva de la mayoría de los ciudadanos. La velocidad y sobreabundancia de la información, junto con las técnicas de persuasión que manejan unos pocos actores políticos e industriales ha permitido el florecimiento del fenómeno de la desinformación, que no es más que la propaganda tradicional que siempre ha pretendido manipular a la opinión pública, como ya apuntaba Habermas, pero que en el ecosistema digital adquiere una magnitud insostenible para una correcta formación de la opinión pública libre (Rubio, 2018; Alemanno, 2018). En palabras de Rubio, "nunca como hasta ahora esta presencia sistemática de la mentira y el ocultamiento en la política se había planteado tan directa y mayoritariamente como una amenaza para el sistema democrático" (Rubio, 2018. p. 195-196).

La definición de este fenómeno característico de la democracia digital que más se ha citado por los diversos autores es la que ofrecen Wardle y Dearkshan (2017): "información falsa que se comparte con la intención de causar un daño". Y en ella caben todos los fenómenos posibles: desinformación, malinformación, noticias falsas, etc. Uno de los factores que alimenta la desinformación es la sustitución en el seno de los nuevos medios e incluso de medios

afianzados de los valores y estándares editoriales del periodismo profesional y veraz por la cultura del *clickbait*, es decir, la carga emocional y engañosa de titulares para atraer la atención de unos internautas que navegan como *zombies* por Internet (Rusbridger, 2018; Abramson 2019).

La cultura del *clickbait* la comprendieron bien los nativos digitales como el *Huffington Post*, *Vice* y *Buzzfeed*, en sus inicios, aunque progresivamente fueron tratando de incorporar estándares editoriales para afianzar su credibilidad. Pero los medios de comunicación más tradicionales como *The New York Times* o *The Washington Post* también están utilizando técnicas de datos similares a las que han Estado utilizando las plataformas tecnológicas. Técnicas que buscan vender a los anunciantes la información relacionada con las emociones de los lectores. Abramson habla concretamente de cómo el *Times* ha creado un algoritmo a través del *machine learning* para predecir las emociones de los lectores ante cualquier tipo de contenido. El argumento diferenciador de las técnicas de datos que utilizó Facebook en el caso de Cambridge Analytica, y que generaron enorme controversia, es que en la información que el *Times* vende es "agregada y anónima" (2020, p. 425). Además se confirma cómo los medios informativos tradicionales también se aprovechan de los movimientos identitarios (como pudo ser el movimiento #*metoo*) para captar nuevas audiencias jóvenes (Klein, 2020; Abramson 2019).

La desinformación es actualmente uno de los fenómenos que más preocupan a las instituciones. Según el último *Digital News Report* del *Reuters Institute for the Study of Journalism,* la mitad de la audiencia global encuestada muestra una preocupación a la hora de discernir qué noticias son verdaderas o falsas. La misma muestra considera que los políticos son la principal fuente de desinformación y Facebook la principal plataforma de distribución de desinformación (Newman et al., 2020).

En Europa, se están dedicando muchos esfuerzos para combatir la desinformación (Alemanno, 2018; Schiffrin, 2020). Algunos de ellos los veremos con detalle más adelante, pues afectan a los medios de comunicación tradicionales. Basta mencionar aquí como principales hitos institucionales en Europa, la creación del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Fake

News para producir un Informe que se publicó en el 2018[58]. Entre sus conclusiones y recomendaciones destacamos la promoción de la transparencia en la producción y difusión de noticias online y la promoción de un ecosistema de medios de comunicación diverso y sostenible en el entorno digital. Es relevante mencionar también la creación de un *European Digital Media Observatory* que tiene como misión identificar la labor de los fact-checkers, promover la investigación del ecosistema de medios online y apoyar a las autoridades nacionales y europeas en la lucha contra la desinformación.

En España, se aprobó en octubre de 2020 una Orden Ministerial de Lucha Contra la Desinformación[59] a través de la cual se crea una nueva estructura contra la desinformación dentro del Sistema de Seguridad Nacional. La OM generó un aluvión de críticas por no haber contado en el proceso con más participación de la industria de los medios, las asociaciones profesionales, etc. y "por no delimitar los conceptos, "información veraz" y "desinformación", no establecer un procedimiento concreto ni las correspondientes garantías" (Herrero-Beaumont, 2020).

La desinformación es parte de la posverdad, un fenómeno más amplio que obedece a dos factores. Por un lado hablamos de un contenido falso o engañoso que contiene en la mayoría de casos un componente emocional. Por otro, su distribución masiva a través de canales tecnológicos y sus consecuencias en la opinión pública. La RAE incorporó una definición propia de posverdad en el 2017 como "la distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales" (Rubio, 2018, p. 196).

La posverdad ha ido extendiéndose como fenómeno sobre todo desde la victoria de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos en 2016 (Schiffrin, 2020). Esta victoria y todo lo que ha venido después a lo largo de su presidencia coronada con la invasión del Capitolio el 6 de enero de 2021 refleja la posverdad como la gran amenaza de nuestros días para el orden constitucional liberal. Este fenómeno, en palabras de Rubio, "plantea múltiples interrogantes que

[58] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation
[59] https://www.boe.es/boe/dias/2020/11/05/pdfs/BOE-A-2020-13663.pdf

tratan de establecer el equilibrio entre el flujo masivo y veloz de la información y los derechos fundamentales de los individuos, y también sobre la naturaleza de la verdad y su exigibilidad jurídica y práctica" (2018, p. 202).

El peligro de la desinformación y la posverdad es que desaparece un discurso público común, que es esencial para la integración social necesaria en una experiencia democrática real. Sunstein (2007) defiende la necesidad de revitalizar la posibilidad de dicho discurso a través de un número de experiencias comunes y opciones informativas que los ciudadanos no hubieran elegido de antemano, y sólo los medios están capacitados para ejercer esa función. Si son los ciudadanos los que realizan esa función, el resultado agregado es claramente perjudicial para la democracia. "Los ciudadanos aspiran a un sistema que proporcione un amplio rango de experiencias (gente, temas e ideas) que no hubieran elegido específicamente de antemano" (p. 223). O en palabras de Lessig (2018), que defiende exactamente lo mismo: "cuando se trata de la cultura esencial para una ciudadanía, estoy preocupado por la pérdida de una conversación pública guiada por editores efectivos" (p. 83).

En definitiva, nuestra propuesta conceptual de opinión pública libre responde a los retos derivados de la desinformación y la posverdad. Se hace necesario garantizar un proceso de comunicación pública donde el público receptor pueda de manera efectiva reivindicar una veracidad en la información a las instituciones responsables de transmitirla por mandato constitucional, es decir los medios de comunicación. En el post-Covid 19, "asegurarse que información factual y verificada, opinión y análisis informados son proporcionados a los ciudadanos de manera oportuna se convierte más importante que nunca" (Dragomir, 2020, p. 5).

3.5. La crisis de confianza en los medios de comunicación

Como resultado del nuevo contexto digital, donde se intensifica la captura de los medios y aumenta la desinformación, la desconfianza generalizada en las fuentes de información alcanza máximos históricos, según el último *Barómetro de Confianza de Edelman* de 2021[60]. Dentro de esta tendencia, la desconfianza hacia los medios de comunicación tradicionales se ha

[60] https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021por ciento20Edelmanpor ciento20Trustpor ciento20Barometer.pdf

intensificado más que la desconfianza hacia los motores de búsqueda y las redes sociales. El 59 por ciento de los encuestados considera que los periodistas están tratando de engañar a la gente a través de declaraciones falsas o exageradas. El mismo porcentaje cree que los medios informativos están más preocupados de promover una agenda política concreta que de informar al público. El 61 por ciento de los encuestados cree que los medios no están llevando a cabo su misión de informar de manera objetiva (en España, dicho porcentaje asciende al 73 por ciento).

El resultado de todo ello es que la institución de los medios de comunicación es la menos confiable, por detrás de las empresas (la única institución confiable), las ONGs y el gobierno. El índice de confianza de los medios se sitúa este año en 51 puntos. A los medios se les percibe como poco competentes y poco éticos. La desconfianza en el liderazgo de los periodistas se intensifica cinco puntos, situándose por detrás de la desconfianza del público hacia los CEOs. Los periodistas son el grupo menos creíble ante el público, por detrás incluso de los líderes políticos, según el mismo Barómetro.

El *Digital News Report* (DNR) 2020 del Reuters Institute for the Study of Journalism concluye que la desconfianza hacia los medios de comunicación tradicionales está alcanzando también máximos históricos antes de la pandemia. De cada 10 encuestados, menos de cuatro (un 38 por ciento) creen en las noticias en general, una caída del 4 por ciento desde 2019 (en España se sitúa en el 36 por ciento). Y menos de la mitad (un 46 por ciento) cree las noticias que habitualmente consume (en España, un 42 por ciento).

Estos resultados contradicen sin embargo los datos del Eurobarómetro que recogieron los expertos de la Comisión Europea para redactar la *Comunicación de lucha contra la desinformación* de 2018 (que veremos con más detalle más adelante): "los ciudadanos consideran los medios tradicionales la fuente de noticias más fiable: radio (70 por ciento), televisión (66 por ciento) y periódicos y revistas de noticias impresos (63 por ciento). Las fuentes de noticias consideradas menos fiables son los sitios web de alojamiento de vídeos (27 por ciento) y las redes sociales en línea (26 por ciento). Los encuestados más jóvenes son más

propensos a confiar en las noticias y la información a las que tienen acceso en línea" (p. 16 de la Comunicación)[61].

Sin embargo, durante el Covid-19, el *DNR* 2020 ha registrado un claro aumento de confianza del público en las marcas periodísticas de calidad (sobre todo los medios públicos) frente a las redes sociales y los motores de búsqueda. "La pandemia ha sido un recordatorio de que aún estando los medios debilitados siguen jugando un papel crítico a la hora de informar a la población y de influir en la opinión pública". Sin embargo, el mismo informe advierte que el halo de confianza en los medios tradicionales probablemente se disipe tan pronto como se relaje el impacto de la pandemia (Newman, Fletcher, Schulz, et al., 2020).

La falta de transparencia es uno de los principales factores detrás de la crisis de confianza en el sector de los medios. En los Estados Unidos, el 71 por ciento de los lectores encuestados consideró la transparencia, junto con la precisión, como factores decisivos para confiar en un medio de comunicación (Gallup / Knight, 2018).

Las sociedades más polarizadas suelen reflejar menor confianza en los medios de comunicación tradicionales, sobre todo porque existe una mayor desconfianza generalizada hacia las instituciones. Ya hemos descrito cómo en un contexto de alta polarización los medios de comunicación siguen también la tendencia a polarizar sus contenidos. Sin embargo, el *DNR 2020* demuestra que la población prefiere un periodismo neutral. El 60 por ciento de los encuestados prefieren noticias que no contengan un punto de vista particular, frente al 28 por ciento que se decanta por noticias que refuerzan su perspectiva política. Esta tendencia, en cualquier caso, dependen de la jurisdicción. Se confirma en los países europeos (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Dinamarca y España), pero no en Estados Unidos, donde se registra una preferencia por la inclinación ideológica de los medios (Newman, Fletcher, Schulz, et al., 2020).

Otro factor que está contribuyendo a la desconfianza hacia los medios de comunicación tradicionales son los ataques de líderes populistas. Concretamente, Trump ha utilizado cientos de veces las expresiones de "*fake news media*" para referirse a cabeceras como *The New York Times*

[61] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN

o *The Washington Post*, o "*enemies of the people*" para referirse a sus periodistas (Abramson, 2019, p. 426; Barber, 2020, p. 210; Stremlau, Gagliardone y Price, 2018, p. 116).

En España, se han registrado los mismos ataques por parte de la clase política a los medios de comunicación tradicionales. Según el último *Informe sobre Derechos Humanos* del Departamento de Estado de los Estados Unidos[62] el Presidente Pedro Sánchez ha acusado a los medios conservadores de agitar a la sociedad cada vez que la derecha pierde las elecciones. Mientras que Pablo Sánchez acusó a la prensa crítica con el gobierno de coalición de estar "ofendiendo la dignidad del periodismo". Este último líder amenazó a un periodista con ir a la cárcel por haber publicado información sobre una presunta financiación ilegal de su partido. Otros líderes de Podemos atacaron a diferentes medios por informaciones similares.

En resumen, en Internet los medios de comunicación tradicionales dejan de poder sostenerse por medio del negocio publicitario, que es absorbido por las plataformas tecnológicas. Los medios de comunicación pierden independencia económica, acumulan grandes cantidades de deuda, que se hacen insostenibles, y se hacen más vulnerables a los entornos políticos y financieros que pueden sostenerlos. Se precipita un proceso de concentración en el sector y se agudiza el fenómeno de la captura de los medios, que se convierte en la principal amenaza a su independencia editorial. En este contexto se hace muy complicado que los medios de comunicación puedan cumplir con su principal propósito institucional en democracia, el de satisfacer el derecho de los lectores a recibir una información veraz, que se ve sustituido por el interés de los propietarios y redes de intereses. Pierden la credibilidad ante las audiencias y se sumergen en una preocupante crisis de confianza. En palabras de Arrese, "los medios han dejado de ser, para gran parte de la sociedad, la autoridad informativa, y muchas veces moral, que ayudaba a los ciudadanos a tomar mejores decisiones, a entender mejor el mundo que les rodea, y a participar de manera más plena en la discusión pública" (en Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019)

En paralelo, nacen nuevos actores digitales cuyo propósito no es informar sino desinformar a gran escala y de manera sistémica. En Internet, reina la desinformación como un

[62] https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/SPAIN-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf

tipo de propaganda que está erosionando los procesos electorales, el pluralismo político y la democracia. Siguiendo con Arrese, "con unos medios de comunicación famélicos y un periodismo desdibujado campa a sus anchas la mentalidad post factual, y la lógica de la intoxicación, el prejuicio y la propaganda. La política post factual corre paralela a un (supuesto) periodismo post factual que es el modo más común de informarse en una sociedad post mediática" (en Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019).

Frente a las amenazas de la captura y la desinformación, el orden jurídico-constitucional pensado para garantizar el derecho de información, el pluralismo y la opinión pública que hemos estudiado en el Capítulo 2 pierde efectividad. Prueba de ello es que las tácticas de desinformación están contribuyendo a un debilitamiento de las libertades en Internet. Un descenso continuado "durante siete años consecutivos", según Freedom House en su Informe, "*Freedom on the net 2017*"

3.6. Conclusión: Las nuevas amenazas digitales al derecho a recibir información veraz

En el nuevo proceso de comunicación pública digital la premisa del pluralismo informativo externo (esto es, cuantas más voces existan mejor será satisfecho el derecho de información de los ciudadanos), es una premisa desfasada (Villaverde, 2021). "Se hace cada vez más claro que más información puede, de hecho, amenazar la democracia. La superabundancia de información que ahora afrontamos, posible gracias a las herramientas digitales y las plataformas de redes sociales, puede enterrar lo que es verdad, elevar y amplificar la desinformación y distraer de lo que es importante" (Tufekci, 2018b, citado por Stiglitz, p. 206). Como señalaba hace algún tiempo Jürgen Habermas en una entrevista en el *Frankfurter Rundschau*: "En el mare magnum del ruido digital, las habilidades del buen periodismo –tan necesarias hoy como en el pasado– no deberían perderse" (Arrese en Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019)

Además, en el entorno digital se acrecienta el fenómeno de la captura de los medios de comunicación, que se desvían de su propósito institucional debido a la injerencia indebida de fuerzas externas del ámbito político y empresarial resultando en un descrédito del sector (Stremlau, Gagliardone y Price, 2018; Dragomir, 2020; Schiffrin, 2021). Algunos autores extienden la teoría de la corrupción institucional originalmente aplicable al Congreso de los Estados Unidos al sector de los medios de comunicación (Lessig, 2018).

El fenómeno de debilitamiento de medios de comunicación que persiguen un periodismo veraz, metodológico y democrático ha venido acompañado del auge de un periodismo opinativo o de identidad, que ha contribuido a una mayor polarización política, fragmentando la opinión pública en multitud de cámaras de resonancia donde los ciudadanos viven realidades alternativas. Esta doble tendencia (declive del periodismo veraz y democrático, frente a la desinformación y captura, y auge de la polarización) tiene como principal manifestación la *posverdad*, que se convierte en uno de los grandes peligros de la democracia contemporánea. Se hace cada vez más evidente cómo este debilitamiento de los medios de comunicación como emisores tradicionales de información veraz conduce a una opinión pública donde reina la falsedad, la polarización y el desencuentro de realidades paralelas (Sunstein 2007; Rubio, 2018; Applebaum, 2020). Applebaum (2020) lo describe de la siguiente manera:

"Profundas divisiones informativas separan una parte del electorado del resto. Algunos votantes viven en la llamada burbuja populista, donde escuchan mensajes nacionalistas y xenófobos, aprenden a desconfiar de los medios basados en hechos y de la ciencia basada en la evidencia, se muestran receptivos a las teorías de la conspiración y desconfían de las instituciones democráticas. Otros leen y escuchan medios completamente diferentes, respetan a las diferentes autoridades y buscan un tipo diferente de noticias. Cualquiera que sean las ventajas de estas otras burbujas, sus reglas hacen que la gente en ellas sea incapaz de comprender o hablar con los que están fuera de ellas".

En este contexto digital donde aumentan los riesgos de sobreinformación y desinformación, así como los riesgos de captura informativa, se hace más urgente la necesidad de revitalizar el papel de las empresas de medios de comunicación como proveedoras de un volumen suficiente de información de calidad (o veraz) que pueda desplazar a la ingente información engañosa de otros actores. Pero para ello es necesario recuperar su credibilidad.

Lionel Barber, el antiguo editor del *Financial Times*, hace una doble reflexión. En la revolución digital de hace una década, estaba de moda despreciar el periodismo tradicional. Pero su misión ha comenzado a recuperar una nueva relevancia desde que comenzó la problemática de la desinformación, y, sobre todo, tras la pandemia del Covid-19 (2020, p. 440). "En un mundo donde los políticos están promoviendo los "hechos alternativos" -el último eufemismo de propaganda y engaño- los periodistas tienen una responsabilidad de presentar la verdad o algo lo más cercano posible. Información verificada en hechos -no el hiperpartidismo desinformado- permanecerá esencial para mantener una ciudadanía informada, de la que dependen nuestras democracias". (2020, p. 440).

Garantizar el fortalecimiento de la independencia editorial y de los estándares profesionales se convierte en una imperiosa necesidad para la democracia. Lo que también presenta una oportunidad para las marcas periodísticas que apuestan por la información de calidad en un mercado mediático donde la desinformación campa a sus anchas. Hemos visto además que aumenta la demanda de información de calidad, sobre todo durante la pandemia.

Una demanda que puede continuar en el tiempo a medida que se intensifican ciertos asuntos que conciernen enormemente a las nuevas generaciones de consumidores de noticias, como son las consecuencias del cambio climático, pandemias, el desarrollo de la inteligencia artificial y la magnitud de la desigualdad social.

En este contexto, cobra nueva vida la necesidad de un periodismo veraz y democrático, es decir, un periodismo caracterizado no sólo por seguir un proceso de verificación en su búsqueda de la veracidad, sino por contribuir al pluralismo informativo a través de opiniones informadas, garantizadas por una independencia editorial al servicio del público general y en última instancia de la democracia. Un periodismo que, en definitiva, permita sostener la deliberación democrática.

El *New York Times* es un ejemplo de la oportunidad que se abre en el nuevo contexto digital a los medios informativos que apuestan por este tipo de periodismo. Así lo resumía la veterana periodista Jill Abramson refiriéndose al *Times*: "a pesar de una década de disrupción tecnológica que ha cambiado de arriba a abajo todas sus prácticas esenciales e incluso sus estándares periodísticos sigue siendo el faro de la verdad y un protector feroz de los hechos. En este mundo, donde el entorno informativo está dominado por Facebook, que sesga los estándares que aseguran que el material en su plataforma es justo y verdadero, la importancia singular del *Times* y del legado Sulzberger no puede dejar de subrayarse" (2019, p. 427).

De manera similar, el antiguo y reputado editor del *Guardian*, Alan Rusbridger, habla de cómo los lectores continúan siguiendo y confiando en la marca del *Guardian*, en una clara apuesta por este tipo de periodismo veraz frente a la cultura del *clickbait*. "Existe un apetito global y gigantesco por noticias significativas presentadas de manera seria" (2018, p. 337). El periodista explica cómo esta demanda posibilita el desarrollo de un mercado rentable para los inversores y financiadores.

Rusbridger pone como ejemplo el lanzamiento del *Guardian Australia* en 2013 financiado por un emprendedor de éxito del país para hacer frente al imperio mediático de Rupert Murdoch. En 2017, la cabecera alcanzó los 2,6 millones de lectores mensuales, esperando

llegar a *break-even* en 2018 (2018, pp. 337-339). Esto es un signo de la posibilidad de que en el nuevo entorno digital las organizaciones informativas dependan cada vez más de millonarios como los Hearsts y los Pulitzers de principios del XX (Rusbridger, 2018). Jeff Bezos, y su apuesta por el *Washington Post*, encarna de la mejor manera la versión actual de estos magnates, que no dejan de presentar ciertos riesgos a la independencia editorial (Foer, 2019; Schiffrin, 2021).

Este periodismo veraz y democrático también dependerá de la filantropía, como podría ser el caso de *Propública*, y de otras fuentes de financiación diferentes de la publicidad, como es el modelo de suscripción por el que están apostando la mayoría de las marcas periodísticas. Surgirán nuevas estructuras de la propiedad como las que promueve la académica francesa Julia Cagé y que encuentran su versión en la marca holandesa *De Correspondent,* que pudo lanzarse gracias a una mezcla de inversores sensibilizados con la misión periodística y a la financiación que levantaron a través de una campaña de *crowdfunding*.

Sin embargo, no hay nada concluyente sobre cuál es la mejor estructura de propiedad para la consecución de un periodismo democrático y veraz (Picard, 2005; Picard 2008; Picard y Levy). Lo que sí confirman los autores es que cualquier forma de propiedad exige un conjunto de herramientas de gobernanza informativa para garantizar un periodismo veraz. Para ello, la transparencia orientada al buen gobierno de los medios se convierte en la herramienta estratégica principal. “Es en este contexto tan confuso y oscuro en el que la transparencia sobre la propiedad y el gobierno corporativo de los medios adquiere especial significado como una de las claves fundamentales de la recuperación de su sentido, su función y su autoridad periodística” (Arrese en Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019).

PARTE II: NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA

Capítulo 4. Definición, fundamentos y límites de la transparencia como herramienta de buen gobierno

4.1. Introducción

Este capítulo es una primera aproximación teórica a los conceptos de transparencia y buen gobierno, así como a la relación existente entre ambos. Partimos de un primer apartado donde repasamos las principales definiciones de transparencia desde diferentes disciplinas para culminar con nuestra propia conclusión al respecto, en la que adoptamos la definición de transparencia de la Fundación Compromiso y Transparencia, que reúne la mayor parte de los elementos teóricos de las otras definiciones.

También abordamos uno de los fundamentos más esenciales de la transparencia, que es el buen gobierno, y exploramos la relación entre ambos fenómenos. Hacemos lo propio con el concepto de rendición de cuentas, de desarrollo y democracia, fenómenos también asociados a la transparencia. A continuación, resumimos los límites de la transparencia desde el punto de vista de la eficacia, basándonos en investigaciones empíricas que se han realizado sobre el fenómeno y que nos aportan claves imprescindibles para poder proponer un modelo de transparencia y gobernanza en los medios de comunicación.

4.2. Definición de transparencia

La transparencia es un fenómeno amplio en el que caben numerosas definiciones, fundamentos y límites. Su implantación en las administraciones públicas, las empresas y la sociedad civil ha sido exponencial a lo largo de las últimas cuatro décadas, pasando de ser un término inexistente a convertirse en un fenómeno omnipresente. La transparencia se ha desarrollado y estudiado en diversos campos como el normativo e institucional, el empírico y social, el político y el económico-jurídico, donde reinan conceptos como la información asimétrica y la relación principal-agente (Koivisto, 2015).

A pesar de la moda de la transparencia, académicos de diferentes disciplinas aún especulan sobre su definición, su fundamento y, sobre todo, su eficacia. Y es que uno de los grandes problemas a la hora de medir la eficacia de la transparencia es precisamente la amplitud de su definición. Michener (2013) rescata el concepto de "estiramiento conceptual" de Giovanni Sartori para explicar cómo el término "transparencia" ha ido perdiendo capacidad para expresar su propósito por haberse extendido a tan numerosos campos y funciones.

El término de transparencia comenzó a utilizarse a lo largo de la década de 1980 en documentos fundacionales sobre la misión y visión de las organizaciones, por lo general públicas. En 1993 nace Transparencia Internacional y con ella se institucionaliza el fenómeno de la transparencia en la cultura de los gobiernos y administraciones del mundo entero. A principios de los 2000, especialmente tras los escándalos corporativos de Enron, Worldcom y Arthur Andersen, por citar algunos ejemplos, la transparencia se extiende a la cultura empresarial como una herramienta para hacer efectivas las políticas del buen gobierno corporativo (Hood, 2006).

Desde la definición simple y genérica de transparencia como "la publicación de información relevante para la evaluación de las instituciones" (Florini, 1999, p.5), economistas y sobre todo politólogos especializados en la materia, han querido concretar los elementos y dimensiones del fenómeno con el objetivo de poder medir mejor los resultados en los diversos campos.

4.2.1. La evolución de la transparencia

Las diversas definiciones de transparencia vienen determinadas por el propio avance de la misma dentro de las instituciones públicas y privadas. La transparencia es un término asociado al concepto de publicidad, que, como veíamos en anteriores capítulos[63], ha sido un elemento indispensable de la deliberación racional en la institución parlamentaria (Arendt, 1958; De Vega, 1985; Habermas, 1989; Manin, 1997; Craiutu, 2002).

[63] Capítulo 1: El papel de los medios de comunicación en democracia

4.2.1.1. Primera generación de políticas de transparencia: el right to know

En la evolución contemporánea de la transparencia, nos encontramos con una "primera generación" de políticas de transparencia que se materializaron a partir de los años 60 del siglo pasado en el derecho del público a conocer (*the right to know*) la actividad del gobierno y la administración y que entroncan con el concepto de libertad o derecho de información (Fung et al., 2007; Stiglitz, 1999, 2000 y 2008; Schudson, 2015). Estamos hablando aquí de una transparencia pública que se equipara a la libertad de información. Algunos economistas consideran que debería haber una "fuerte presunción" a favor de la transparencia por parte de los gobiernos ya que la información que éstos manejan pertenece al público general (Sen, 1998; Stiglitz, 1999). En consecuencia, diversos organismos multilaterales (OMC, OCDE, FMI, ONU) definen transparencia como el derecho de acceso del público a información pública.

La importancia de esta primera generación de políticas de transparencia, entendida como libertad de información del público, reside en que adquiere verdadero estatus jurídico frente a las siguientes generaciones de transparencia que explicaremos más adelante. A pesar de su innegable estatus jurídico, existe un debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la transparencia que veremos en detalle más adelante, y que se concreta en la alternativa de concebir la transparencia como derecho humano fundamental o como un derecho de naturaleza más administrativa de acceso a la información. Recordemos que la libertad de información fue elevada a derecho humano fundamental por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946 y consagrada como tal en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. La libertad de información, considerada por la ONU como "piedra angular de la democracia", es "*el derecho a buscar, recibir e impartir información e ideas a través de cualquier medio y con independencia de las fronteras*".

A partir de los años 60 del siglo pasado, se inicia una carrera en los Estados de la OCDE hacia el desarrollo de sus propias leyes de transparencia, comenzando por Estados Unidos en 1966, y extendiéndose al resto de los Estados a lo largo de los 90 y los 2000. Así, Dinamarca y Noruega aprueban sus leyes de transparencia en 1970 y Francia y Holanda en 1978 (Gascó, 2014). España llegó bastante tarde en esta carrera y hasta el 2013 no logró aprobar su propia ley

de transparencia. En cada Estado la transparencia adquiere un estatus jurídico diferente. En algunos casos, la transparencia es concebida como derecho humano fundamental (Estados Unidos), en otros, como derecho administrativo (España).

Dentro de esta primera generación de políticas de transparencia pública se van desarrollando una serie de elementos que van integrando una definición cada vez más completa. Así, en la Constitución de Suecia, la primera en dar forma jurídica a la transparencia, se contemplan tres elementos necesarios: el acceso del público a la información; la publicidad de la información; y la protección de los denunciantes. Estas dimensiones contribuyen a diferenciar el fenómeno de la transparencia de otros inherentes al buen gobierno, como podría ser la rendición de cuentas (Baurh y Grimes, 2012).

A estos elementos se añade que la información sea "visible", en su sentido literal, e "inferible" o deducible, en su sentido figurativo. La visibilidad tiene que ver con "el grado en el que la información es completa y fácilmente localizable" (Michener y Bersch, 2013, p. 237). La visibilidad puede tener diferentes grados y ha de ser activa, es decir, no es visible una información institucional que tan sólo se hace pública a petición del interesado, como suele ocurrir con las peticiones de acceso a la información. La visibilidad fue el elemento protagonista en los años 80 y 90, y la mayor parte de los análisis sobre la transparencia se centran en este componente.

4.2.1.2. Segunda generación de políticas de transparencia: la transparencia privada

A partir de los 2000, tras los escándalos corporativos de principios de siglo, comienza a desarrollarse la transparencia privada, una "segunda generación" de políticas de transparencia que han venido a llamarse también políticas de "transparencia selectiva" (*targeted transparency*) y que se diferencian de la transparencia pública por una serie de motivos. Estas políticas se desarrollan cuando los gobiernos se enfrentan a problemáticas del mercado que no pueden resolverse fácilmente a través de una regulación o unas políticas públicas concretas. En estos escenarios, los gobiernos demandan a las corporaciones u otras organizaciones privadas que revelen (*to disclose*) información de manera estandarizada, comparable y desagregada en

relación con productos o prácticas específicas para avanzar hacia un propósito público concreto. Este propósito puede ser reducir ciertos riesgos, minimizar las externalidades negativas relativas a ciertos productos y prácticas o mejorar la satisfacción de ciertos bienes o servicios públicos (Fung et. al, 2013).

Los autores que identifican y analizan el desarrollo de esta segunda generación de políticas de transparencia tienen verdadera obsesión con su eficacia, que veremos con más detalle a continuación. El elemento clave de la eficacia de estas políticas reside en su capacidad para movilizar a los receptores o usuarios de la información para tomar mejores decisiones. Para ello, es necesario que la información sea "inferible", es decir "el grado en el que puede usarse para llegar a conclusiones precisas" (Michener y Bersh, 2013, p. 237).

Otro elemento clave de la eficacia de la transparencia selectiva es que la política también genere un interés o incentivo en el emisor. Así, Bauhr y Grimes (2017) dan un paso más en la precisión del concepto bajo el marco teórico de la relación entre principal y agente. Estos autores consideran el propósito del emisor y la capacidad de movilizar a los beneficiarios de la transparencia (principales) como los dos elementos esenciales de la definición y determinantes para analizar la eficacia del fenómeno.

El primer elemento, el propósito, hace referencia a la intención del emisor o agente a la hora de desarrollar su política de transparencia, y puede tener tres variantes: la transparencia encaminada a hacer visible el proceso de toma de decisiones; la transparencia sobre la previsibilidad de las normas; y la transparencia para evaluar la conducta o comportamiento de los decisores, también conocida como rendición de cuentas.

El segundo elemento determinante de la eficacia de la transparencia son los beneficiarios, receptores o principales. Si no se determina con claridad quiénes son estos sujetos principales se corre el riesgo de incurrir en la ineficacia de las políticas de transparencia, algo que ya constituye una de las grandes críticas contra el fenómeno por parte de numerosos autores. En muchos casos, los sujetos principales de la transparencia suelen ser actores no estatales, como los medios de comunicación, activistas u organizaciones sin ánimo de lucro.

La toma en consideración de los principales beneficiarios de la transparencia subraya el componente relacional del fenómeno. En este sentido relacional, la definición de transparencia de Meijer (2013) como "la disponibilidad de información sobre un actor que permite a otros actores supervisar el desempeño del primer actor" (p. 430) viene a completar la genérica de Florini, que no hace referencia a "otros actores" como elemento de la definición.

En la consideración de la transparencia como relación institucional caben también dos definiciones adicionales. La de Kaufmann , que define transparencia como "un flujo creciente de información económica, social y política oportuna y fiable, y que es accesible a todos los grupos de interés" (2005, p.4). Y la de Cucciniello, que lo expresa como "la medida en la que actores externos pueden permitirse acceder a la información sobre la manera en la que operan organizaciones públicas" (2017, p. 36). Para éste último, la transparencia tiene dos elementos adicionales: el primero hace referencia a la "disponibilidad" de información relativa al proceso de toma de decisiones públicas, a aspectos operativos de una organización y al rendimiento o desempeño de la función pública. El segundo al "flujo de la información", que viene determinado por los beneficiarios de la misma, en la misma línea que apuntaban Bauhr y Grimes.

Éste último elemento de flujo de información de Cucciniello nos remite a las cuatro direcciones de la transparencia que elaboró Heald (en Hood y Heald, 2006, pp. 25-47): hacia el interior (actores externos miran hacia el interior de la organización); hacia el exterior (actores internos miran los entornos externos de la organización); hacia arriba (los subordinados miran hacia sus superiores); hacia abajo (los superiores miran hacia sus subordinados).

Otra forma de ver el flujo es a través de lo que Fung et al. (2007) llaman "ciclo de acción" de la política transparencia, integrado por cinco etapas: (i) la información revelada por el emisor y percibida y comprendida por los usuarios, que conduce a (ii) una mejor elección de bienes y servicios, ya sea porque son más seguros, más sanos o de mejor calidad, lo que a su vez conduce a que (iii) los emisores o sujetos activos de la transparencia comprendan mejor las decisiones de cambio de sus usuarios receptores, y respondan con (iv) una mejora de sus prácticas o productos, que a su vez (v) conlleve el avance hacia ese propósito público que

veíamos antes (minimizar los riesgos; minimizar las externalidades negativas; mejorar la calidad de los productos, servicios o prácticas).

De una manera similar, Gascó estructura el proceso de la transparencia vinculado a la rendición de cuentas en cuatro etapas. En este proceso, la información, (i) se revela; (ii) llega a su público objetivo; (iii) este público objetivo la procesa y reacciona en consecuencia; y, finalmente, (iv) los gobernantes responden a los ciudadanos a través de mecanismos institucionales (Gascó, 2014).

4.2.1.3. Tercera generación de políticas de transparencia: open government

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están facilitando una tercera generación de políticas de transparencia colaborativa, en las que comunidades de receptores de información o usuarios juegan un papel fundamental a la hora de determinar el contenido y el formato de la transparencia. En esta tercera generación, son los ciudadanos, emprendedores y activistas los generadores o emisores de la transparencia, ejerciendo nuevas maneras de investigar, recibir y comunicar información.

Esta tercera generación de políticas de transparencia contiene características similares a las de la segunda generación pero se diferencia de ésta fundamentalmente de dos maneras: por un lado, son los usuarios los que, a través de las TIC, generan la información, provocando una desintermediación de la labor de las instituciones que tradicionalmente han llevado a cabo este proceso; por otro, los métodos de acceso a los datos son mucho más interactivos. Se llaman colaborativas porque existirá una colaboración permanente entre los que diseñan la política de transparencia y los usuarios de la misma (Fung et al., 2013).

De alguna forma esta tercera generación de políticas de transparencia está ligada al nacimiento de un "nuevo poder" gracias a las TIC, donde la transparencia radical se convierte en un valor fundamental. En palabras de Heimans, "el nuevo poder opera de manera diferente, como una corriente. Lo hacen muchos. Es abierto, participativo y dirigido por pares (*peer-driven*). Sube información (*uploads*) y la distribuye. Como el agua y la electricidad, es más

potente cuando surge. El objetivo frente a este nuevo poder no es acapararlo, sino canalizarlo" (Heimans y Timms, 2014, p. 4). En consecuencia, según los mismos autores, tanto las compañías como los gobiernos han de incorporar nuevos principios en su relación con los consumidores y los ciudadanos. Entre ellos, está el gobierno abierto, la colaboración *open source*, la transparencia radical y participación masiva.

La transparencia de tercera generación está ligada por tanto a las nuevas tecnologías que permiten un empoderamiento ciudadano, que irrumpe con fuerza en los procesos de gobierno o de toma de decisiones, tanto en el ámbito privado como en el público, y que resulta en una manera abierta de gobernar. El movimiento institucional contemporáneo de gobierno abierto comenzó en el 2009, cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, aprobó su famosa *Directiva de Gobierno Abierto*, donde se incluyeron los tres principios fundamentales de transparencia, participación y colaboración. Esta "trinidad obamiana", como se ha llegado a calificar, fue progresivamente complementada por otros principios impulsados por otras organizaciones como la OCDE y la ONU, que en 2011 auspició la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership)* (Beas, 2011; Rubio, 2013; Gascó, 2014).

Como ocurre con las definiciones de transparencia y buen gobierno, no existe una unanimidad en la doctrina a la hora de delimitar los perímetros del gobierno abierto. Sí que podemos decir que es un concepto fundamentalmente desarrollado en la esfera pública y que ha tenido hasta la fecha poca aplicabilidad en la esfera privada, donde sí que se ha desarrollado otro concepto afín, que es el de la innovación abierta (*open innovation*).

En cualquier caso, al no ser un concepto nuclear para los propósitos de este trabajo, nos limitamos a la definición que desarrolla Gascó de buen gobierno en el ámbito público: "un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable" (2014, p. 20).

4.2.2. Propuesta conceptual de transparencia y elementos

Tras el repaso que acabamos de dar a las numerosas definiciones de transparencia y a la progresiva aplicación de sus implicaciones, vamos a proponer una definición de transparencia adecuada a los efectos de esta tesis. Por razones que ahora explicaré, voy a hacer mía la definición que maneja la Fundación Compromiso y Transparencia para el desarrollo de sus numerosos informes sobre transparencia y buen gobierno de las instituciones:

> "El esfuerzo por difundir y publicar la información relevante de la organización, haciéndola visible y accesible a todos los grupos de interés de manera íntegra y actualizada[64]".

Esta definición reúne algunos de los elementos que hemos desarrollado más arriba. La información ha de ser "relevante" como ya apuntaba Florini en su definición genérica. Y también Fung con el concepto de transparencia selectiva. La relevancia responde al "qué" de la política de transparencia, es decir, qué información queremos que se publique para su posterior análisis o evaluación. Estamos hablando de información relacionada con la actividad esencial de la organización y no con aspectos secundarios que no son determinantes para el buen gobierno de la misma. En el caso concreto de los medios de comunicación nos referimos a información relacionada con su gobierno corporativo, esencial para su independencia, y con su gobierno informativo y editorial, clave para erigirse como autoridad informativa y de opinión en el amplio y competitivo mercado de la comunicación.

La información ha de ser "visible", es decir, ha de ser fácilmente localizable en la página web, en línea con lo que apuntaban Michener y Bersch y Fung et. al. La visibilidad responde al "quién" de la política de transparencia, es decir a los grupos de interés que van a hacer uso de la información relevante.

La información ha de ser además "accesible", como establecía Kaufmann en su definición. La accesibilidad responde al "cómo" y es el elemento clave según resume Heald

[64] https://www.compromisoytransparencia.com/rankings-de-transparencia

(2006) citando a Birkinshaw y Larsson. Es decir, ha de ser información presentada de una manera "simple y comprensible", donde "la complejidad y el desorden de los datos" y, por supuesto, "el secreto" se convierten en obstáculos para la verdadera transparencia. Es ésta la principal diferencia entre transparencia y gobierno abierto según estos autores, donde la transparencia trasciende el gobierno abierto presentando una información que las audiencias elegidas puedan procesar con facilidad (p. 26). Todos los grupos de interés deberían de tener, en principio, acceso a la información en la página web de la organización. La existencia de permisos o peticiones de acceso a la información dificultan la accesibilidad, aunque éstos últimos constituyen la base de las leyes de acceso a la información pública.

La información accesible es también información inferible, que hace referencia a la transparencia de calidad, a la transparencia de estándares, y tiene a su vez tres componentes: información desagregada (datos sin mediar o procesar y reutilizables); información verificable por un tercero; e información simplificada. A diferencia de la visibilidad, que tiene un valor intrínseco, la información inferible depende de varios factores externos: si ha habido mediación de la información por parte de expertos y cómo se ha llevado a cabo esa mediación; los incentivos del proveedor de la información; y las capacidades de todas las partes implicadas, especialmente las capacidades de los receptores o beneficiarios de dicha información para poder procesarla y comprenderla. Estos factores externos determinan el grado de transparencia de la información y condicionan que una aparente política de transparencia pueda ser más bien falsa o cercana a la desinformación.

La información ha de difundirse o publicarse de manera "íntegra" y "actualizada". Estos componentes de la transparencia hacen referencia también al "cómo" y al "cuándo" de la política de transparencia, o al proceso que se sigue de publicación. Por integralidad nos estamos refiriendo a información completa y no partes de la información. Este carácter también lo subrayan Michener y Bersch a la hora de descomponer el carácter "inferible" de la información. Los datos han de estar completos y desagregados para que el beneficiario de la información pueda reutilizarlos e interpretarlos. La actualización de la información exige determinar si ésta se va a publicar en tiempo real o cada cierto periodo de tiempo. En cualquiera de los dos casos, lo importante es que sea información actual.

4.3. Fundamentos normativos de la transparencia

La mayoría de los autores especializados en transparencia concluye de manera general que la transparencia es un valor instrumental, que carece de valor intrínseco, pero que sirve de puerta de entrada hacia otros elementos conducentes a la transformación institucional basada en una mayor integridad, rendición de cuentas, eficacia y un mejor desempeño (Villoria, 2018; Heald, 2006; O'Neill, 2006; Kauffman y Bellver, 2005).

Una de las características de la transparencia reside, por tanto, en su capacidad para lograr la eficacia para sus fines a quienes, por sí solos, no lograrían los resultados deseados. Es quizás este carácter de fenómeno auxiliar lo que hace que en algunos casos se confunda transparencia con los mismos fines o fundamentos que la sostienen. Se ha llegado incluso a considerar hasta qué punto la transparencia se está utilizando como un mal menor a falta de mecanismos que logren realmente alcanzar el buen gobierno y la integridad de las instituciones. Es decir, algunos se preguntan hasta qué punto la inversión en transparencia como herramienta distrae la atención de una eventual inversión en el buen gobierno y la eficiencia económica como elementos sustantivos. O en palabras de Peters, "¿hemos erigido una 'ideología de la transparencia' que sustituye el ideal democrático verdadero?" (en Bianchi y Peters, 2013, p. 568).

En cualquier caso es relevante diferenciar la transparencia de su fundamento y sus funciones para poder analizar con claridad su eficacia y sus límites. En palabras de Catá Backer, "la transparencia se despliega en dos contextos diferentes: internamente para mejorar las operaciones y disciplinar a los miembros (buen gobierno); externamente, para mejorar la legitimidad y la rendición de cuentas entre los *stakeholders* que tienen un interés en, pero no una participación directa en la operación de la compañía (rendición de cuentas)" (en Bianchi y Peters, 2013, p. 478).

Los fundamentos de la transparencia más transversales y verificados empíricamente son el buen gobierno de las instituciones, la rendición de cuentas y legitimidad, el desarrollo

económico y democrático y la lucha contra la corrupción. Pasamos a describir brevemente la relación entre transparencia y estos fines.

4.3.1 Transparencia y buen gobierno

4.3.1.1. Definición clásica de buen gobierno

Los gobernantes siempre han necesitado ejercer su poder contando con un mínimo grado de legitimidad o aceptación por parte de sus gobernados. Existe una relación entre transparencia, buen gobierno y legitimidad que es conveniente comprobar. Lo primero que habría que aclarar es a qué nos estamos refiriendo exactamente cuando hablamos de buen gobierno. Y no es fácil una respuesta porque cuando tratamos de abordar la definición de buen gobierno ocurre lo mismo que con la definición de transparencia. Es un fenómeno muy amplio, que ha existido como elemento indisociable de legitimación del poder político desde sus orígenes más remotos. Aclaramos aquí que, a veces, utilizaremos de manera indistinta buen gobierno y gobernanza, aunque algunos autores diferencian uno de otro por el grado de participación de actores en el proceso de toma de decisiones (siendo la gobernanza un proceso donde se incorporan un mayor número de actores).

En un sentido amplio, Villoría define buen gobierno como "aquel que es coherente con unos principios, valores y reglas que han sido definidos claramente y tienen una razonable estabilidad" (en Troncoso, 2017, p. 126). ¿En qué consisten exactamente estos principios, valores y reglas en nuestra tradición filosófica occidental? Desde los orígenes de nuestra civilización occidental se ha tratado de teorizar sobre el fin superior que pudiera justificar el ejercicio del poder, existiendo una constante tensión entre la ética y la política. Ya la filosofía política clásica configura un conjunto de principios de buen gobierno que tienen como misión garantizar la ética en el ejercicio del poder y que aún hoy inspiran políticas y procedimientos desarrollados con la misma finalidad. Concretamente, el buen gobierno, según el pensamiento griego, es aquel que debe servir a la ciudadanía conforme a reglas fijas y predecibles, y para ello ésta debe conocerlas y ser exigente y crítica con la conducta de los gobernantes, que deben rendir

cuentas y limitar el ejercicio del poder en el tiempo (Habermas, 1989; Villoria en Troncoso, 2017).

Dentro de esta tradición clásica, ocupan un lugar destacado las virtudes del buen gobierno, singularmente la prudencia política, que desarrollaron autores clásicos como Aristóteles y Santo Tomás de Aquino. Un elenco de virtudes que configuran una verdadera "sabiduría política" con la que los máximos dirigentes de una organización deberían orientar el gobierno hacia el bien común organizacional, que, a su vez, "no debe desconectarse del bien común más amplio de la sociedad a la que las compañías sirven de acuerdo con su misión" (Calleja y Melé, 2016, p. 116).

Martín Cavanna desarrolla diez principios vinculados al buen gobierno en el ámbito privado (tanto de las organizaciones sin ánimo de lucro como en el empresarial): la transparencia; la independencia; la división de poderes; la estrategia y supervisión; la selección y la evaluación del desempeño; la formación y la dedicación; la retribución; el término y sucesión; la diversidad; el diálogo (2013, pp. 16-35).

En la Ilustración se desarrollan definitivamente estos principios que ya avanzaron los clásicos como herramienta para garantizar el buen gobierno en las instituciones. Los padres de la democracia americana construyeron los sistemas de *accountability* (esto es, la rendición de cuentas) ante los gobernados, representados o electores y los sistemas de *checks and balances* (sobre todo la división de poderes) modernos. Mientras que en Europa, Montesquieu asienta las bases de la moderna separación de poderes y los beneficios de la misma para la sociedad. Esta separación se terminó de "constitucionalizar" tras la revolución francesa pero dando predominancia a la Asamblea Nacional debido a la influencia de Rousseau y su teoría de la voluntad popular. Surge además el derecho administrativo donde los funcionarios sirven de límite al ejecutivo (Habermas, 1989; Villoría en Troncoso, 2017).

La expansión del capitalismo como sistema económico político a lo largo del último cuarto del siglo XX, sobre todo a raíz del llamado "Consenso de Washington"[65], la progresiva privatización de la economía y la globalización tecnológica establecen una serie de dinámicas que dan lugar a ciclos de progresos y crisis que van dando forma a nuevas concepciones de buen gobierno. Emerge el paradigma del *New Public Management*, que viene a defender la reducción de la intervención estatal en la economía y el aumento de la capacidad del mercado para resolver los problemas sociales (Villoría, en Troncoso, 2017).

Pero pronto se evidencian los fallos de este paradigma, que dan lugar a crisis más agudas y a una mayor desigualdad social. Se hace necesario repensar el papel del Estado para el avance real y efectivo de los derechos sociales y surge así el nuevo institucionalismo a finales del siglo XX, a través del cual se da un giro del buen gobierno, en el sentido tradicional que veíamos más arriba, a la nueva gobernanza, donde, "las políticas públicas se formulan y se implementan a través de una plétora de instituciones, mecanismos y procesos, formales e informales, que toman formas muy variadas y que expresan pautas de interacción entre los gobiernos, la sociedad y el sector privado" (Joan Prats citado por Villoría, en Troncoso, 2017, p. 139).

Más adelante, cuando abordemos la perspectiva normativa del buen gobierno, profundizaremos en el papel de las grandes organizaciones internacionales en su avance en el ámbito internacional. Por el momento, culminamos esta sección con un concepto más concreto de buen gobierno en el ámbito público de Villoria (que a su vez se inspira en el neo-institucionalismo) como aquél que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia, la participación, la integridad y la imparcialidad en el servicio al interés general (2017, p. 143).

En el ámbito puramente empresarial también es oportuno destacar la definición de buen gobierno que contiene el *Libro Verde de 2011* de la Comisión Europea : "sistema por el cual las

[65] El "Consenso de Washington" es una expresión que acuñó el economista John Williamson en 1989 y que se refiere a las 10 medidas de reforma institucional que había que implementar en las economías emergentes, sobre todo en Latinoamérica, lideradas por instituciones financieras internacionales con sede en Washington D.C., como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Tesoro americano. El Consenso de Washington se ha terminado equiparando a la corriente del fundamentalismo del mercado o del neoliberalismo (Williamson, 2004).

empresas son dirigidas y controladas; y como una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su consejo, sus accionistas y otras partes interesadas".

En definitiva, una política de buen gobierno, tanto en el ámbito público como en el empresarial, requiere un conjunto de normas y procesos adecuados, así como de instituciones que garanticen el cumplimiento de dichas normas y procesos con suficiente independencia del poder político y en colaboración con la sociedad. Además de una cultura política o corporativa sana y las correspondientes virtudes personales. En esta definición de buen gobierno el primer elemento es la transparencia.

4.3.1.2. Breve historia de la transparencia como herramienta de buen gobierno

Existe la idea de que la transparencia tiene la función de mejorar el buen gobierno de aquellos que toman las decisiones o detentan el poder (*transparency for governance*). También la idea de que a través de la transparencia se legitiman las decisiones de aquellos que detentan el poder ante la comunidad (*transparency of governance*). Sin embargo, en periodos largos de la historia política occidental, el ejercicio del poder se ha llevado a cabo de manera secreta, donde el elemento sagrado o divino del Rey (*arcana imperii*) se convierte en la principal fuente de legitimidad, que se exime así de la necesidad de tener que ser transparente y rendir cuentas al pueblo (Peters, en Bianchi y Peters, 2013, pp. 552- 556).

El secreto también era un elemento característico del gobierno de la Iglesia Católica Romana (*secreto pontificio*). En contraposición a esto, en el entorno anglosajón, el espíritu de Reforma de la Iglesia Anglicana apostaba por la transparencia como forma de gobierno. Valores como la honestidad inspiraban esta tradición cristiana, así como las asambleas populares locales de Nueva Inglaterra, en donde gobernantes y ciudadanos se reunían cara a cara para despachar los asuntos de gobierno (Hood en Heald y Hood, 2006, p. 7).

El secretismo legitimado en lo sagrado o divino va perdiendo fuerza frente al progresivo desarrollo del pensamiento liberal de la Ilustración, donde la transparencia o publicidad lo van

sustituyendo como vía de legitimidad del gobierno[66]. Autores de la Ilustración como Jean-Jacques Rousseau, por poner el ejemplo más sobresaliente, defendían la transparencia como valor esencial del buen gobierno. Rousseau ensalza las cualidades de la transparencia a lo largo de su extensa obra. En su novela de 1760, *Julia o la Nueva Eloisa*, expresa cómo las miradas de los demás nos obligan a comportarnos de manera más impecable: "un solo precepto de moral puede servir para otros y es este: no digas ni hagas nunca nada que no quieras que todo el mundo vea y oiga" (2018, pos. 6904). Rousseau contempla la transparencia como una herramienta que garantiza el comportamiento íntegro del hombre ideal, del hombre que ha de ser, cuyo corazón, precisamente por ser puro e íntegro, puede permitirse ser "transparente como un cristal, no puede ocultar nada de lo que sucede en él", como dijo en su libro póstumo *Les Confessions* (escrito entre 1765-1770). En su famoso *Contrato Social* publicado en 1762, Rousseau defendió que los funcionarios debían actuar "ante los ojos del público" y que una "sociedad transparente" (...) "es un mecanismo clave para evitar intrigas y cábalas desestabilizadoras" (en Hood y Heald, 2006, pp. 6-7).

En su *Panopticon or the Inspection-House* de 1787, Jeremy Bentham desarrolla su particular teoría de la transparencia en las instituciones penitenciarias como herramienta para lograr el buen comportamiento de los presos, que luego trasladó a la ciencia política, convirtiéndose en uno de los primeros filósofos en establecer esta relación entre transparencia y buen gobierno en el sentido actual. En *Writings for the Poor Laws* (un conjunto de ensayos que escribió a lo largo de los 1790s) concluyó lo siguiente: "sí que estoy del lado de una verdad incuestionable, y una verdad que es la piedra angular de la ciencia política: cuanto más somos observados mejor nos comportamos" (Bentham en Hood, en Hood y Heald, 2006, p. 9).

Dentro de los defensores de la publicidad o transparencia del movimiento de la Ilustración, habría que añadir a Immanuelle Kant y a John Stuart Mill. El primero, dijo en su ensayo *Paz Perpetua* de 1795 que "todas las acciones que afectan los derechos de otros seres humanos son contrarias al derecho y a la ley si su máxima no es compatible con que se hagan públicas". Por su parte, Mill consideraba a la transparencia beneficiosa como herramienta para

[66] Véase el Capítulo 1. La institución de la opinión pública y los medios de comunicación en la democracia constitucional, apartado 1.1.1. Parlamentarismo Clásico

legitimar el gobierno porque "obliga a la deliberación y fuerza a todo el mundo a determinar, antes de actuar, qué debería decir si fuera llamado a rendir cuentas por sus acciones" (Peters, en Bianchi y Peters, 2013, p. 556).

A lo largo del último cuarto del siglo XX, la relación entre transparencia y buen gobierno se va asentando, siendo Jürgen Habermas y Michel Foucault autores destacados en el análisis y crítica del concepto de publicidad vinculado a la gobernabilidad. Con respecto a Habermas nos remitimos a lo ya comentado anteriormente en este trabajo[67]. Por su parte, Foucault nos habla de transparencia como "la apretada red de coacciones disciplinarias que de facto garantizan la cohesión de un cuerpo social", y así, la transparencia puede verse como la norma que expresa la conducta debida (Catá Backer en Bianchi y Peters, 2013, p. 478).

Estas ideas, entre otras, inspiraron la ética del movimiento feminista de los años 60 y 70, que puso a la transparencia como principio moral y epistémico fundamental. En los 90 comienzan a desarrollarse las leyes de acceso a la información pública, enraizadas en la tradición escandinava de libertad de prensa y libertad de información que se plasma en la norma sobre Libertad de Prensa de 1766 (Hood en Heald y Hood, 2006, p. 7).

4.3.1.3. Desarrollo efectivo de la transparencia como herramienta de buen gobierno en la actualidad

A lo largo del siglo XX se desarrollaron una serie de doctrinas relacionadas con la transparencia y el buen gobierno en el contexto internacional, en el estatal y en el corporativo o empresarial.

La transparencia comenzó a desarrollarse en el contexto de los asuntos internacionales como un principio de buen gobierno global. Woodrow Wilson promovió la idea de una nueva diplomacia abierta tras la Primera Guerra Mundial como premisa para alcanzar la paz con base en los principios que impulsaron la reforma de la Iglesia y en los defendidos por Kant. Se pensaba que la guerra había sido el resultado de los tratados secretos y por ello se promueven los

[67] Véase el Capítulo, La institución de la opinión pública y los medios de comunicación en la democracia constitucional, y el apartado 1.2.3., La opinión pública de Jürgen Habermas: una función crítica en democracia

Acuerdos Abiertos (*Open Covenants*) entre naciones frente a organismos internacionales. Otra doctrina de la transparencia en el contexto internacional marca las relaciones entre los Estados y los organismos internacionales, obligando a aquellos a hacer públicos e inteligibles sus compromisos y declaraciones frente a éstos. Así ocurre en el GATT; en acuerdos sobre desarme y control de armas; y en todo el proceso de construcción de la Unión Europea, donde las directivas de transparencia encarnan mejor que ninguna otra normativa esta vocación. Aunque irónicamente esta transparencia resulta arcana por el tecnicismo reinante en la UE, que sólo los burócratas son capaces de entender (Hood en Heald y Hood, 2006).

En el contexto de los asuntos entre Estado y ciudadanía, volvemos a la noción de un gobierno sujeto a leyes fijas y predecibles como elemento esencial del buen gobierno, que la transparencia permite acercar a los gobernados garantizando así que la conducta de los que gobiernan sea predecible y no arbitraria. Esto legitima en el ámbito estatal el principio de libertad de información, o el derecho efectivo de la ciudadanía de acceder a la información pública, que se consagra en las leyes de libertad de información o de transparencia, sobre todo a partir de los 90 y primeras décadas de los 2000. La transparencia se convierte así en una parte ineludible "de las políticas de buen gobierno que todo ejecutivo debe diseñar" (Villoria, 2018, p. 12).

El buen gobierno se convierte en el fundamento esencial del derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública. En el ámbito corporativo y empresarial, las obligaciones de transparencia se amplían tras los escándalos corporativos que se produjeron a finales de siglo XX. Ciertos economistas fundamentaron las obligaciones de hacer públicos los estados contables de las empresas, así como los informes de auditoría, en la idea de la empresa como un actor más de la vida pública. Bajo esta premisa, los directivos de las compañías deben realizar su trabajo de manera visible frente a una diversidad de grupos de interés (empleados, accionistas, proveedores, acreedores, consumidores, etc.) que se ven afectados por la gestión que realicen aquellos (Fung et al., 2007).

Desde un punto de vista empírico, hay mucha literatura que demuestra la eficacia de la transparencia para el buen gobierno en el sector macroeconómico y financiero. La evidencia entre transparencia y buen gobierno es tan incontestable en estos ámbitos que el debate ya no es

si más transparencia es deseable, sino cómo alcanzar mejor transparencia. (Kauffman y Bellver, 2005). Cabe destacar el trabajo de Islam (2006), que elabora un índice de transparencia con 11 variables para demostrar la relación entre la transparencia sobre datos económicos y el buen gobierno en 170 países y concluye que la relación es positiva, asegurando que "los gobiernos más transparentes, gobiernan mejor" (p. 153).

Por último, y desde una perspectiva jurídica, Buijze concluye que, "la transparencia mejora la calidad de la gobernanza, porque es una condición necesaria para la participación y la rendición de cuentas, y porque la idea de ser vigilado mejora el comportamiento de los funcionarios públicos y previene la corrupción" (2013, p. 276).

4.3.2. Transparencia y rendición de cuentas

Como decíamos, la transparencia a veces se confunde con la rendición de cuentas. Pero son dos fenómenos diferentes, donde la transparencia vuelve a reafirmarse en su valor instrumental. La transparencia es una "precondición necesaria" de la rendición de cuentas (Bauhr y Grimes, 2017) o "una variable independiente importante" a la hora de explicarla (Michener y Bersch, 2013).

La rendición de cuentas es definida por Wences como un "proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes" (citado por Villoría, 2017, p. 150). Para Cavanna, la rendición de cuentas es "la obligación de justificar determinados actos a la sociedad o a concretos grupos de interés" (Cavanna, 2017, p. 411).

El marco teórico principal-agente sirve para explicar la relación entre ambos fenómenos, algo que ya habían desarrollado con anterioridad los economistas Akerlof, Spence y Stiglitz, ganadores del Nobel en 2001 tras explorar las asimetrías de información económica y financiera y su relación con el fallo de los mercados financieros. Bajo este modelo, los economistas fundamentaron la transparencia o visibilidad de información como solución a las asimetrías de información que dan lugar a una serie de problemas en la relación entre el principal y el agente.

En esta relación, surge el concepto de rendición de cuentas, donde el principal delega en el agente una serie de responsabilidades, y éste ha de rendir cuentas de las mismas. El agente, por tanto, en su actuación en nombre del principal, se debe a éste y ha de ser transparente en su comportamiento.

En consecuencia, la transparencia se exigió de manera exponencial tras las crisis financieras y corporativas de principios del siglo XX, a través de la proliferación de las Leyes de Libertad de Información (o FOIA en sus siglas en inglés), como vía para la rendición de cuentas. Estados Unidos, que promulgó su primera ley de acceso a la información en 1966, abandera como ningún otro Estado contemporáneo (con la excepción de Suecia) el principio de libertad de información y el derecho de los ciudadanos a poder conocer, valorar y enjuiciar la conducta de sus gobernantes de acuerdo con las normas establecidas previamente (Schudson, 2015). A esta noción se suma otra doctrina, más vinculada a la doctrina de la gestión pública, que gira en torno a la publicidad de la contabilidad de los gobiernos y su manera de gestionar los ingresos y gastos para poder determinar quién se beneficia de qué programas (Hood, 2006).

En relaciones asimétricas, la transparencia permite compensar la escasez de información del principal con respecto a las acciones del agente y los riesgos de desgobierno inherentes a esta escasez. La rendición de cuentas en la relación principal y agente es un marco que valida la transparencia tanto en el ámbito público, donde los ciudadanos son los sujetos principales que delegan en sus gobernantes o agentes la facultad de administrar y gobernar el bien público; como en el privado, donde los gestores de las empresas actúan de agentes frente a los propietarios o inversores.

La proliferación de las demandas de transparencia en el sector privado está afectando fundamentalmente a las grandes empresas que cotizan en los mercados financieros. Esta circunstancia está desatando un debate acerca del coste-beneficio de las mismas, motivando a muchas empresas a hacerse la pregunta de hasta qué punto merece la pena mantenerse en su estatus de sociedad limitada o pasar a ser sociedades cotizadas. Muchas empresas optan por permanecer privadas para ahorrarse tener que rendir cuentas públicamente a inversores y otros grupos de interés. En cualquier caso, el esfuerzo es estéril, al menos en Europa, donde

comienzan a exigirse por ley ciertas obligaciones de transparencia a las empresas no cotizadas. Un ejemplo es la Directiva europea de 2013[68], que exige a las empresas no cotizadas la publicación de información no financiera y sobre diversidad, y que España traspuso al derecho español en 2018.

Cucciniello, Porumbesco y Grimmelikhuijsen (2018) analizan la evidencia empírica de la transparencia como herramienta efectiva de la rendición de cuentas, y concluyen que existen resultados mixtos. El principal hallazgo de estos autores, que liga con lo que he subrayado anteriormente, está en la falta de foros que empoderan a los beneficiarios de la transparencia (ciudadanos u otros grupos de interés) para actuar en base a la información a la que tienen acceso.

Otros autores inciden en la importancia del contexto para que la transparencia pueda resultar efectiva en la rendición de cuentas. Concretamente Zúñiga, remitiéndose a un trabajo de Kosack y Fung, señala como factores contextuales determinantes las condiciones del mercado (a mayor competición, la transparencia es más eficaz como herramienta de rendición de cuentas), la voluntad política y el tipo de relación entre agentes y principales. La voluntad política se ve determinada por la relación entre principales y agentes, es decir, habrá mayor o menor voluntad política si existe una relación colaborativa o de confrontación entre ambos, resultando también en un diseño de la transparencia diferente en uno y otro caso (2018, pp. 8-9).

Un elemento vinculado a la rendición de cuentas es la legitimidad institucional. La legitimidad, un concepto ligado a la confianza, puede adoptar diversas variedades. Fine Licht et al. definen legitimidad como "la propiedad de una autoridad, institución o acuerdo social que conduce a aquellos vinculados por ello a creer que es apropiado y justo" (2014, p. 113). Destacamos la legitimidad social, como la lealtad que un público guarda con respecto a una institución porque comparten un interés o una identidad. También existe la legitimidad formal, que obedece más al hecho de que una institución es creada de acuerdo a un conjunto de normas generalmente aceptadas y opera bajo las mismas. Un número de autores demuestran que la

[68] *Directiva 2013/34/UE de contabilidad*

transparencia contribuye a la construcción de legitimidad, aunque existe aún un cierto debate al respecto (O'Neill, 2006; Curtin y Meijer, 2011; Fine Licht et al., 2014).

En el contexto internacional, se ha podido observar una clara interdependencia entre el ejercicio del poder por parte de los decisores, su necesidad de legitimidad frente a los ciudadanos y la transparencia como herramienta de legitimidad. Así se confirman cambios en la percepción de la legitimidad institucional gracias a las iniciativas de transparencia en los organismos internacionales que han sufrido crisis de legitimidad, como la Unión Europea o las Instituciones Financieras Internacionales (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) que han desarrollado como respuesta a su crisis de legitimidad sistemas y políticas de transparencia (Peters en Bianchi y Peters, 2013, pp. 555-557).

4.3.3. Transparencia, desarrollo económico y democracia

Existe evidencia entre progreso o desarrollo y transparencia, como fundamento de ésta. El trabajo de Amartya Sen es quizás el más contundente. Ganó en 1998 el Premio Nobel de Economía tras demostrar que las hambrunas no ocurrían en aquellos países con una mayor libertad de información, revelando la importancia de la información para el desarrollo (Sen, 1998).

Pero hay más evidencia: los países donde operan mejores políticas de transparencia tienden a funcionar mejor en los mercados financieros internacionales; existe evidencia clara de que los fondos internacionales invierten menos en países menos transparentes. Hay una asociación positiva entre transparencia e indicadores de desarrollo socio-económico y humano, mayor competitividad y menor corrupción; también existe evidencia de que un aumento de la transparencia fiscal, monetaria y de datos macroeconómicos en el contexto de una liberalización financiera disminuye las probabilidades de una crisis financiera (Kauffman y Bellver, 2005). Por último, se ha demostrado empíricamente que los Bancos Centrales que publican regularmente informes de inflación logran mejores políticas monetarias para combatir *de facto* la inflación (Fracasso, Genberg y Wyplosz, 2003).

Villoria, tras analizar los índices mundiales sobre bienestar o desarrollo económico, concluye que "las democracias con más controles y balances de poder, las más transparentes y las que respetan mayormente la imparcialidad de la Administración son, también, las más eficientes, seguras y equitativas" (2018, p. 15).

Ya hemos argumentado en capítulos precedentes la relación indispensable entre transparencia y democracia, vista la transparencia como acceso a la información necesaria por parte de los ciudadanos para poder formarse una opinión política y poder exigir la debida rendición de cuentas a los gobernantes. Así, la transparencia o publicidad de la información es precondición de un consentimiento informado; es crítica para destapar y prevenir abusos de poder; es necesaria para evaluar la racionalidad de las decisiones políticas; es necesaria para estimular la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas; impide que el gobernante adquiera ventajas competitivas frente a sus rivales, fomentando la necesaria alternancia de poder entre los diversos partidos. James Madison lo expresó con estas palabras: "un gobierno popular, sin información popular, o sin los medios para adquirirla, no es más que un prólogo de una farsa o de una tragedia; o quizás de las dos" (Madison citado en Peters, en Bianchi y Peters, 2013, p. 562).

4.3.4. Transparencia y corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo, que adopta diversas formas según el contexto y que obedece a diversas causas. A pesar de ello, existe evidencia de que puede reducirse significativamente a través de herramientas y procesos (Villoria, 2018). Una de las herramientas más efectivas a la hora de luchar contra la corrupción es la transparencia. En palabras de Buijze, "la idea de que la transparencia disminuye la corrupción está bien establecida y es incontrovertible" (2013, p. 47).

Prueba de ello es la existencia de Transparencia Internacional, que nació con ese propósito específico y de su misión y visión se desprende rápidamente que la transparencia y la

corrupción son la cara y cruz de la misma moneda. A grandes rasgos, esta organización define corrupción como, "el abuso de un poder delegado para el lucro privado"[69].

Desde 2002, Transparencia Internacional publica su famoso *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)* en cada país. Como su propio nombre indica, el índice mide la percepción que los expertos y las instituciones tienen sobre el nivel de corrupción en el sector público y político en 180 países[70]. Éste Índice se complementa con el *Barómetro de Corrupción Global*, que se basa en la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción de las instituciones públicas y políticas. En ambas iniciativas, la transparencia se configura como un indicador elemental de medición de los niveles de corrupción.

De la misma manera, la ONU contempla la transparencia como herramienta protagonista en su Convención de lucha contra la corrupción[71]. Y las instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) la promueven como instrumento contra la corrupción.

Desde un punto de vista doctrinal, Villoria aporta dos definiciones separadas de corrupción según nos encontremos en el ámbito público o privado. En el primer caso, define corrupción como "cualquier abuso de poder por parte de servidores públicos (políticos o funcionarios) cuando se realiza para beneficio privado extraposicional, sea éste directo o indirecto, presente o futuro, con incumplimiento de las normas legales o de las normas éticas que rigen el buen comportamiento de los agentes públicos, en definitiva cuando con su actuación ponen por delante su interés privado sobre el interés de la comunidad" (2018, p. 30).

Dentro de esta definición, es importante tener en cuenta que estamos incluyendo tanto la corrupción legal, como la ética o moral. Con respecto a la primera variedad, la mayoría de los países han ido tipificando numerosos delitos atribuibles a la persona física como el delito de

[69] https://www.transparency.org/en/what-is-corruption

[70] En el año 2013, año en que se aprobó nuestra ley de transparencia, España registró un IPC de 59 (a mayor IPC menor corrupción), posicionándose en el número 40 dentro del ranking. Hoy España registra un IPC de 62, ascendiendo en el ranking al número 32. En cualquier caso, seguimos estando significativamente por debajo de los países de nuestro entorno.

[71] https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

soborno, cohecho y malversación de fondos públicos. Las leyes de acceso a la información también nacen con el propósito de minimizar los riesgos de corrupción pública.

En el ámbito privado, Villoria delimita el fenómeno de la corrupción como "el uso de autoridad, o el abuso del poder que otorga una organización a cualquiera de sus miembros, para beneficio propio, directo o indirecto, individual o corporativo, cuando estas personas interactúan con otras personas de organizaciones públicas o privadas, y sus actos atentan contra la competencia leal y equitativa, y, con ello, contra el bienestar de la comunidad" (2018, p. 20). En este punto es importante destacar que se ha introducido en los ordenamientos jurídicos la responsabilidad penal de las personas jurídicas como vía para reducir la corrupción en las empresas.[72]

Dentro de la categoría de corrupción moral, se encuentra otro concepto esencial que es el de la captura normativa, definido por el Banco Mundial como "una modelación interesada de la formación de las reglas básicas del juego a través de pagos privados ilícitos y no transparentes a los responsables públicos" (Villoria, 2018, p. 27). A través de esta captura normativa de la voluntad política, se posibilita una corrupción legal o legalizada.

Una serie de autores desarrollaron otra variedad de corrupción a la que bautizaron como "corrupción institucional", que merece la pena destacar aquí porque describe desde un punto de vista teórico un fenómeno real en el deterioro institucional general y, concretamente, en el ámbito de los medios de comunicación.

El constitucionalista norteamericano Dennis Thompson acuñó en 1995 la primera definición de corrupción institucional tras un análisis pormenorizado de la institución del Congreso de los EEUU[73]. Unos años después, el constitucionalista Lawrence Lessig desarrolló una definición más amplia que se ha convertido en la referencia principal para el estudio de este fenómeno:

[72] En el caso de España, la responsabilidad penal de las personas jurídicas se introdujo a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
[73]Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington: Brookings Institution.

"Corrupción institucional se manifiesta cuando existe una influencia sistémica y estratégica, que deteriora la eficacia de una institución, ya sea porque se desvía de su propósito o porque se debilita su capacidad para alcanzarlo, e incluye, en lo relativo a tal propósito, la erosión de la confianza del público o de la integridad inherente a dicha institución".

A pesar de la legitimidad que ha ido adquiriendo la definición de Lessig, sigue existiendo un debate en torno a su alcance y a los elementos que la constituyen. De acuerdo con Amit, Koralnik, Posten, Muethel y el propio Lessig (2017) es necesario profundizar en los cuatro elementos esenciales del fenómeno: (i) el propósito de la institución; (ii) sus financiadores; (iii) la confianza del público; y (iv) la responsabilidad de los individuos que integran dicha institución.

En lo referente al propósito institucional, se abren dos cuestiones. La primera hace referencia a la posibilidad de que una institución tenga dos propósitos que entren en conflicto según las circunstancias. Un ejemplo típico es el de las empresas, que suelen tener un propósito social (o misión) y un propósito económico (maximizar el valor de sus accionistas). El *New York Times*, por ejemplo, tiene como misión "Buscar la verdad y ayudar a los ciudadanos a entender el mundo". Pero también tiene que rendir cuentas a sus accionistas cada trimestre. Algunos académicos consideran que las estrategias corporativas que se desvían del primer propósito para poder alcanzar el segundo conducen a una corrupción institucional de la empresa. Otros, consideran que el propósito económico es el más relevante. "La cuestión de si el propósito de una corporación es únicamente maximizar beneficios o adicionalmente cumplir con un propósito social se sitúa a la vanguardia del debate dentro de la ética corporativa" (Amit et al., 2017 p. 451).

La segunda cuestión es la relativa a la moralidad intrínseca del propósito. Hay instituciones que persiguen propósitos alineados con el bien común (el mismo *New York Times*). Otras que no (por ejemplo, los fabricantes de cigarrillos). Ante esta circunstancia, Lessig (2013) afirma que la corrupción institucional es "agnóstica" en lo referente al propósito. Da igual cuál sea éste, si hay influencias que impiden que se alcance, existe corrupción institucional. Ésta es por tanto amoral. Hay otros autores que consideran que sólo las influencias que logran desviar

el alcance de un propósito institucional favorable al bien común resultan en corrupción institucional (Draka, 2009).

El segundo elemento a analizar hace referencia a la relación entre el sujeto financiador, el sujeto institucional o el sistema de financiación que les vincula. Esta cuestión se convierte en relevante si se opta por un desarrollo normativo del fenómeno de corrupción institucional, donde hay que determinar quiénes son los sujetos responsables. Lessig (2013) considera que la institución es el sujeto de la corrupción institucional, mientras que Light (2013) argumenta que es el donante o financiador. Amit et al. (2017) hacen alusión a la posibilidad de que sea el sistema. En cualquiera de los casos, existe también un debate sobre si ha de demostrarse el elemento causal entre financiador e institución para que exista corrupción institucional.

En tercer lugar, hay un amplio debate sobre el papel que juega la confianza del público en casos de corrupción institucional. Los académicos más prominentes en el campo tienen opiniones contrapuestas. Para Salter (2012) "la pérdida de confianza del público en el gobierno de una institución es una de las principales consecuencias de la corrupción institucional" (p. 8). Thompson considera que es necesario el elemento de desconfianza del público general en una institución para que haya corrupción institucional, mientras que Light considera que puede haber corrupción institucional aunque el público siga confiando en una determinada institución. También hay un amplio debate sobre si la pérdida de confianza en una institución es suficiente para que exista corrupción institucional. Para Light no, es decir, ha de reunirse el desvío del propósito como elemento necesario; mientras que para Lessig o Thompson, el hecho de que una institución haya perdido la confianza del público es suficiente para que se produzca corrupción institucional (Amit et al., 2017).

Por último existen una serie de cuestiones relacionadas con el papel que juega la responsabilidad del individuo de los dirigentes de la institución. Oliveira considera que los individuos no pueden tener responsabilidad individual en un sistema donde impera la corrupción institucional, mientras que Thompson y Lessig sí que creen que el individuo es moralmente responsable de su participación en un sistema corrupto. Una cuestión más compleja y que carece de pronunciamientos concretos por parte de los académicos del campo es la relativa a la intención. Hasta qué punto es responsable aquel que participa en un sistema corrupto sin que

exista una mala intención de manera consciente por su parte. La cuestión moral de los individuos que integran una institución legal pero corrupta también está bajo cuestión. Para Lessig éstos deberían de cambiar el sistema desde dentro, aunque no está de acuerdo con desobedecer las normas que lo posibilitan, a diferencia de la corriente de "desobediencia civil" que promovió el filósofo Henry David Thoreau (Amit et al., 2017).

4.4. Límites y eficacia de la transparencia

4.4.1. Evidencia negativa de la eficacia de la transparencia

La eficacia de la transparencia es objeto de un permanente análisis con resultados enfrentados que no podemos ignorar (Fung et. al, 2007; 2013). El gran fundamento de la transparencia como herramienta que conduce al buen gobierno, la rendición de cuentas, e incluso al rendimiento de las organizaciones es que hace a los sujetos de la transparencia más íntegros por un lado y, en consecuencia, a los receptores de la misma más confiados hacia aquellas. Así, la transparencia se convierte en un componente esencial del capital social de una organización (Heald, 2006). Sin embargo, a pesar de ser muchas las iniciativas de transparencia que se justifican partiendo de esta premisa, no existe evidencia clara que lo avale.

Los escépticos de la transparencia argumentan que sus resultados como herramienta auxiliar varían dependiendo de una pluralidad de circunstancias, y que no existe evidencia suficiente para sustentar la relación causa-efecto entre transparencia y otros fines deseables, como el buen gobierno de las instituciones (O'Neill, 2006; Etzioni, 2010).

Existe incluso evidencia negativa en la relación entre transparencia y rendición de cuentas. Bauhr y Grimes publicaron en 2013 un estudio donde se evidenciaba que un incremento en la transparencia en países con altos grados de corrupción tiende a generar más resignación que indignación en la población. Los autores atribuyen la falta de relación positiva a la ausencia de mecanismos que permitan empoderar o movilizar a los beneficiarios (o principales) de la transparencia (ciudadanos y otros grupos de interés) a actuar de acuerdo con la información que reciben.

O'Neill (2006) considera que la razón principal de esta relación negativa radica en que las políticas de transparencia adolecen de una doble asimetría. Por un lado, sólo están obligados a ser transparentes los gobiernos y las empresas, y no los que les exigen rendición de cuentas (medios de comunicación, activistas, etc.). Pero la asimetría más importante para la autora, reside en que la transparencia no reúne todos los elementos de una comunicación efectiva, sino que está diseñada con el propósito de dar gran difusión a la información a través de las nuevas tecnologías sin tener en cuenta unos normas epistémicas y éticas y unas audiencias determinadas. Estas normas epistémicas y éticas son fundamentales para el diseño de una comunicación efectiva que tiene intención de llegar a unas audiencias concretas para que éstas puedan procesar y evaluar la información. Todo lo que se distancia de esta comunicación efectiva genera desinformación, caos y confusión. El gran fracaso de muchas políticas de transparencia, según O'Neill, consiste en no llegar al público general para que pueda juzgar y evaluar la conducta de los decisores públicos y los directivos privados, que se quedan a su vez sin incentivos para transformar su conducta hacia una mayor integridad.

A pesar de todo lo cual, Heald concluye que estos límites no deben, "tomarse como una conclusión negativa sobre la contribución potencial de la transparencia, sino como una indicación de que el diseño de la política y su implementación son esenciales" (2006, p. 41).

4.4.2. Evidencia positiva de la eficacia de la transparencia

Para dar una respuesta a los elementos que componen un diseño efectivo de la transparencia, es de especial relevancia la investigación realizada por Fung, Graham y Weil en 2007. Estos autores se concentran en las políticas de segunda generación, las conocidas como políticas de "transparencia selectiva" que hemos definido anteriormente. Tras analizar un número de políticas de transparencia detectan las claves o elementos asociados a su eficacia que se concretan en:

(i) un diseño de la política de transparencia que permita informar de manera intuitiva y fácil a los usuarios con el objetivo de lograr que éstos integren la misma en sus procesos de

decisión. Para ello, se necesitará conocer las necesidades e intereses de los mismos, así como su habilidad para comprender la información;

(ii) una mejora progresiva en utilidad y precisión hacia su sostenibilidad en el tiempo, para lo cual será necesario la presencia de ciertos intermediarios o grupos de interés que representen los intereses de los usuarios o de los emisores de información;

(iii) un seguimiento del comportamiento de los usuarios de la información por parte de los emisores de información, con el objetivo de mejorar sus prácticas y productos;

(iv) un diseño que también incentive a los emisores de información con el ánimo de contribuir a la sostenibilidad;

(v) la sistematización y homogeneización de la información a través de indicadores u otras herramientas, como los sistemas de recomendación, para lograr una mejor precisión de la información, y, en consecuencia, una mayor comprensión, así como una mayor capacidad comparativa;

(vi) la introducción de elementos sancionadores o herramientas reputacionales para desincentivar a los emisores a que oculten u omitan la información;

(vii) el fortalecimiento de las garantías de cumplimiento a través de la creación de instituciones independientes y de sistemas regulatorios complementarios.

Otros autores también demuestran cómo la transparencia puede servir de herramienta de transformación si la información es procesada y evaluada por determinadas audiencias de expertos (por ejemplo, auditores, medios de comunicación, activistas), que se benefician en tanto en cuanto pueden acceder a dicha información, por muy arcana y enrevesada que se presente, para evaluarla y juzgarla (O'Neill, 2006). Es fundamental por tanto identificar con realismo las audiencias de expertos que van a poder hacer uso de la información sobre las instituciones, o,

alternativamente, diseñar unos principios éticos y epistémicos dentro de la política de transparencia para lograr una comunicación efectiva con los diversos grupos de interés.

La transparencia también puede ser una herramienta efectiva contra la corrupción. De hecho transparencia y corrupción suelen describirse como las dos caras de una misma moneda. La ONG Transparencia Internacional utiliza la transparencia como arma más eficaz para combatir la corrupción tanto en el ámbito público, privado y de la sociedad civil. Pero para lograr estos efectos, es necesario que este tipo de organizaciones de la sociedad civil den un tratamiento epistémico a los datos, den un sentido a la información y muestren a través de una comunicación efectiva los casos de influencia indebida. Se requiere, por tanto, un nivel de innovación en el tratamiento de los datos, y un grado de participación de la sociedad civil. Hecha de esta manera "la transparencia tiene un enorme potencial" (Lessig, 2018, p. 177).

Así, autores encuentran evidencia clara entre transparencia y menor corrupción, transparencia y mejor gestión financiera y transparencia y participación. Por ejemplo, el análisis de Cucciniello, Porumbesco y Grimmelikhuijsen (2018) evidencia que la transparencia sí que es efectiva a la hora de alcanzar ciertos resultados, pero es al mismo tiempo dependiente de una serie de circunstancias y contextos que es necesario tener muy en cuenta. Elementos como los valores culturales de una nación, su forma de gobierno, el tipo de políticas sobre las que se aplica la transparencia y el propio método de transparencia son factores determinantes para el éxito o fracaso de una política de transparencia, según estos mismos autores.

Bauhr y Grimes (2019) dan un paso más allá e identifican dos elementos concretos ligados a la eficacia de la transparencia para minimizar la corrupción: el propósito de la política de transparencia y el tipo de receptor de la información. Curtin y Meijer (2011) confirman que la transparencia es un eje fundamental en la construcción europea y que sirve para movilizar a los ciudadanos, pero previenen de las altas expectativas que la transparencia suele generar como herramienta de legitimidad.

El movimiento de la transparencia es imparable y goza de un fuerte predicamento tanto en la política como en la sociedad civil. La transparencia se ha convertido en una herramienta

efectiva contra los numerosos riesgos y déficits a los que se enfrentan los ciudadanos en la democracia del siglo XXI (Schudson, 2015). Tanto es así que autores como Fung (2013) y Sunstein (2006) hablan de "Infotopia" para referirse a una sociedad donde a través del correcto tratamiento de la información se logra un desarrollo democrático definitivo.

Dicho tratamiento obedece a cinco principios que merece la pena resumir aquí. El primer principio es la necesidad de extender la transparencia a las grandes organizaciones privadas que puedan suponer un riesgo o amenaza para los ciudadanos. El segundo, que la transparencia debe lograr alterar el comportamiento de las organizaciones para favorecer el bien común. El tercero, los promotores de la transparencia deben de seguir el principio de proporcionalidad según el cual ha de exigirse una mayor transparencia a aquellas organizaciones que presentan un mayor riesgo para los intereses de los ciudadanos. El cuarto, los destinatarios finales de la transparencia no son sólo los ciudadanos, sino principalmente intermediarios civiles capaces de dar un tratamiento a los datos. El quinto y último principio es que la información ha de servir para accionar a los individuos y organizaciones receptoras a tomar mejores decisiones (Fung, 2013).

4.5. Conclusión: La eficacia contrastada de la transparencia como herramienta de buena gobernanza

La transparencia es un fenómeno amplio y multidisciplinar que es necesario acotar adecuadamente para poder desarrollar políticas eficaces. Tras valorar un buen número de definiciones de transparencia, así como de extraer los principales elementos de la literatura académica, optamos por manejar la definición de transparencia de la FCyT:

> "El esfuerzo por difundir y publicar la información relevante de la organización, haciéndola visible y accesible a todos los grupos de interés de manera íntegra y actualizada[74]".

[74] https://www.compromisoytransparencia.com/rankings-de-transparencia

La transparencia es un elemento fundamental del buen gobierno de las instituciones, junto con la rendición de cuentas (Kauffman y Bellver, 2005; Islam, 2006; Fung et al., 2007; Buijze, 2013; Villoria, 2018). Transparencia, buen gobierno y rendición de cuentas son fenómenos vinculados a un mayor progreso económico, social e institucional en un Estado democrático y social de derecho (Sen, 1998; Fracasso, Genberg y Wyplosz, 2003; Kauffman y Bellver, 2005; Peters en Bianchi y Peters, 2013; Villoria, 2018).

Las políticas de transparencia de primera generación, también conocidas como el derecho del público a la información (*the right to know*), se desarrollaron por parte del gobierno y de la administración a finales de los 60 y llegaron a su clímax a lo largo de los 90. Las políticas de transparencia de segunda generación, conocidas como transparencia selectiva (*targeted transparency*), se dirigen más bien a las corporaciones y organizaciones cívicas cuando el gobierno observa ciertos fallos o asimetrías en los mercados que generan riesgos, externalidades negativas o un deterioro en la calidad de los servicios de los Estados. Estas políticas de transparencia selectiva comenzaron a desarrollarse a partir del 2000 y han crecido exponencialmente en todos los ámbitos y sectores. Algunos autores hablan de una tercera generación de políticas de transparencia facilitada por las nuevas tecnologías, el gobierno abierto (*open government*) donde el usuario o receptor comenzará a tener un papel protagonista, si bien las instituciones intermedias como el Estado o los medios de comunicación, continuarán desempeñando un papel fundamental.

Para lograr diseños eficaces de políticas de transparencia es elemental conocer los resultados de estudios y análisis que se han venido desarrollando por parte de un conjunto de autores, donde la clave está fundamentalmente en el diseño o tratamiento que se le de a la información para que pueda ser correctamente percibida y comprendida por los receptores o usuarios de la misma. Así, es importante que los nuevos datos contribuyan a que los receptores (consumidores y ciudadanos) tomen decisiones más inteligentes e informadas en cualquiera de los ámbitos de su vida. También es esencial que los emisores de información tengan incentivos para continuar publicando y comunicando datos e información en el tiempo, para lo cual es necesario que existan intermediarios que contribuyan a mejorar el tratamiento y la comunicación de la información y generen incentivos reputacionales.

Una transparencia organizada y estructurada de acuerdo a una serie de principios tiene el potencial de contribuir al desarrollo democrático y caminar hacia una "Infotopia" (Sunstein, 2006; Fung, 2013) o "una auténtica 'ciudadanía mediática', imprescindible si hablamos, como así es, de sociedades de la información y la comunicación" (Aznar, 2018, p. 241). Uno de esos principios es exigir a las grandes empresas que puedan representar un riesgo a la ciudadanía que publiquen aspectos esenciales de su información corporativa y sus procesos a una variedad de receptores.

Capítulo 5. Normativa sobre transparencia y gobernanza en el entorno público

5.1. Introducción

La normativa en materia de transparencia y buen gobierno puede ser de naturaleza voluntaria y de naturaleza legal. Esta normativa se ha ido desarrollando desde hace alrededor de dos décadas en el entorno internacional y europeo y progresivamente nacional en cada Estado. Dicha normativa tiene como objetivo promover la transparencia y el buen gobierno tanto en el ámbito de lo público (a través, fundamentalmente, de las leyes de acceso a la información pública) como en el ámbito empresarial, donde reina la transparencia voluntaria, aunque progresivamente se exige a las compañías cotizadas una mayor transparencia obligatoria.

El principal objetivo de este capítulo es resumir la normativa que se ha llevado a cabo en materia de transparencia y gobernanza a lo largo del tiempo en el ámbito público internacional, europeo y español. Como veremos, la transparencia, como herramienta de gobernanza en el sector público, se materializa fundamentalmente en las llamadas leyes de acceso a la información pública. El principal fundamento de esta primera oleada de transparencia es democrático, esto es, permitir a los ciudadanos una adecuada participación en los asuntos públicos. Veremos que existe un debate creciente en torno a dos cuestiones: la naturaleza jurídica de la transparencia y la eficacia de la transparencia como impulsora de la gobernanza.

5.2. El derecho de acceso a la información pública como derecho humano fundamental

La transparencia en el sector público se materializa fundamentalmente en las Leyes de Acceso a la Información (*Freedom of Information Acts*), que se originaron en Estados Unidos en 1966 y que fueron extendiéndose a otros países a lo largo de las décadas siguientes, llegando a una amplia proliferación en los 80 y 90 (Kosack y Fung, 2014; Schudson, 2015). En la última actualización de mayo de 2019 del registro que lleva a cabo la *Open Society Foundation*, 127 de los 193 países del mundo cuentan con una ley de acceso a la información[75].

Esta transparencia estatal ha sido el resultado de la presión de movimientos medioambientales internacionales, de ONGs transnacionales como Transparencia Internacional, la Open Society Foundation y Art. 19, de organizaciones internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, el Consejo de Europa y la OMC), así como de la progresiva penetración del concepto de la *Nueva Gestión Pública*. Todo un movimiento global que ha ido promoviendo el desarrollo de la transparencia dentro de los Estados, como componente esencial del buen gobierno. Este movimiento se ha ido produciendo en paralelo al movimiento contra la corrupción, que se erige como el principal obstáculo para alcanzar objetivos esenciales de gobernanza, esto es, hacia un desarrollo económico y social, la protección de los derechos humanos y el respeto por el Estado de derecho (Peters, en Bianchi y Peters, 2013, pp. 534 y ss).

El objetivo último de este derecho de acceso es, en palabras de López Guerra, "que la información (o la transparencia) necesaria para el buen gobierno no resulte únicamente de la buena voluntad o de la apreciación subjetiva de las autoridades, sino de una obligación exigible por sujetos y en situaciones concretas, obligación cuyo cumplimiento sea controlable y que responda a un derecho enraizado en las normas fundamentales de la comunidad" (en Troncoso, 2017, pp. 81-83).

[75] https://www.right2info.org/resources/publications/countries-with-ati-laws-1/view

Existe un debate doctrinal acerca del valor jurídico de la transparencia y, concretamente, sobre la posibilidad de que la transparencia sea un derecho humano fundamental (Birkinshaw; 2006; Hins y Voorhoof, 2007). Si partimos de la definición de transparencia como derecho de acceso a la información, la doctrina y la jurisprudencia se debaten en la siguiente alternativa: que sea un derecho autónomo, perteneciente al derecho administrativo (*managerial*), derivado del derecho de acceso a los archivos y registros (que en nuestra Constitución viene establecido en el artículo 105 b)). O bien que sea un subderecho dentro del derecho de la información del artículo 20 1. d), lo cual afianzaría su carácter de derecho fundamental.

Parece que tanto la doctrina académica como la jurisprudencia internacional y europea se han ido inclinando por este segundo caso. Así, la famosa Decisión de 2006 *Claude Reyes y otros contra Chile* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[76], estableció el carácter de derecho fundamental del derecho de acceso del público a información del gobierno. Un derecho que se asienta como fundamental, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva o social. Esta Decisión marcó un antes y un después en el debate internacional acerca de la naturaleza del derecho de acceso a la información.

El TEDH dio un giro a su jurisprudencia a partir de 2006, inclinándose por interpretar el derecho de acceso a la información pública dentro del derecho fundamental a la información contemplado en el artículo 10 del CEDH, aunque no siempre (López, 2017, pp. 81-83)[77]. En la práctica, en muchos casos, el TEDH lleva a cabo una ponderación entre el acceso a la información y su denegación, fundamentando los casos de denegación en la protección de información personal. De ahí que en el contexto europeo prepondera más la privacidad que la transparencia (Buijze, 2013).

Por su parte, el *Comité de Derechos Humanos* de la ONU encargado de interpretar el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* (PDCP), en su Comentario No. 34[78] de 2011 vincula el derecho de acceso al derecho fundamental de información, concretamente al derecho de los

[76] https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

[77] Son representativas de dicha doctrina jurisprudencial del TEDH, la sentencia de 10 de julio de 2006, Sdružení Jihočeské Matky c. República Checa y la sentencia de 14 de abril de 2009, Társaság a Szabadságjogokért c. Hungría.

[78] https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf

medios a acceder información pública y al derecho del público a recibirla. En este mismo comentario se establece el alcance del derecho de información, previsto en el artículo 19.2 de dicha Convención:

> "*El párrafo 2 del artículo 19 abarca el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos (...) La designación de tales organismos también puede incluir otras entidades cuando dichas entidades estén desempeñando funciones públicas. Como ya se ha señalado, junto con el artículo 25 del Pacto, el derecho de acceso a la información incluye un derecho mediante el cual los medios de comunicación tienen acceso a información sobre asuntos públicos y el derecho del público en general a recibir información de los medios de comunicación.* (...)
>
> (...) *Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, los Estados partes deben poner de manera proactiva en el dominio público información gubernamental de interés público. Los Estados parte deben hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, eficaz y práctico a esa información. Los Estados parte también deben promulgar los procedimientos necesarios, mediante los cuales se pueda acceder a la información, por ejemplo mediante la legislación sobre libertad de información. Los procedimientos deben prever la tramitación oportuna de las solicitudes de información de acuerdo con reglas claras y compatibles con el Pacto (...) Las autoridades deben explicar las razones de cualquier negativa a proporcionar acceso a la información* (Párrafos 18 y 19 del Comentario No. 34 citados en Klaaren, en Bianchi y Peters, 2013, pp. 223-238).

Aunque parece que en el orden internacional y europeo se ha ido asentando la interpretación del derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental, continúa habiendo una disparidad interpretativa acerca de su naturaleza dentro de los Estados. De hecho, en el caso español, el derecho de acceso a la información pública se ha desarrollado como un derecho subjetivo de naturaleza administrativa y vinculado al artículo 105 b) en la *Ley 19/2013 de transparencia y acceso a la información pública*, que se tramitó, en consecuencia, como ley ordinaria.

5.3. Transparencia y gobernanza en la Unión Europea

5.3.1. La transparencia como principio legal en la UE

Un buen ejemplo de cómo el principio legal de transparencia se puede desarrollar en un contexto internacional es el de la Unión Europea y sus instituciones. En la Unión Europea, la transparencia permea muchas de las regulaciones, comenzando por el derecho de acceso a los documentos, la regulación económica y regulación relativa a determinados derechos subjetivos (Peters, en Bianchi y Peteres, 2013).

La transparencia, como principio legal, viene contemplada en las siguientes disposiciones:

El art. 15 del *Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)*[79]:

15.1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

15.2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

15.3. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las ins-tituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

> *El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.*

[79] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEXpor ciento3A12016E015

Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas. El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El art. 1 del *Tratado de la UE* (TUE)[80]:

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

El art. 42 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la UE* (2000):

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

El principio de transparencia apareció por primera vez en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el año 1994, en el caso *Carvel vs. Consejo*[81] sobre derecho de acceso a la información. En este caso, un periodista del *Guardian*, John Carvel, apoyado por su periódico, por Dinamarca y Holanda y por el propio Parlamento Europeo, interpuso una demanda contra el Consejo Europeo por haberle denegado el acceso a sus deliberaciones secretas. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló la Decisión del Consejo con fundamento en el principio de transparencia. Otro caso emblemático fue el de la Comisión vs.

[80] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEXpor ciento3A12016M001
[81] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994TJ0194&from=HR

Bélgica sobre contratación pública[82], donde aquella demandó al gobierno de Bélgica por la falta de transparencia en el proceso de contratación de servicios públicos. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenó al gobierno de Bélgica por no haber respetado el principio de transparencia en el proceso (Buijze, 2013).

En definitiva, "la omnipresencia de la transparencia en el derecho europeo es una indicación clara de su aceptación como valor inspirador del sistema legal" (Buijze, 2013, p. 266). La transparencia es precondición para que los ciudadanos europeos puedan realizar tres fines: el democrático (*citoyen*), el económico (*homo economicus*) y el de la dignidad (*homo dignus*). En cuanto al fin democrático, el ciudadano sólo puede realizarlo de manera efectiva si existe una premisa o una precondición de transparencia, es decir, sólo cuando exista un acceso de los ciudadanos a la información pública y al proceso de deliberación de los gobernantes que les permita formarse una opinión política, así como una posibilidad de participar en ese proceso de deliberación y de exigir a las instituciones una rendición de cuentas. En cuanto al fin económico o de desarrollo del mercado interior dentro de la Unión, la transparencia se exige a las empresas cuando existen fallos o asimetrías de mercado y se exige también en los procesos y normativas de contratación. Por último, en cuanto al fin de la dignidad de los individuos que componen la Unión, la transparencia garantiza un espacio de libertad individual de los ciudadanos frente al Estado que permite la realización de sus plenos derechos subjetivos y, en consecuencia, de su dignidad (Buijze, 2013).

5.3.2. Transparencia como herramienta de gobernanza en la UE

A pesar de la apuesta por la transparencia en estas disposiciones, los resultados no están siendo del todo eficaces. En el año 2001, la Comisión Europea, con el objetivo de revisar "la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos", hizo público el *Libro Blanco sobre Gobernanza en Europa*[83]. La iniciativa nació para abordar la principal problemática a la que se enfrenta la región y que puede resumirse en la desafección de la ciudadanía europea con respecto a sus instituciones. Una desafección que se materializa en los bajos índices de participación en los procesos electorales al Parlamento Europeo o en el creciente espíritu

[82] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0087&from=EN
[83] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE

antieuropeista, que ha alcanzado su clímax con la salida del Reino Unido (*Brexit*). Los ciudadanos europeos no perciben la labor de sus instituciones como eficaz, uno de los principios indispensables del buen gobierno, pero sobre todo, los ciudadanos desconocen la actividad de las Instituciones Europeas y el impacto que ésta tiene en sus vidas.

En el *Libro Blanco* se incluyen siete principios fundamentales que deben inspirar cualquier sistema de buen gobierno, y, concretamente al sistema de gobernanza de la UE: (i) la apertura (transparencia), que se concreta en trabajar de manera más abierta y comunicar de manera accesible los resultados de la actividad; (ii) la participación, que consiste en involucrar más a los ciudadanos, la sociedad civil y a los agentes locales en el proceso de decisión; (iii) la responsabilidad, que supone delimitar las funciones asignadas a las instituciones; (iv) la eficacia, que implica el logro de objetivos específicos; (v) la coherencia, que supone dotar de un sentido a la complejidad de los procesos y la diversidad de actores implicados; (vi) la proporcionalidad y subsidiariedad, que suponen que las medidas propuestas sean proporcionales con los objetivos perseguidos y repartir las funciones a las diferentes instituciones implicadas de manera eficiente.

En el *Libro Blanco*, reconociendo las debilidades del proyecto político europeo en lo que respecta a su sistema de rendición de cuentas, se proponen una serie de cambios para afianzar estos principios de la buena gobernanza y lograr una serie de resultados, entre los que destacamos una mejor relación de la UE con la sociedad civil, una mayor confianza en los procesos y una mejora de la eficacia de las políticas. Dentro de estos cambios, uno prioritario es reforzar la transparencia y la participación, estableciendo el compromiso de las instituciones de llevar a cabo una comunicación activa sobre su actividad en sus propias páginas web, donde se volcará la información relativa a los diversos procesos normativos.

Han transcurrido 20 años desde que se hizo público el *Libro Blanco* y algunos autores, aunque pocos, han realizado un balance de la evolución de la transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de buena gobernanza dentro de la UE.

Harlow (2016), tras haber realizado un trabajo previo sobre los sistemas de rendición de cuentas en la UE, detecta una clara deficiencia sobre todo atribuible a la existencia de una plétora

de comités, grupos de trabajo y agencias que actúan en la sombra de las tres principales instituciones comunitarias (Parlamento, Comisión y Consejo). Esta estructura viene alimentada por la Comisión y el Consejo, que han mostrado una reticencia histórica a la transparencia. Los compromisos asumidos en el *Libro Blanco* de 2001 han derivado en algunos avances, sobre todo liderados por el Parlamento, el Tribunal de Justica de la Unión Europea y la Defensora Europea del Pueblo, pero Harlow los califica de "micro cambios" en comparación con la falta de voluntad real del Consejo y de la Comisión a la hora de mejorar y extender la transparencia y la rendición de cuentas. Concretamente, se echa en falta una reforma de la *Regulación 1049 sobre el derecho de acceso a la información*[84] (concretamente de sus excepciones), así como el reconocimiento definitivo del derecho de acceso como un derecho fundamental. Es menos esperanzador aún la falta de progreso en la transparencia y la rendición de cuentas relativas al funcionamiento de algunas autoridades europeas, sobre todo las que ejercen poder en el sector financiero, concretamente el Banco Central Europeo, que sigue siendo poco transparente.

En la misma línea, Kauppi y Madsen (2018) concluyen que, "el régimen político de la UE es un desencuentro entre los procedimientos políticos formales ejercidos por las élites elegidas y un bosque de otras élites, tanto las institucionales, como el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como las élites de poder transnacional". Las élites institucionales como el Defensor del Pueblo están teniendo un impacto positivo en la gobernanza de la Unión, mientras que la influencia de las élites o grupos de presión privados transnacionales deslegitiman el proyecto europeo.

Con respecto al primer punto, Kostadinova (2015) lleva a cabo un análisis del impacto del Defensor del Pueblo (*European Ombudsman*)[85] en la gobernanza europea, concretamente en la transparencia y la rendición de cuentas, desde 1996 (un año después de su creación) hasta el 2012. La autora confirma que los ciudadanos europeos que articulan sus quejas ante el Defensor del Pueblo muestran como principal preocupación la falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones europeas. También confirma que las Instituciones Europeas adoptan en la mayoría de los casos las recomendaciones en materia de transparencia y rendición de

[84] De la Regulación 1049/2001, de derecho de acceso a la información hablaremos en detalle más adelante.
[85] https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_es

cuentas del Defensor del Pueblo, aún siendo de naturaleza voluntaria. La conclusión final confirma un impacto positivo de la actividad del Defensor del Pueblo en ambos indicadores de gobernanza en relación con las Instituciones Europeas. Esta investigación nos resulta especialmente útil a la hora de diseñar un sistema de gobernanza, donde la figura de un defensor del pueblo, del lector y del usuario puede ser determinante en el avance de la transparencia y la rendición de cuentas.

En lo que respecta a la influencia de los grupos de presión privados, es imprescindible analizar el impacto en la gobernanza de las Instituciones Europeas que ha tenido el *Libro Verde de 2006* por el que se publicó la *Iniciativa Europea de Transparencia*[86], y el *Registro Conjunto de Transparencia de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo* aprobado finalmente en 2014 (*Joint Transparency Register*)[87]. Estas iniciativas pretenden legitimar a través de la transparencia la participación (o influencia) de actores privados en el proceso de toma de decisiones de las Instituciones Europeas, concretamente de la Comisión y del Parlamento.

Al ser el registro de naturaleza voluntaria[88], vemos pertinente incluirlo en este apartado y no en los siguientes, donde ahondaremos más en cómo la transparencia se refleja en normativa de carácter obligatorio. La utilización de la transparencia como herramienta para legitimar la participación de los grupos de presión en la gobernanza de las instituciones europeas es una materia que también analizaremos en el Capítulo sobre transparencia en el sector privado. Aquí nos limitaremos a resumir algunas de las conclusiones que se han publicado sobre el impacto de estas iniciativas en la gobernanza y legitimidad de las Instituciones Europeas.

Bunea (2018), basándose en el marco teórico de transparencia dirigida (*targeted transparency*) de Fung et al. que vimos en el anterior capítulo[89] concluye que el Registro de Transparencia es ineficaz a la hora de legitimar ante la opinión pública la actividad de los grupos de presión privados en la gobernanza de las Instituciones Europeas. Es además insostenible

[86] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1e468b07-27ba-46bc-a613-0ab96fc10aa9#document-info
[87] https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=es
[88] Aunque es importante aclarar que *de facto* los decisores de estas instituciones solo se reúnen oficialmente con aquellas organizaciones que figuran en el Registro.
[89] Página 7 del Capítulo 1. Definición, fundamentos y límites de transparencia como herramienta de buen gobierno

porque no establece los necesarios incentivos para los sujetos obligados ni para el público general que permita sostenerse en el tiempo.

Las razones fundamentales detrás de la ineficacia son la falta de calidad de la información publicada en el Registro, así como la ausencia de un régimen sancionador adecuado. También parece que el hecho de que sea un registro voluntario resta eficacia a la herramienta. De ahí que desde 2016 existen negociaciones para reformar el sistema actual e imponer el registro obligatorio, que han concluido en diciembre de 2020 en un acuerdo político sobre su definitiva e inminente obligatoriedad[90].

A pesar de las críticas sobre la falta de eficacia del Registro, lo cierto es que ha habido un aumento exponencial en el número de organizaciones registradas en los últimos años. Bunea y Gross (2019) lo atribuyen al hecho de que las organizaciones utilizan el registro para legitimar su participación en los procesos.

5.3.3. La transparencia como norma legal: el derecho de acceso a la información en la UE

El principio de transparencia también inspiró la adopción de guías internas y códigos de conducta por parte de las instituciones de la UE. Estos desarrollos culminaron en la adopción de la *Regulación 1049/2001/EC relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*.

Además, existe el *Convenio número 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos*, adoptado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008 y abierto a la firma de los Estados miembros desde el 19 de junio de 2009. Este Convenio y su correspondiente documento explicativo refleja el consenso sobre las funciones que ha de desempeñar la transparencia dentro de la regulación de los Estados, y ha inspirado la regulación que han llevado a cabo éstos en materia de acceso a la información pública (Peters, en Bianchi y Peteres, 2013).

[90]https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93661/agreement-on-a-mandatory-transparency-register

En este texto se observan cinco funciones que idealmente debería cumplir una normativa de derecho de acceso a la información pública o de transparencia:

En primer lugar, la transparencia (la publicidad) es premisa del desarrollo democrático de una sociedad y de la rendición de cuentas de sus gobernantes ante la ciudadanía.

En segundo lugar, los documentos oficiales son una fuente de información necesaria e indispensable sobre la cual desarrollar la opinión.

En tercer lugar, la transparencia contribuye a mejorar la integridad, la eficacia y la eficiencia de los gobernantes o decisores, minimizando los riesgos de corrupción (que suelen materializarse en forma de soborno o de influencia indebida de ciertos grupos privados en el proceso de toma de decisiones públicas).

En cuarto lugar, la transparencia es un elemento necesario del buen gobierno.

En quinto lugar, la transparencia o acceso a los documentos oficiales tiene un impacto en el grado de satisfacción de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Estas funciones y fundamentos de la transparencia o acceso a la información pública sostienen la presunción legal de transparencia por parte de las organizaciones públicas y de las organizaciones privadas que desempeñen una función pública, que estarán en ambos casos obligadas a justificar y probar las excepciones a la transparencia (Peters, en Bianchi y Peters, 2013, p. 560)

5.4. Transparencia y gobernanza en España

De la misma manera que en el entorno internacional y europeo, en España existe una amplia normativa de transparencia y buen gobierno en el ámbito de lo público y también en el ámbito empresarial. Dicha normativa tiene una naturaleza voluntaria y legal, aunque se observa una tendencia clara hacia una progresiva legislación de recomendaciones voluntarias en estas materias.

5.4.1. Transparencia y gobernanza como principios en la Constitución de 1978

La Constitución española de 1978 recoge en determinadas disposiciones principios de transparencia, participación, rendición de cuentas y buen gobierno. Concretamente, el artículo 9.2. exige a los poderes públicos velar porque existan las condiciones adecuadas para una efectiva participación. El artículo 9.3 establece el principio de publicidad de las normas. El artículo 10.2 reconoce que las normas constitucionales serán interpretadas conforme a la DUDH y otros tratados internacionales, lo que supone atenerse a los compromisos en materia de transparencia y gobernanza señalados con anterioridad. El artículo 20. 1. d) establece el derecho de información. El artículo 23 establece el derecho de participación en los asuntos públicos. Y, por supuesto, el artículo 105 b) establece el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

Este derecho constitucional de acceso a la información pública es un vehículo apropiado para incorporar exigencias de transparencia al ámbito jurídico dentro de los Estados. Hoy en día existen 59 países cuya Constitución reconoce el derecho de acceso a la información[91]. En el caso de España y a pesar de este marco constitucional favorable a la transparencia, hemos sido uno de los últimos países de la OCDE en aprobar una Ley de transparencia. Tampoco hemos llegado a mostrar nuestro compromiso con la transparencia europea, pues aún no nos hemos adherido al *Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los Documentos Oficiales* (Convenio N. 205), desde su aprobación hace ya 12 años. Su ratificación se ha previsto finalmente para el 31 de diciembre de 2021 dentro del *IV Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*.

5.4.2. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

5.4.2.1. Tramitación

A pesar de que el Constituyente encomendara al poder legislativo la regulación de éste derecho de acceso en el propio artículo 105 de la CE78 ("*la ley regulará*"), tuvieron que pasar 35 años

[91] Constitutional Protections of the Right to Informacion. Right2info.org. https://www.right2info.org/constitutional-protections

hasta lograr una normativa legal en España que estuviera a la altura de las leyes de acceso a la información de otros países de la OCDE. De hecho, en el año 2013 España se había convertido en la única democracia occidental sin una ley específica que regulara el derecho de acceso a la información. Un conjunto de factores favorecieron que finalmente el legislador decidiera desarrollar la ley de transparencia, fundamentalmente la profunda crisis económica y financiera que atravesaba España, que contribuyó a colocar la corrupción como una de las causas de mayor preocupación de los españoles con el consiguiente deterioro de la confianza del público en las instituciones (Valle, 2020).

El asunto de la corrupción y el descrédito institucional motivó a un número de actores de la sociedad civil agrupados en la Coalición Pro Acceso a presionar al legislador para activar el procedimiento legislativo que daría lugar a la ley. Fue finalmente el Gobierno del Partido Popular, que contaba con mayoría absoluta en el Congreso en la primera legislatura de Mariano Rajoy, quien presentó el *Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, el 23 de marzo de 2012. Pero otros partidos (UPyD y PSOE) trataron de activar procedimientos similares a lo largo del 2011 en respuesta a las reivindicaciones sociales.

El legislador, a través de la Ley 13/2019, se inclinó por desarrollar el derecho de acceso como un derecho subjetivo de naturaleza administrativa previsto en el artículo 105 b) de la CE78, y no por desarrollarlo sobre la base del derecho fundamental de información previsto en el artículo 20. 1. d). Esta decisión del legislador era contraria a la tendencia en la jurisprudencia y la doctrina internacional, donde el derecho de acceso a la información pública se estaba consolidando como una parte más del derecho fundamental de información. Esta opción resulta especialmente frustrante a juicio de los expertos porque, como hemos dicho, el legislador español fue uno de los últimos en regular el derecho de acceso dentro de los países de la OCDE, y, si llegaba tarde, por lo menos podría haber regulado conforme a la corriente internacional (Fernández Ramos, 2017, p. 694).

Uno de los principales condicionantes de optar por desarrollar un derecho de naturaleza administrativa en lugar de fundamental fue evitar su tramitación mediante Ley Orgánica,

permitiendo así a las CCAA poder legislar sobre la materia, algo que no pueden hacer en materias reguladas por LO. Numerosos expertos criticaron que una decisión tan relevante y sustantiva como esta estuviera fundamentada primordialmente en la formalidad del procedimiento legislativo (Valle, 2020).

Pero el legislador no estuvo sólo en esta decisión. La jurisprudencia del TS, como ocurría con la jurisprudencia internacional hace décadas, ha venido rechazando integrar el derecho de acceso dentro de los derechos fundamentales de participación (art. 23 CE78) o de información (art. 20.1.d) CE78). Sin embargo, la inevitable conexión entre el derecho de acceso con estos derechos fundamentales ha motivado al Tribunal Constitucional a plantear dudas al respecto, lo que mantiene vivo el debate en España. Una parte de la doctrina académica ha establecido una conexión entre el derecho de acceso del 105 b) y el derecho de información del 20.1.d) cuando se trata de los profesionales de la información, para los que el derecho de acceso es un derecho instrumental que garantiza el disfrute real y efectivo del derecho fundamental a comunicar o difundir información. Otra parte, quizás más minoritaria de la doctrina, defiende que el derecho de acceso es un derecho de libertad (de libertad a recibir información) de todos los ciudadanos y que tiene como fundamento el principio democrático de publicidad de la información del Estado. Esta es la interpretación que defiende la jurisprudencia internacional como hemos indicado más arriba (Fernández Ramos, 2017, pp. 695-730).

En cualquier caso, las consecuencias jurídicas de legislar el derecho de acceso como derecho administrativo y no fundamental son notables, pues coloca a la transparencia en un escalafón inferior con respecto a la privacidad y la protección de datos, materias reguladas por Ley Orgánica[92], y principal límite al derecho de acceso (Fernández Ramos, 2017, pp. 694-730).

A pesar de ello, la Ley 19/2013 sí que se inspira en los principios de gobernanza internacional que hemos descrito a lo largo de este Capítulo, y que quedan consensuados y recogidos en el Convenio No. 205 del Consejo de Europa antes mencionado. Así, en el Preámbulo, el legislador español estableció como fundamento y objetivos de la ley, el buen

[92] Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

gobierno, la rendición de cuentas y el progreso económico y democrático que deben guiar toda acción política:

Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos (principio de rendición de cuentas).

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico (fundamento del progreso económico y democrático).

Desde el punto de vista de contenido y estructura, la ley se divide en tres grandes apartados. El Título I regula la transparencia de la actividad de todos los sujetos mediante provisiones recogidas en dos capítulos diferentes, esto es, el de publicidad activa y el de derecho de acceso a la información pública. El Título II consagra jurídicamente los principios normativos de buen gobierno y ejemplaridad pública, estableciéndose un régimen sancionador. Por último, el Título III crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como órgano independiente encargado de velar por el cumplimiento de la ley.

5.4.2.2. Sujetos obligados a la transparencia

Desde el punto de vista de sujetos obligados, la Ley ha recibido críticas por su pretensión de alcanzar a un número demasiado amplio de actores. Además de obligar a los poderes públicos

del Estado y otros sujetos de naturaleza pública (art. 2)[93], la ley contempla también como sujetos obligados a organizaciones de naturaleza privada pero de relevancia constitucional, como los partidos políticos, los sindicatos y las patronales, así como a empresas que perciban subvenciones o ayudas públicas (art. 3)[94]. Y, por último, a personas físicas y jurídicas de

[93] Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.

1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.

e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.

h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.

i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

2. A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior.

[94] Artículo 3. Otros sujetos obligados.

Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a:

a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.

naturaleza privada que estén vinculadas con las Administraciones Públicas para desarrollar servicios públicos a través de contratos públicos (artículo 4)[95]. Cada una de estas categorías de sujetos está sujeta a un grado de transparencia. Los sujetos del artículo 2 están obligados a un primer grado de transparencia, pues quedan sometidos tanto a la transparencia o publicidad activa como al derecho de acceso a la información. Los sujetos del artículo 3 están obligados a un segundo grado de transparencia, por estar sujetos sólo a la transparencia o publicidad activa. Por último, los sujetos del artículo 4 estarían obligados a una transparencia indirecta por tener que compartir información sólo con la Administración Pública con la que quedan vinculados a través del contrato público correspondiente (De la Riva, en Troncoso, 2017, pp. 440-455)

Ante esta amplitud de sujetos y grados de transparencia, el Consejo de Estado, en su Dictamen sobre el Anteproyecto de ley[96], llamó la atención sobre lo siguiente:

"*Su amplio ámbito subjetivo de aplicación (especialmente en lo relativo al régimen de transparencia), puede provocar un efecto perturbador de la seguridad jurídica y es potencialmente susceptible de generar numerosos conflictos de interpretación o aplicación de algunas de sus disposiciones*"

Existe por tanto inseguridad en torno a la categoría de sujetos mencionada en el artículo 3, "*otros sujetos obligados*", que sólo lo están a la transparencia activa, y a la categoría de sujetos del artículo 4, "*obligación de suministrar información*". Esto puede tener un impacto en las exigencias de transparencia de las empresas de medios de comunicación.

---

b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

[95] Artículo 4. Obligación de suministrar información.

Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

[96] Dictamen del Consejo de Estado 707/2012 de 19 de julio: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707

En referencia a los partidos políticos, los sindicatos y las patronales, a pesar de ser organizaciones privadas, deberían quedar sujetos a una normativa específica de transparencia por "su especial trascendencia pública (no hay que olvidar que la CE78, en sus artículos 6 y 7, les concede una relevancia especial), así como la abundante financiación pública que reciben del Estado. (...) aunque no resulta claro si dentro o fuera de esta ley" (Rubio y Gonzalo en Troncoso, 2017, p. 390). En el caso concreto de sindicatos y patronales, efectivamente, la Ley genera confusión sobre qué obligaciones son verdaderamente aplicables. Según la expresidenta del Tribunal Constitucional, Mª Emilia Casas Baamonde, "la ley tan sólo exige a las patronales publicitar en sus webs la información relativa a su estructura institucional y organizativa y a los contratos, convenios y subvenciones que hayan firmado y recibido con y de las Administraciones Públicas" (Herrero-Beaumont, 2016).

5.4.2.3. Objeto de la Ley

En lo que respecta al objeto de la Ley 19/2013, veíamos que ésta incluye tres ejes: la publicidad activa, el derecho de acceso a la información y el buen gobierno, incluyendo un régimen sancionador, y un último apartado que prevé la creación de un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para monitorizar y asegurar su cumplimiento.

La regulación sobre publicidad activa (artículos 5-8) recoge muchos de los elementos que hemos venido describiendo a lo largo de este Capítulo. Se publicará por parte de los sujetos obligados información relevante de la actividad, de manera periódica, actualizada, así como clara, estructurada y entendible. La información se publicará en sus páginas web y se facilitará la accesibilidad, la reutilización de los datos y la interoperabilidad. La información puede categorizarse en tres tipologías: (i) información institucional u organizativa, (ii) información jurídica e (iii) información económica y presupuestaria, dentro de la que se incluyen los presupuestos, las cuentas anuales, las retribuciones, las subvenciones o ayudas públicas y las declaraciones de bienes y actividades, entre otros.

En lo relativo al derecho de acceso (artículos 12-24), la Ley establece un procedimiento que lo regula y una serie de límites[97] que también aplican a la publicidad activa, entre los que cabría destacar la seguridad nacional y pública, la protección de datos de carácter personal, la prevención de delitos y el secreto profesional.

En cuanto al buen gobierno (artículos 25-32), la Ley recoge los principios de buen gobierno que hemos visto anteriormente. Cabría destacar aquí que la inclusión de un apartado específico sobre esta materia no es habitual en otras leyes de acceso a la información (Valle, 2020). Este apartado prevé además un régimen sancionador. Por último, la Ley regula la creación de un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículos 33-40).

5.4.2.4. Críticas a la Ley de Transparencia

Numerosos expertos han ido publicando sus análisis y comentarios sobre la Ley y su eficacia desde su entrada en vigor. De la Nuez explica que se ha registrado una reticencia de los sujetos obligados a la publicación de información, sobre todo la información de naturaleza económica y presupuestaria. También critica el hecho de que el legislador optara por regular el derecho de acceso como un derecho subjetivo de naturaleza administrativa, en lugar de fundamental, lo que

[97] Artículo 14. Límites al derecho de acceso:

a) La seguridad nacional.

b) La defensa.

c) Las relaciones exteriores.

d) La seguridad pública.

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.

f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

h) Los intereses económicos y comerciales.

i) La política económica y monetaria.

j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

l) La protección del medio ambiente.

impide llevar a cabo una interpretación finalista de la Ley, donde impera la presunción de transparencia como ocurre con otros regímenes como el chileno (en Troncoso, 2017, pp. 91-104).

Girón es más positiva con el impacto que ha tenido la Ley de Transparencia en la promoción de la cultura de transparencia en el contexto español. Así concluye en su comentario a la Ley que "desde su aprobación no ha cesado la entrada en funcionamiento de nuevos portales de transparencia de las diversas Administraciones, que muestran una actitud más favorecedora a la difusión de información de interés público que la que tradicionalmente adoptaban". Pero también reconoce los retos, fundamentalmente que dichas Administraciones sepan comunicar la información obedeciendo a una serie de requisitos formales y técnicos para que resulte verdaderamente eficaz y efectiva. Para ello será necesario contar con los recursos humanos y tecnológicos que exigen las políticas de transparencia efectivas en el siglo XXI (en Troncoso, 2017, p. 469).

Autores como Blanes critican abiertamente determinados rasgos y características técnicas de la Ley de Transparencia y de su relación con otras leyes. Concretamente habla de la indeterminación de las causas de inadmisión del acceso a la información, algo que parece que han corregido las once leyes de transparencia autonómicas, si bien sería necesario, según el autor, concretar mejor a través del desarrollo reglamentario de la Ley, que aún está pendiente. También critica el hecho de que se haya aprobado una nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común que redefine el concepto de expediente administrativo, dejando fuera del mismo la información auxiliar y su correspondiente acceso por parte de la ciudadanía. Algo que Blanes considera inconstitucional, concluyendo que "avanzamos hacia atrás" por publicar primero una Ley de Transparencia y, después, leyes que la inhabilitan (2017, pp. 1244-1246). Por último, el mismo autor critica que no se contemple dentro de la Ley de Transparencia una modificación del sistema judicial contencioso-administrativo para garantizar de manera real y efectiva el respeto del derecho de acceso (2017, p. 1419).

A pesar de ello, autores como Entrena reconocen el valor positivo global de la Ley señalando que "detrás de las obligaciones formales de la Ley de Transparencia se esconde un

auténtico cambio de mentalidad en la gestión pública" que sobre todo los responsables políticos deben interiorizar (2017, p. 239). Otros autores, como Zambrano, señalan sin embargo que, para lograr una verdadera cultura de transparencia, aún quedan algunas asignaturas pendientes, como la necesidad de aclarar conceptos (a través de un Reglamento, que se hace urgente para poder resolver cuestiones prácticas que, en su defecto, están siendo afrontadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por los mismos Tribunales), de que exista una colaboración más estrecha entre actores relevantes (sobre todo de la sociedad civil) y de que la información se presente de una manera más comprensible para el ciudadano (2017, pp. 1656-1660).

Por último, los expertos critican la falta de medios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para lograr una verdadera efectividad. Un dato que evidencia la falta de interés por parte de los gobiernos en destinar suficientes medios a este órgano supervisor ha sido el tardío nombramiento del nuevo presidente del Consejo, que se produjo finalmente en octubre del 2020, exactamente tres años después del fallecimiento de la anterior y primera presidenta (Blanes, 2019).

5.4.3. Otras disposiciones normativas que prevén obligaciones relativas a la transparencia y gobernanza en el ámbito público

El Consejo de Estado en su Dictamen del anteproyecto de la Ley de transparencia alertó del peligro de solapamiento con otras leyes existentes donde se contemplan algunas obligaciones vinculadas a la publicidad[98]. Entre ellas, cabría destacar:

-La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

-La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado.

[98] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707

-La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

-La Ley 7/2007, de 12 de abril por la que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público.

5.4.4. IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024

En octubre de 2020, el gobierno de Pedro Sánchez aprobó el IV Plan de Gobierno Abierto[99], con un horizonte de cuatro años. El motor del nuevo plan, según el propio texto, ha sido la creciente demanda ciudadana y civil de una mayor transparencia e integridad de las instituciones en España, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. De acuerdo a Darbishire (2020) este Plan también responde al activismo social durante la pandemia, que denunció de manera abierta la falta de transparencia en la gestión pública del gobierno. Concretamente, "la necesidad de contar con datos fiables y oportunos sobre lo que está sucediendo, sobre cómo se están tomando las decisiones y cómo se están gastando los fondos, colocó la transparencia en un lugar prioritario de la agenda pública, y esto parece haber dado un impulso adicional a los compromisos del Gobierno de aumentar los niveles de apertura".

El Plan establece 10 compromisos en torno a cuatro objetivos: "profundizar en la transparencia" de las administraciones, donde se contempla la aprobación del Reglamento de transparencia, la ratificación del Convenio 205 del Consejo de Europa y una reforma de la Ley de Transparencia; "impulsar, mejorar y fortalecer la calidad de la participación en la gestión pública"; "fortalecer valores éticos" y fomentar una cultura de integridad a través de un marco de protección de denunciantes ; y "sensibilizar a la sociedad" sobre los "valores de gobierno abierto". El plan se inserta dentro de la consecución del ODS 16 relativo a la promoción de instituciones.

[99]https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24eeeee10d/IVPlanGobiernoAbierto_ES_vdef.pdf

Existe un Foro de Gobierno Abierto que favorece el encuentro y deliberación entre representantes de las administraciones públicas y de la sociedad civil, y del que depende en gran parte el diseño y la ejecución del Plan, mientras que La Dirección General de Gobernanza Pública velará por su consecución. En lo que respecta al futuro Reglamento, el objetivo es mejorar el funcionamiento del Portal de Transparencia, "facilitando el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y favoreciendo el ejercicio del derecho de acceso a la información por las personas interesadas con las máximas garantías", según establece el Plan.

En lo relativo a la reforma de la Ley, el objetivo es solucionar algunas de las deficiencias señaladas por los expertos, entre las que se encuentran: "la ampliación de las obligaciones de publicidad activa, las máximas garantías en el ejercicio del derecho de acceso y en la actividad de los órganos garantes y el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos", según establece el mismo Plan. También se prevé "un sistema de acreditación de la transparencia de las entidades públicas y privadas sujetas a la Ley" como un sistema de incentivo en el desarrollo de la transparencia.

El Plan incluye la trasposición de dos Directivas relevantes: la *Directiva (UE) 2019/1024, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público*[100] y la *Directiva (UE) 2019/1151 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que respecta a la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades*[101] (conocida como "directiva de digitalización de sociedades").

En lo referente a la participación, el Plan establece un mecanismo de trazabilidad de los procesos normativos, la creación de una "Plataforma de Participación en el Portal de Transparencia", así como la puesta en marcha de "Laboratorios de Innovación" para la participación.

[100] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=ES
[101] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1151&from=ES

Por último, son relevantes ciertas acciones que el Plan prevé para fomentar la integridad de las instituciones. Se incluye la introducción de sistemas de identificación y gestión de los riesgos, la elaboración de códigos de conducta, sistemas de autoevaluación y programas de formación en materia de integridad a los empleados públicos. Dos medidas relevantes para garantizar una mayor integridad de las instituciones son el establecimiento de un registro obligatorio de grupos de interés y la reforma del régimen de incompatibilidades.

5.5. Conclusión: la consolidación de la transparencia en el sector público

La transparencia en el sector público se materializa fundamentalmente en las Leyes de Acceso a la Información (*Freedom of Information Acts*), que se originaron en Estados Unidos en 1966 y que fueron extendiéndose a otros países a lo largo de las décadas siguientes, con una explosión en los 80 y 90. En mayo de 2019, 127 de los 193 países del mundo cuentan con una ley de acceso a la información. El fundamento esencial de estas leyes es el "derecho del público a saber" (*the public's right to know*), que se remonta a los orígenes de la democracia representativa donde la publicidad en la deliberación de los representantes en el parlamento era necesaria para minimizar los riesgos de arbitrariedad y el abuso de poder (De Vega, 1985; Schudson, 2015).

Existe un debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la transparencia entendida como libertad de información. Una parte de la doctrina sostiene que la transparencia es equiparable al derecho fundamental a la información. Para otra parte de la doctrina, la transparencia es un mero derecho administrativo de acceso a la información pública. Las implicaciones del debate son importantes sobre todo cuando se ha de ponderar si la transparencia prevalece sobre la privacidad como bien jurídico. A pesar de que figura como principio legal en numerosas disposiciones europeas, y de haber sido considerada como derecho fundamental por parte de la doctrina y la jurisprudencia europeas, la transparencia tiene el estatus de derecho administrativo en numerosos países, entre ellos España (López Guerra, 2017).

Además de las leyes de acceso a la información, la transparencia también se utiliza como herramienta de gobernanza. En el caso de la Unión Europea parece que los resultados no son concluyentes. Por un lado parece que aún queda un largo camino para lograr el objetivo de dotar de verdadera legitimidad a las instituciones ante la ciudadanía (*transparency of governance*), pero existen resultados esperanzadores en lo que respecta a la promoción de mejoras en el buen gobierno de las instituciones europeas (*transparency for governance)* (Peters, Bianchi, 2013).

Así es interesante señalar el impacto positivo que está teniendo en la gobernanza de las instituciones europeas el papel del Defensor del Pueblo a la hora de articular quejas de la ciudadanía relativas a una falta de transparencia o de rendición de cuentas de la Comisión, el

Consejo o el propio Parlamento. También cabría destacar el impacto positivo del Registro voluntario de transparencia, que, aunque no es del todo eficaz, sí que está resultando ser un claro incentivo para que las organizaciones privadas se registren y revelen al menos cierta información al público general. Para reforzar su eficacia, se está negociando en estos momentos la introducción de un Registro de naturaleza obligatoria.

Aunque también hay carencias y debilidades de la transparencia y el buen gobierno en el entorno europeo, que se pueden atribuir, fundamentalmente, a una falta de voluntad política, sobre todo del lado de la Comisión y del Consejo. Una falta de voluntad política que se manifiesta en el hecho de las excepciones a la transparencia establecidas en la *Regulación 1049/2001 de acceso a la información pública*, así como en el hecho de que la transparencia no tiene, a fecha de hoy, un estatus de derecho fundamental en la UE.

En lo que respecta a España, gozamos de un marco constitucional favorable a la transparencia, pero los sucesivos gobiernos se han resistido a la hora de aprobar una ley de acceso a la información, que llegó finalmente en 2013. Las principales críticas a la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de 2013* se centran en el hecho de que la transparencia es un derecho de naturaleza administrativa, desarrollado a través de una ley ordinaria desde el artículo 105 b) de la CE78. En consecuencia, la transparencia como bien jurídico se coloca en un plano inferior con respecto a la privacidad, también en el ordenamiento español. Se critica además la inexistencia de un régimen sancionador adecuado (lo mismo ocurre en Europa con el Registro de Transparencia) y las dificultades materiales del organismo supervisor (el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) para lograr la aplicación por parte de los sujetos obligados de sus correspondientes obligaciones de transparencia.

Muchas de estas críticas se pretenden abordar a través del *IV Plan de Gobierno Abierto*, aprobado en octubre de 2020, que incluye la aprobación de un Reglamento, la reforma de la Ley de transparencia y, finalmente 12 años después, la ratificación del *Convenio del Consejo de Europa 205* sobre derecho de acceso de 2009[102].

[102] https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205?module=treaty-detail&treatynum=205

Capítulo 6. Transparencia y buen gobierno en el sector privado

6.1. Introducción

En este capítulo primero desarrollo el fundamento de las exigencias de transparencia y gobernanza en el sector privado, para luego aportar unas definiciones de buen gobierno en el ámbito empresarial y resumir sus principales elementos. Después haré un repaso de los marcos normativos de transparencia y buen gobierno en el ámbito privado empresarial en el contexto internacional, europeo y español. A continuación resumimos los marcos normativos en materia de transparencia y buen gobierno para las empresas de medios de comunicación en los mismos contextos geográficos. Estos marcos normativos son, o bien legales, o bien marcos oficiales de autorregulación, que, en el caso concreto de la transparencia y la gobernanza, están más extendidos.

6.2. Transparencia y gobernanza en el sector privado

En el ámbito empresarial, la transparencia y el buen gobierno se sostienen sobre nuevos fundamentos y se desarrollan para alcanzar nuevos fines que los que inspiran las leyes de acceso a la información en el sector público. El movimiento de la transparencia y la gobernanza en las empresas tiene un fundamento diferente que dependerá del papel de las compañías como agentes meramente comerciales o como entidades cuya actividad es considerada de interés público.

De acuerdo con el marco teórico de Fung et al. (2007), que ya vimos en el Capítulo 1 de esta Parte[103], el movimiento de la transparencia y gobernanza empresarial es conocido como transparencia de segunda generación o transparencia dirigida (*targeted transparency*). Esta generación de transparencia pretende resolver una cuestión de enorme complejidad que detectaron los economistas, liderados fundamentalmente por Stiglitz: las asimetrías de información que favorecen a las empresas en perjuicio del consumidor en mercados de bienes y servicios altamente complejos y asociados al bien común, como podría ser el sector financiero, el sector energético, el sector de las telecomunicaciones, y más recientemente, el sector de la

[103] Capítulo 1. Definición, fundamentos y límites de transparencia como herramienta de buen gobierno. p. 7

información. En la transparencia de segunda generación los sujetos obligados no son los poderes públicos del Estado, sino las empresas y otras organizaciones privadas, y los sujetos beneficiados no son los ciudadanos sino los consumidores.

Aunque fueron los economistas a finales de los 80 los que mejor fundamentaron la necesidad de promover una mayor transparencia y gobernanza empresarial como el mejor mecanismo para resolver las asimetrías de información bajo la teoría del principal y el agente, fue el magistrado de la Corte Suprema de los EEUU, Louis Brandeis quien en 1913 introdujo el fundamento jurídico definitivo: "la doctrina arcaica del '*caveat emptor*' está agotándose", sentenció. Es decir, el comprador no tiene por qué asumir el riesgo de un producto o servicio cuando desconoce información crítica sobre el mismo. La transparencia se fundamenta en la necesidad de minimizar las asimetrías de información que pueden suponer un riesgo para el comprador en la adquisición de bienes o servicios necesarios para un mínimo bienestar (Kosack y Fung, 2014).

El sector empresarial está viviendo un profundo cambio de paradigma, sobre todo en Estados Unidos, que exige de las empresas un mayor compromiso con los retos sociales y medioambientales. La idea de que las empresas deben participar en la consecución del bien común es objeto de un profundo debate que se lleva librando desde los años 80 del siglo pasado. Aunque el modelo clásico del capitalismo de accionistas de Milton Friedman ha prevalecido hasta hace poco, desde hace décadas se defiende por parte de ciertos sectores un modelo alternativo de capitalismo de grupos de interés o capitalismo de *stakeholders*. El verano de 2019 marcó un hito en la evolución del debate, cuando la *Business Roundtable* de Estados Unidos[104] publicó un manifiesto firmado por los 181 CEOs de las empresas más grandes del país, donde se venía a defender el modelo alternativo de capitalismo de *stakeholders*, provocando un aluvión de reacciones en los medios de información financiera y económica (Herrero-Beaumont, 2020, pp. 56-58).

[104] Organización de defensa de los intereses de las empresas más grandes de Estados Unidos https://www.businessroundtable.org/

Este cambio de paradigma empresarial exige de las empresas una nueva aproximación a los grupos de interés, concretamente su integración o inclusión en los sistemas de decisión y control de las compañías bajo intereses diferentes a la consecución de beneficios para el accionista, hasta ahora el paradigma empresarial tradicional establecido por Friedman (Mackey y Sisodia, 2013; Eccles et al., 2020; Herrero-Beaumont, 2020).

Dicho lo cual, los accionistas siguen siendo protagonistas dentro de las diferentes categorías de grupos de interés o *stakeholders*, pero comienzan a compartir el poder con otros actores. Como variable adicional, ante los enormes retos medioambientales y sociales del siglo XXI están siendo los propios accionistas los que están empujando hacia el modelo del capitalismo de *stakeholders* a través de una inversión responsable. Uno de los líderes financieros que más incidencia pública está realizando sobre la necesidad de avanzar en esta senda es Larry Fink, el Consejero Delegado de BlackRock[105]. Así, se consolida a toda velocidad la consideración de los llamados indicadores de medio ambiente, gobernanza y sociedad (en sus siglas en español ASG y en inglés *ESG*) en los procesos de decisión de los inversores, sobre todo de los inversores institucionales (Enciso et al., 2017; Bebchuk y Hirst, 2019; Strine et al., 2020; Kay et al., 2020).

En esta profunda transformación del sector privado, las empresas cumplen progresivamente un papel público o político en el desempeño de su función empresarial. En este sentido, las empresas, más allá de la venta a sus consumidores de productos y servicios concretos, han de rendir cuentas ante un público compuesto por ciudadanos sensibilizados con los nuevos retos sociales y medioambientales. Un público que exige a las empresas una nueva responsabilidad social corporativa donde la transparencia y la gobernanza adquieren una predominancia definitiva (Kosack y Fung, 2014).

En este contexto, la necesaria confianza del público, que en el ámbito de la transparencia y gobernanza públicas es el fundamento esencial, se convierte progresivamente en otro de los

[105] Las Cartas Anuales de Larry Fink dirigidas a los CEOs de las compañías se han convertido en el referente mundial del compromiso de los grandes inversores institucionales con los retos sociales y medioambientales, sobre todo en lo relativo a las medidas para combatir el cambio climático: https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter

fundamentos de la transparencia y gobernanza empresarial. A medida que las compañías se van "politizando", se les exige que operen de acuerdo a los principios de gobernanza pública, fundamentalmente en lo relativo a la doctrina de la separación de poderes y la introducción de mecanismos de control y de equilibrio del poder (los famosos *checks and balances*). Esta tendencia se registra fundamentalmente en compañías que prestan servicios públicos, como hospitales, colegios y universidades, e, indudablemente, los medios de comunicación social, que tienen una obligación mayor de responder a la sociedad (Arrese, 2005).

Otra de las tendencias que se registran en el sector privado es la progresiva incorporación de las obligaciones de transparencia y gobernanza voluntarias dentro de la legislación. Ello obedece a diversos factores: los escándalos corporativos de principios de siglo; la crisis financiera de 2008; los fracasos de los sistemas de autorregulación; la proliferación de iniciativas privadas que genera confusión en el ámbito empresarial, y, por último, el cambio de paradigma empresarial que acabamos de describir, que de alguna forma responde a los desafíos medioambientales y sociales. En definitiva, la transparencia y la gobernanza, mayoritariamente voluntarias hasta ahora en el sector privado, están convirtiéndose en obligatorias para un volumen creciente de empresas. Si bien es cierto que lo habitual es una convivencia de autorregulación y legislación (Hoft, 2011; Catá Backer, 2013).

Aún así, existe la tarea pendiente de fundamentar jurídicamente estas herramientas en el sector privado, sobre todo en el caso de las empresas que no cotizan en bolsa, algo que trasciende el objeto de esta tesis, pero que es importante señalar. Porque si el concepto de transparencia relativo a las instituciones públicas aún está por consolidarse jurídicamente (como mero derecho administrativo o como derecho fundamental), la naturaleza jurídica de la transparencia obligatoria en el ámbito privado queda aún más en suspenso.

6.2.1. La transparencia y gobernanza empresarial como parte de la disciplina de gobierno corporativo

La normativa en materia de transparencia como herramienta de gobernanza en el ámbito privado empresarial entronca con la disciplina de gobierno corporativo. Y creemos que es útil

extendernos en este punto pues muchas de las regulaciones que veremos proceden de este ámbito.

La definición más sencilla y extendida de gobierno corporativo es la prevista en el *Informe Cadbury* de 1992[106]: "sistema a través del cual las compañías son dirigidas y controladas". Así, el gobierno corporativo está centrado en establecer un equilibrio de poderes dentro de una compañía o corporación entre los principales actores: el consejo, los accionistas y los trabajadores (Hoft, 2011).

Otra definición posible es la que ofrece Arrese (2005) como el "sistema de mecanismos internos y externos necesarios para resolver problemas de control derivados de la separación entre la propiedad y la gestión de las compañías" (p. 79). Desde esta perspectiva, que responde mejor a la relación de agencia, el mejor sistema de gobierno es aquel que permite que los gestores (o agentes) tomen las mejores decisiones para maximizar el valor de los propietarios (o principales).

El gobierno corporativo ha ido adquiriendo una mayor fuerza tras la oleada de escándalos corporativos de principios de siglo y, sobre todo, tras la crisis financiera de 2008. Esta mala conducta empresarial y las terribles consecuencias de la crisis condujeron a la exigencia de una mayor rendición de cuentas (*accountability*) de los administradores ante los accionistas, bajo la teoría del principal-agente, que impone una serie de deberes y responsabilidades a los administradores y consejeros (*duty of loyalty* and *duty of care*). Pero esta mayor rendición de cuentas no se ha limitado sólo a los accionistas, sino que se extiende a una variedad de grupos de interés a medida que hemos ido avanzando en el capitalismo de *stakeholders* (*social accountability*) (Baron, 2013, pp. 576 y ss).

En relación con lo anterior, es importante matizar que el protagonismo mayor o menor de los accionistas frente a otros grupos de interés, determina dos sistemas distintos de gobierno

[106] Este Informe fue realizado por Sir Adrian Cadbury (https://www.icgn.org/speakers/sir-adrian-cadbury), considerado como uno de los pioneros de la disciplina de gobierno corporativo. Cadbury presidió en 1992 una Comisión que culminó en el citado Informe, considerado como el primer código de gobierno corporativo del mundo: https://ecgi.global/sites/default/files//codes/documents/cadbury.pdf

corporativo. Así, existe un sistema de gobierno corporativo con una orientación mayor hacia el accionista (*shareholder model*) y otro sistema más orientado hacia otros grupos de interés, en especial el interés del colectivo de trabajadores (*stakeholder model*). El primero está fuertemente arraigado en Reino Unido y, sobre todo, en Estados Unidos, bajo la influencia de la escuela de Milton Friedman, si bien está habiendo un cambio de paradigma desde el Manifiesto de la *Business Roundtable* de 2019 que ha conducido a una crisis del modelo. En palabras de Hoft, "la desigualdad y el malestar social, acrecentados por la crisis financiera y de manera más general por la globalización, con el trasvase de riqueza de los viejos países industrializados hacia los BRIC, ponen presión sobre la legitimidad de este modelo" (2011, p. 29).

El segundo sistema, el de *stakeholders*, es característico de la Unión Europea, y está especialmente arraigado en Alemania, Austria, países Escandinavos y Holanda. El sistema de *stakeholders* trasciende el interés del accionista y se centra en el avance del interés de la compañía en su conjunto. Existe ya evidencia de que este modelo se impone definitivamente en el entorno empresarial global debido a los desafíos medioambientales y sociales, lo que supone unas nuevas dinámicas en el gobierno corporativo de las empresas (Clarke, 2015).

Este sistema se centra fundamentalmente en dos cuestiones. Por un lado cuál es el propósito de la compañía, cuya respuesta determina la estrategia empresarial que seguirá el Consejo de Administración y el Comité de Dirección dirigida a generar valor a una comunidad específica de grupos de interés. El buen gobierno corporativo en este caso dependerá de si esta estrategia empresarial conduce a materializar el propósito de la compañía. La segunda cuestión es qué responsabilidad tienen los consejeros y directivos ante dichos grupos de interés. Aquí, la maximización de beneficios para el accionista es el resultado de la creación de valor para los stakeholders y no una motivación principal (Arrese, 2005).

En cualquiera de los casos, los principales temas de gobierno corporativo tienen que ver con la estructura y composición del Consejo; con el sistema de remuneración de consejeros y administradores; y con los sistemas de transparencia (*disclosure*; *reporting*) que establecen los consejeros para informar a la variedad de grupos de interés (Hoft, 2011; Belcredi y Ferrarini, 2013).

En relación con la estructura del Consejo, existe una doble variedad atendiendo a si hay separación entre los consejeros responsables de la administración y los responsables de la supervisión. Si no hay separación entre ambos grupos, como ocurre sobre todo en el ámbito anglosajón, suelen existir otras medidas de contrapeso de poder: la existencia de un mínimo de consejeros independientes y la división del liderazgo entre el Presidente, que asume un papel más activo en la gobernanza de la empresa, y el Consejero Delegado, que asume un mayor protagonismo en la dirección o gestión. En el caso de que exista una separación entre consejeros gestores y consejeros supervisores, se suele materializar en la existencia de un Comité de Supervisión. Este modelo es más frecuente en Europa (Alemania, Austria, Holanda).

Es importante destacar la importancia creciente de los consejeros independientes, sobre todo a raíz de los escándalos corporativos de principios de siglo que culminaron con la Ley *Sarbanes-Oxley* de 2002 en Estados Unidos (Baron, 2013). La Recomendación de la UE de 2005 define la independencia que ha de mantener un consejero independiente (*Independent Non Executive Director, INED*) "cuando no está vinculado por ninguna relación comercial, familiar o de otro tipo —con la empresa, su accionista mayoritario o la dirección de cualquiera de los dos— que cree un conflicto de intereses que haga obstáculo a su capacidad de juicio"[107].

Otro aspecto esencial para nuestro trabajo es la existencia, sobre todo en Europa, de un "sistema de codeterminación" que permite la participación de los representantes de los trabajadores en el Consejo. En países como Alemania, esta participación tiene un carácter obligatorio que se materializa en la asignación de un mínimo de sillas dentro del consejo a representantes sindicales. Esta presencia de los trabajadores en el Consejo es "un sistema de equilibrio de poder de la dirección, no solo en lo que respecta a los intereses de los trabajadores, sino de manera más general, para suprimir un excesivo riesgo y otras actividades que puedan ser perjudiciales para la compañía" (Hoft, 2011, p. 54).

Los otros elementos del buen gobierno que garantizan que la actividad y remuneración de los consejeros y directivos vaya en la dirección de maximizar el valor para el accionista o

[107] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEXpor ciento3A32005H0162

propietario hacen referencia a la elaboración de auditorías externas independientes, el establecimiento de mecanismos de evaluación del consejo o garantizar que los perfiles de los miembros del consejo sean adecuados o capaces (Arrese, 2005).

La disciplina de gobierno corporativo está sujeta a la autorregulación (*soft law*), que se materializa sobre todo en los códigos de buen gobierno, que a su vez se inspiran en el modelo de referencia del sector: el *Código de Gobierno Corporativo de Reino Unido* dirigido a las empresas cotizadas[108]. También existen recomendaciones de naturaleza voluntaria y un conjunto de buenas prácticas. Este universo normativo de naturaleza voluntaria convive de una forma u otra con legislación específica en las diferentes jurisdicciones de ámbito internacional, europeo y nacional. Los sujetos obligados por este elenco normativo son principalmente las empresas cotizadas, si bien se registra una tendencia hacia la extensión de esta normativa a la pequeña y mediana empresa, sobre todo cuando éstas operan en sectores de interés general.

Por último, el carácter mayoritariamente voluntario de las medidas normativas de gobierno corporativo merece una reflexión sobre su aplicación y eficacia. La opción más desarrollada es la del órgano supervisor, un tercero independiente que vigila el cumplimiento de la norma. Adicionalmente, se ha extendido en la mayor parte de las jurisdicciones el principio de "cumple o explica", que inspira la manera de reflejar en el informe anual de gobierno corporativo el grado de cumplimiento con los estándares prescritos y una explicación en el caso de incumplimiento. Esta aproximación se ha llegado a describir como "autorregulación bajo la sombra de la ley" (Hoft, 2011, p. 15). En ausencia de órganos supervisores, los principales incentivos para cumplir con las exigencias normativas son la presión de grupo (*peer pressure*) y el propio interés reputacional.

6.2.2. Transparencia y gobernanza en el contexto internacional

En el contexto internacional, donde intervienen los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las multinacionales, impera la tríada transparencia,

[108]https://www.frc.org.uk/getattachment/88bd8c45-50ea-4841-95b0-d2f4f48069a2/2018-UK-Corporate-Governance-Code-FINAL.pdf

participación y rendición de cuentas, como base de la buena gobernanza empresarial. En este complejo ecosistema se registra una clara tendencia hacia una mayor transparencia en las empresas, aunque tiene una naturaleza mayoritariamente voluntaria. (Peters, en Bianchi y Peters, 2013, p. 568).

Acabamos de ver que en el ámbito privado empresarial se está avanzando a toda velocidad hacia una gobernanza más inclusiva. Esta carrera de las empresas hacia la inclusividad de los intereses, no sólo de los accionistas, sino de otros grupos como los trabajadores, los consumidores y las ONGs se fundamenta en la evidencia de que el mercado tiene que acompañar al Estado en la consecución de los valores superiores de la democracia, sobre todo en lo que respecta a la igualdad y dignidad del ser humano, la justicia social y la protección del medio ambiente. Ni Estado ni mercado pueden liderar aisladamente el desarrollo económico y social. El nuevo institucionalismo representado por instituciones internacionales como el Banco Mundial así lo afianzan desde finales de los 90. Concretamente, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, el Banco Mundial sentencia: "han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que quieran realizar a sus espaldas" (citado en Villoria, 2017, p. 135).

Uno de los requisitos esenciales de la gobernanza para avanzar hacia ese capitalismo de *stakeholders* es la transparencia empresarial, que se convierte en un instrumento para alcanzar dos fines concretos que ya mencionamos en el Capítulo anterior. El primero es un objetivo interno: mejorar la gobernanza de los consejeros y directivos de las empresas en la gestión empresarial (*transparency for governance*). El segundo es un objetivo externo: rendir cuentas del impacto de la actividad corporativa en los derechos sociales, medioambientales y humanos, ante los grupos de interés y permitir su participación en las decisiones de la empresa (*transparency of governance*) (Catá Backer, 2013, pp. 478 y ss; Peters, 2013).

Hasta hace apenas una década, no existía prácticamente regulación jurídica en transparencia y buen gobierno empresarial, pero sí una amplia autorregulación. Esta autorregulación se comenzó a desarrollar a partir de los años 90 del siglo pasado apoyándose en marcos institucionales públicos que establecieron organismos internacionales (en ese nuevo

institucionalismo del que hablábamos antes). A continuación vamos a mencionar las iniciativas que, a nuestro modo de ver, han tenido un mayor impacto en el movimiento de la transparencia y el buen gobierno empresarial (Catá Backer, 2013, pp. 478 y ss).

Comenzamos con la OCDE por ser el organismo internacional de referencia para las corporaciones y empresas. La OCDE ha ido desarrollando desde el 2004 una serie de guías y principios de gobernanza corporativa que incluyen un apartado de divulgación de información o de transparencia[109]. En el desarrollo progresivo de estas guías se ha ido incorporando un estándar social normativo de transparencia que los Estados pueden utilizar en sus correspondientes vehículos normativos oficiales.

En paralelo a las guías de la OCDE, Kofi Annan, Secretario General de la ONU, inició otro proceso a través del *Global Compact*, una iniciativa público-privada que tiene como misión la incorporación por parte de las empresas de 10 principios de RSC[110]. El Secretario General encomendó al *Global Compact* la estrategia de incorporar a los inversores en el desarrollo de la responsabilidad corporativa de las empresas. Con ese objetivo, el *Global Compact* facilitó el desarrollo de un Informe, con el apoyo de 20 instituciones financieras representativas de 6.000 billones de dólares de activos. El informe, titulado "*Who Cares Wins*", vio la luz en 2004 y supuso el inicio del movimiento conocido como *ESG*/ASG (indicadores de medioambiente, social y gobernanza) donde la transparencia y buena gobernanza ocupan un papel protagonista[111].

Un año después, en 2005, el Secretario de la ONU, Kofi Annan y a través de la Comisión de Derechos Humanos (hoy el Consejo de Derechos Humanos) encomendó a un experto (John Gerard Ruggie) la elaboración de una guía sobre empresa y derechos humanos. El trabajo de

[109] Estas Guías se resumen en cuatro principales:
-Los principios de Gobernanza Corporativa de la OCDE de 2004.
-Las Guías de Gobernanza Corporativa de las empresas públicas o dependientes del Estado de la OCDE de 2005, donde la transparencia forma parte de un mandato de tratar a las empresas dependientes del Estado como empresas privadas.
-Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales de 2011.
-La Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable de 2018.

[110] https://www.unglobalcompact.org/participation/tiers

[111] https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_docpor ciento2FFinancial_marketspor ciento2Fwho_cares_who_wins.pdf

Ruggie culminó en el desarrollo de los *Principios Rectores de Empresa y Derechos Humanos* de 2006, donde la transparencia y la gobernanza empresarial vuelven a jugar un papel fundamental[112]. Estos principios tienen tres ejes: la obligación de los Estados de respetar los derechos humanos de acuerdo con sus compromisos con los tratados internacionales; la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos de acuerdo con las exigencias de la DUDH y de la OIT; tanto Estado como empresas deben reparar los daños causados ante una vulneración de los derechos humanos. Dentro de los *Principios Rectores de Empresa y Derechos Humanos* destacamos el Principio 21[113], cuyo propósito es proporcionar una medida de transparencia y rendición de cuentas a aquellos que se vean afectados por la actividad corporativa relevante (Ruggie, 2013).

En 2010 se aprobó la *Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible* de las Naciones Unidas, que viene a complementar los *Principios Rectores de Empresa y Derechos Humanos*. En palabras de Bacigalupo, la Agenda 2030, "es la síntesis de muchas otras agendas sectoriales que se habían venido discutiendo en el último cuarto del siglo XX" (2020, pp. 54-56). Unos años más tarde la comunidad promotora de la Agenda 2030 se da cuenta de que para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 era necesario contar con el sector privado, y así, en 2015, la ONU aprueba los 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS)[114] que se han convertido en la guía definitiva para que las empresas desarrollen sus estrategias de responsabilidad de acuerdo con unos objetivos consensuados en la comunidad internacional y con una amplia legitimidad. Los ODS son "lo más cercano que tiene la Tierra a una estrategia" (Betti, Consolandi y Eccles, 2018, p. 1).

[112] https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

[113] Principio 21:
Para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los afectados o sus representantes planteen sus inquietudes. Las empresas cuyas operaciones o contextos operacionales implican graves riesgos de impacto sobre los derechos humanos deberían informar oficialmente de las medidas que toman al respecto. En cualquier caso, las comunicaciones deben reunir las siguientes condiciones:
a) Una forma y una frecuencia que reflejen las consecuencias de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos y que sean accesibles para sus destinatarios;
b) Aportar suficiente información para evaluar si la respuesta de una empresa ante consecuencias concretas sobre los derechos humanos es adecuada;
c) No poner en riesgo, a su vez, a las partes afectadas o al personal, y no vulnerar requisitos legítimos de confidencialidad comercial.

[114] https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

Además existen actores de la sociedad civil que han desarrollado guías de transparencia y RSC, siendo los más destacados el *Global Reporting Initiative* (GRI) y el *World Business Council for Sustainable Development*, que desarrollan un conjunto de indicadores detallados, tanto cualitativos como cuantitativos, para medir la actividad empresarial por sectores de actividad. Estos esfuerzos son esenciales para poder dar seguimiento a una implementación real y efectiva de los ODS ajustados al lenguaje que imponen los indicadores ESG, tanto por parte de las empresas como de los inversores (Betti, Consolandi y Eccles, 2018, p. 1).

En resumen, el cambio de paradigma empresarial que hemos descrito exige a las empresas no sólo responsabilizarse de los riesgos que su actividad genera para los consumidores, sino articular un verdadero compromiso político con los grupos de interés y con el medioambiente que sea tangible y medible por parte de los inversores, de los consumidores, del regulador y de la sociedad civil organizada. Para ello, la transparencia y la gobernanza se convierten en herramientas necesarias. En palabras de Cata Backer, "extraída de la órbita de la ley y del Estado, la transparencia se convierte en un mecanismo esencial de articulación de estándares alternativos normativos por parte de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, y una estructura a través de la cual proteger la integridad de los sistemas privados de gobernanza más allá del Estado" (2013, p. 500).

Concluyo este apartado subrayando de nuevo que, en la última década, algunas de las iniciativas de *soft law* que acabo de describir han ido progresivamente incorporándose en el contexto Europeo y español como legislación vinculante para las empresas. Insisto en que el fundamento de esta corriente de transparencia empresarial es doble: por un lado, la asimetría de información que se da en mercados altamente complejos y que resultan en un excesivo poder por parte de los agentes privados en la provisión de bienes característicos del Estado de bienestar (esto es, acceso a financiación, acceso a fuentes de energía, acceso a las telecomunicaciones y a la información, etc.). En este caso, la transparencia impuesta a las empresas por los gobiernos tiene como objetivo minimizar dichas asimetrías en beneficio del público consumidor, al que se le exime del riesgo en la adquisición de productos o servicios mediante la revelación de información accesible.

El otro fundamento de la transparencia y gobernanza empresarial reside en la necesidad de construir confianza y legitimidad ante un público heterogéneo debido a las responsabilidades políticas que progresivamente van adquiriendo las empresas en el nuevo contexto de capitalismo de *stakeholders*. Al tener que asumir un papel en la resolución de los retos sociales y medioambientales, las empresas se ven obligadas a responder a una amplia comunidad de grupos de interés altamente sensibilizada con dichos retos a través de elementos similares a los de la transparencia y gobernanza públicas.

6.2.3. Transparencia y gobernanza empresarial en el contexto europeo

Como en el resto del mundo, la transparencia y la gobernanza exigibles a las empresas dentro de la Unión Europea comenzaron a desarrollarse como solución a las asimetrías de información, sobre todo en lo que respecta a la relación entre administradores y accionistas. El marco normativo europeo es heterogéneo y numerosos autores hablan de la necesidad de una mayor armonización. A su vez, la Comisión Europea ha tratado de sentar unas bases mínimas, evitando una injerencia excesiva en la decisión de los Estados relacionada con los sistemas de gobernanza y transparencia empresarial (Belcredi y Ferrarini, 2013; Hopt, 2015; Dallas y Pitt-Watson, 2016).

Dentro de estas bases mínimas, la UE ha optado por un modelo de gobernanza de naturaleza voluntaria, donde rige el principio de transparencia de "cumple o explica" que inspira la mayor parte de los códigos de gobierno corporativo de los Estados miembros. Además, se ha buscado aumentar la transparencia corporativa con carácter general como el mecanismo más eficaz para abordar una variedad de problemáticas (Hopt, 2015). También, se ha buscado establecer mecanismos de protección del accionista en calidad de principal frente a los administradores, así como un mayor diálogo entre ambos. Por último, se ha tratado de resolver la cuestión de la eficacia y el rendimiento de los consejos (Dallas y Pitt-Watson, 2016).

El proceso que han seguido las instituciones europeas para avanzar hacia un marco normativo en materia de gobernanza y transparencia empresarial se resume en la elaboración de libros verdes, que contienen el enfoque filosófico de la Comisión en estas materias. Los libros verdes resultan en planes de acción que culminan en leyes, directivas y recomendaciones. Este

proceso se activó tras la crisis financiera de 2008, que, para algunos, puso en evidencia la fragilidad del sistema y la ineficacia de la autorregulación, sobre todo en lo relativo a los incentivos y a la remuneración de administradores y consejeros. Prueba de ello es la conclusión a la que llegó en 2009 Michel Barnier, el Comisario de Mercado Interior: "tengo claro que no podemos apoyarnos en códigos voluntarios" (citado en Dallas y Pitt-Watson, 2016).

El resultado de este compromiso de los decisores europeos fue la elaboración del *Libro Verde de 2010 sobre Gobierno Corporativo en las Entidades Financieras y las Políticas de Remuneración*[115] y del *Libro Verde de 2011 sobre Normativa de Gobierno Corporativo de la UE*[116], en donde se abordan tres temáticas fundamentales de gobierno corporativo: la composición y evaluación de los consejos, introduciendo la cuestión de la diversidad; los deberes de los consejeros con respecto a los accionistas y la necesidad de un mayor diálogo e interacción (*engagement*); y una adecuada aplicación del sistema "cumple o explica".

En 2012 se aprobó el *Plan de Acción de Gobierno Corporativo*[117], que introduce un total de 14 medidas. La apuesta por la transparencia como herramienta definitiva de gobierno corporativo es clara, dedicándole un apartado entero, titulado "Reforzar la transparencia". Este Plan de Acción resultó en la *Directiva UE 2017/828 sobre el fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas*[118].

La Comisión Europea está en estos momentos reflexionando sobre las nuevas exigencias en materia de gobierno corporativo para adaptarlas a los objetivos de sostenibilidad. En Julio de 2020, la CE publicó un estudio elaborado por la consultora Ernst & Young (EY) titulado "Estudio sobre la responsabilidad de los consejeros y gobierno corporativo sostenible".[119] Los autores parten de la premisa de que los principios y la normativa actual de gobierno corporativo están dando lugar a un problema de cortoplacismo que debilita el clima, el medio ambiente y a

[115] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0284:FIN:ES:PDF
[116] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0164:FIN:ES:PDF
[117] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0740&from=en
[118] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0828&from=ES
[119] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e47928a2-d20b-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en

los *stakeholders*. Esta premisa está siendo en estos momentos debatida por los diversos expertos dentro del proceso que ha abierto la Comisión (Roe et al., 2021).

Por último, en el contexto de la UE, también se ha legislado en materia de transparencia empresarial para combatir las asimetrías de información más allá del accionista, como puede ser el consumidor u otros *stakeholders*. Dicho lo cual, no es objeto de esta tesis analizar las numerosas Directivas y Reglamentos existentes en Europa que exigen transparencia a las empresas con este fundamento. Nos reservamos este ejercicio para el siguiente apartado donde ahondaremos en la transparencia y gobernanza de las empresas que prestan servicios en la llamada sociedad de la información.

Sí que vemos útil indicar aquí que la primera Directiva Europea que introdujo requisitos de transparencia a las empresas con el fundamento de minimizar las asimetrías de información en los mercados y, más concretamente, las externalidades negativas de la actividad empresarial, se aprobó en 2003 a los efectos de regular las emisiones de efecto invernadero. En esta Directiva se establece lo siguiente: "*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"*[120].

Posteriormente se aprobó la *Directiva 2014/95/UE*[121] *relativa a la divulgación de información no financiera* por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos en relación con los aspectos ambientales, sociales y de buen gobierno de la empresa. Esta normativa, que viene a modificar la *Directiva 2013/34/UE de contabilidad*[122], va dirigida a empresas de gran tamaño (de más de 500 trabajadores), a quienes se les exige publicar información relativa a asuntos medioambientales y sociales (en especial, el trato a los trabajadores), el respeto por los derechos humanos, políticas anticorrupción y fraude y la diversidad en los consejos. Esta regulación introdujo lo que se ha venido en llamar la "doble materialidad", esto es, la exigencia de divulgar el impacto que la sostenibilidad está teniendo en

[120] Directiva 2003/87/CE del Parlamento y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo

[121] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0095&from=EN

[122] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0034&from=ES

el rendimiento y la posición de la compañía y la exigencia del impacto que la compañía tiene en la gente y el medioambiente.

Mientras escribimos este trabajo, las Instituciones Europeas están impulsando una serie de medidas normativas para garantizar la sostenibilidad empresarial de la Unión a través de la financiación donde la transparencia empresarial de información no financiera ocupa un papel protagonista[123]. De estas medidas destacamos el *Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros*[124] que se aprobó en diciembre de 2019 y que tiene como objetivo "reducir las asimetrías de información en las relaciones comitente-agente respecto de la integración de los riesgos de sostenibilidad".

También destacamos la propuesta de *Directiva de divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad* que aprobó el Parlamento en abril de 2021[125]. En su exposición de motivos, la Directiva declara unos mensajes relevantes para este trabajo. Por ejemplo, la idea del fortalecimiento de las relaciones entre la empresa y la sociedad a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. O la idea de homogeneizar una serie de estándares necesarios para contar con "información relevante, comparable y fiable en relación con los riesgos, oportunidades e impactos en materia de sostenibilidad" de las compañías. Y la idea de que a través de la transparencia se contribuye a generar confianza en la sociedad.

En la misma exposición de motivos, la propuesta de Directiva explica la problemática actual en lo que respecta a la divulgación de información no financiera para los principales *stakeholders* interesados en este tipo de información: inversores socialmente responsables y organizaciones civiles que tienen interés en analizar el impacto empresarial en el medioambiente y en la sociedad. El problema fundamental es que las compañías no publican la información relevante, o, si la publican, no es información comparable o creíble. Existe además una proliferación de estándares privados que conducen a confusión en las empresas sobre qué información publicar o a qué estándar acogerse, generando además una sobrecarga de costes.

[123] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/sustainable-finance-communication-factsheet_en.pdf
[124] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2088&from=EN
[125] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0189&from=EN

Esta propuesta de Directiva tiene como objetivo por tanto homogeneizar estándares partiendo de las propias iniciativas público-privadas que se han venido desarrollando[126] y extender las obligaciones de transparencia y gobernanza a un número mayor de compañías, más allá de las más grandes.

6.2.4. Transparencia y gobernanza en el contexto español

6.2.4.1. Transparencia y gobernanza voluntaria o autorregulación

En España se ha ido desarrollando una normativa de naturaleza voluntaria sobre transparencia y buen gobierno empresarial que progresivamente se ha ido incorporando a la legislación. En su vertiente de *soft law*, la transparencia ha ocupado un papel fundamental en las últimas reformas que se han llevado a cabo a lo largo de la última década en materia de gobierno corporativo de sociedades cotizadas. La transparencia se ha convertido, también en España, 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. Como pronunció públicamente en 2016 Elvira Rodríguez, la entonces presidenta de la CNMV, "creemos en la potencia preventiva de la transparencia".

La guía de referencia en materia de gobierno corporativo es el *Código de Buen Gobierno de Sociedades Cotizadas*, que fue revisado por última vez en junio de 2020. Este texto contempla el texto original que se aprobó en mayo de 2006 y que ha sido objeto de diferentes reformas a lo largo de estos 15 años. Reformas fundamentadas en la necesidad de incorporar nuevas disposiciones procedentes de la Unión Europea y de eliminar aquellas disposiciones que fueron incorporándose a la legislación mercantil española como obligatorias. En este texto encontramos los ejes centrales del buen gobierno corporativo que mencionamos anteriormente (consejo de

[126] La Comisión apoya las iniciativas generadas en el contexto del G20, G7 y el Financial Stability Board para alcanzar un compromiso internacional en materia de estándares de sostenibilidad sobre lo que ha venido desarrollando la Task Force on Climate-related Financial Disclosures. También menciona la iniciativa de la International Financial Reporting Standards Foundation de crear un nuevo Sustainability Standards Board y el trabajo de iniciativas como el Global Reporting Initiative (GRI), el Sustainability Accounting Standards Board (SASB), el International Integrated Reporting Council (IIRC), el Climate Disclosure Standards Board (CDSB) y el CDP (formerly the Carbon Disclosure Project).

administración, accionistas y principio de cumple o explica) donde la transparencia ocupa un papel fundamental.

En España la autorregulación ha sido exitosa en determinadas industrias y menos exitosa en otras. El caso de Farmaindustria es un ejemplo paradigmático de buen funcionamiento de la transparencia y buen gobierno voluntarios. En otros casos, como sería el caso de la autorregulación dentro del sector de los medios de comunicación, podríamos hablar de fracaso. Un fracaso que puede atribuirse a las siguientes causas: falta de diálogo con los grupos de interés; falta de instituciones independientes que incentiven la mejora; ausencia de supervisión por parte de la CNMC (Cavanna, en Troncoso 2017).

6.2.4.2. Transparencia legal

En materia de transparencia y buen gobierno empresarial, tenemos que destacar el *Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital*. Este texto ha incorporado algunas obligaciones para las empresas cotizadas. Concretamente, se exige al Consejo de Administración determinar la política de gobierno corporativo (art. 529 ter); la inclusión del informe de gobierno corporativo en el informe de gestión (art. 538); publicar el informe anual de gobierno corporativo (art. 540); dicho informe deberá contener "una explicación detallada de la estructura del sistema de gobierno de la sociedad y de su funcionamiento en la práctica" estableciendo un contenido mínimo[127].

[127] a) La estructura de la propiedad de la sociedad, que habrá de incluir:

1.º información relativa a los accionistas con participaciones significativas, indicando los porcentajes de participación y las relaciones de índole familiar, comercial, contractual o societaria que existan, así como su representación en el consejo,

2.º información de las participaciones accionariales de los miembros del consejo de administración que deberán comunicar a la sociedad, y de la existencia de los pactos parasociales comunicados a la propia sociedad y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y, en su caso, depositados en el Registro Mercantil,

3.º información de los valores que no se negocien en un mercado regulado comunitario, con indicación, en su caso, de las distintas clases de acciones y, para cada clase de acciones, los derechos y obligaciones que confiera, así como el porcentaje del capital social que represente la autocartera de la sociedad y sus variaciones significativas,

4.º información relativa a las normas aplicables a la modificación de los estatutos de la sociedad.

b) Cualquier restricción a la transmisibilidad de valores y cualquier restricción al derecho de voto.

c) Estructura de la administración de la sociedad, que habrá de incluir:

1.º información relativa a la composición, reglas de organización y funcionamiento del consejo de administración y de sus comisiones,

2.º identidad y remuneración de sus miembros, funciones y cargos dentro de la sociedad, sus relaciones con accionistas con participaciones significativas, indicando la existencia de consejeros cruzados o vinculados y los procedimientos de selección, remoción o reelección,

3.º información de los poderes de los miembros del consejo de administración y, en particular, los relativos a la posibilidad de emitir o recomprar acciones,

4.º información de los acuerdos significativos que haya celebrado la sociedad y que entren en vigor, sean modificados o concluyan en caso de cambio de control de la sociedad a raíz de una oferta pública de adquisición, y sus efectos, excepto cuando su divulgación resulte seriamente perjudicial para la sociedad. Esta excepción no se aplicará cuando la sociedad esté obligada legalmente a dar publicidad a esta información,

5.º información de los acuerdos entre la sociedad y sus cargos de administración y dirección o empleados que dispongan indemnizaciones cuando éstos dimitan o sean despedidos de forma improcedente o si la relación laboral llega a su fin con motivo de una oferta pública de adquisición.

6º Una descripción de la política de diversidad aplicada en relación con el consejo de administración, de dirección y de las comisiones especializadas que se constituyan en su seno, por lo que respecta a cuestiones como la edad, el género, la discapacidad o la formación y experiencia profesional de sus miembros; incluyendo sus objetivos, las medidas adoptadas, la forma en la que se han aplicado, en particular, los procedimientos para procurar incluir en el consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres y los resultados en el período de presentación de informes, así como las medidas que, en su caso, hubiera acordado respecto de estas cuestiones la comisión de nombramientos.

Asimismo, las sociedades deberán informar si se facilitó información a los accionistas sobre los criterios y los objetivos de diversidad con ocasión de la elección o renovación de los miembros del consejo de administración, de dirección y de las comisiones especializadas constituidas en su seno.

En caso de no aplicarse una política de este tipo, se deberá ofrecer una explicación clara y motivada al respecto.

Las entidades pequeñas y medianas, de acuerdo con la definición contenida en la legislación de auditoría de cuentas, únicamente estarán obligadas a proporcionar información sobre las medidas que, en su caso, se hubiesen adoptado en materia de género.

d) Operaciones vinculadas de la sociedad con sus accionistas y sus administradores y cargos directivos y operaciones intragrupo.

e) Sistemas de control del riesgo, incluido el fiscal.

f) Funcionamiento de la junta general, con información relativa al desarrollo de las reuniones que celebre.

g) Grado de seguimiento de las recomendaciones de gobierno corporativo, o, en su caso, la explicación de la falta de seguimiento de dichas recomendaciones.

h) Una descripción de las principales características de los sistemas internos de control y gestión de riesgos en relación con el proceso de emisión de la información financiera.

Nos interesa además destacar la *Ley en materia de información no financiera y diversidad de 2018*[128] porque obliga a las empresas no cotizadas que cumplan con una serie de requisitos a proporcionar un Estado de información no financiera (EINF) sobre temas sociales, medioambientales y fiscales.

Esta Ley es consecuencia de la *Directiva 2014/95/UE*, que busca medir, supervisar y gestionar el impacto de las empresas en la sociedad. Concretamente, a partir del 1 de enero de 2021, son empresas obligadas de acuerdo con esta normativa todas las sociedades con más de 250 trabajadores que (i) tengan la consideración de entidades de interés público de acuerdo con la definición de la Ley de Auditoría de Cuentas[129] y su respectivo desarrollo reglamentario[130]; o que (ii) durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos una de las circunstancias siguientes: (a) que el total de las partidas del activo sea superior a 20 millones de euros o (b) que el importe neto de la cifra anual de negocios supere los 40 millones de euros (Alonso Cogollo, 2019, p. 103).

Por lo que respecta al tipo de información que ha de recoger el EINF, ésta se agrupa en torno a una serie de conceptos relacionados con el modelo de negocio (organización, estructura, objetivos y estrategias); políticas y procedimientos de debida diligencia para identificar, evaluar, prevenir y atenuar los riesgos significativos; los indicadores clave respecto a la actividad empresarial concreta configurados de tal manera que se pueda realizar un seguimiento, una evaluación y una comparación con indicadores fijados en el marco nacional, europeo e

[128] La Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad.

[129] Tendrán la consideración de entidades de interés público:
a) Las entidades emisoras de valores admitidos a negociación en mercados secundarios oficiales de valores, las entidades de crédito y las entidades aseguradoras sometidas al régimen de supervisión y control atribuido al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, y a los organismos autonómicos con competencias de ordenación y supervisión de las entidades aseguradoras, respectivamente, así como las entidades emisoras de valores admitidos a negociación en el mercado alternativo bursátil pertenecientes al segmento de empresas en expansión.
b) Las entidades que se determinen reglamentariamente en atención a su importancia pública significativa por la naturaleza de su actividad, por su tamaño o por su número de empleados.
c) Los grupos de sociedades en los que la sociedad dominante sea una entidad de las contempladas en las letras a) y b) anteriores.

[130] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-1351. Se define con mayor precisión el concepto de entidades de interés público, todas ellas relacionadas con el sector financiero o con un volumen de negocio, de actividad y de empleados significativo.

internacional. En este sentido, la Ley se remite tanto a las Directrices que establece la Unión Europea para cada sector de actividad, como al *Global Reporting Initiative*, GRI, que también desarrolla estándares e indicadores por cada materia. Llama la atención que el legislador abre la puerta al ejecutivo para que desarrolle por vía reglamentaria los indicadores clave que cada sector de actividad debería de incorporar en el EINF (Alonso Cogollo, 2019).

Aún es pronto para hacer un balance de esta normativa, pero una de las principales críticas es, de nuevo, la falta de claridad con respecto al ámbito subjetivo de aplicación, sobre todo en relación con la cuestión de si las filiales de las multinacionales extranjeras deben presentar un EINF específico para España o pueden remitirse al de la matriz. Así Martín Cavanna, Sacristán y Conde concluyen que "su defectuosa y oscura redacción no ha producido los resultados esperados al no establecer con claridad a quién obliga la ley" (2019, p. 16). Lo mismo concluye Alonso Cogollo: "la deficiente técnica legislativa empleada y la poca claridad de muchos de sus preceptos complican su aplicación por parte de los destinatarios de la norma" (2019, p. 107).

6.3. Conclusión: Hacia una nueva transparencia y gobernanza en el sector empresarial

La transparencia dirigida a las empresas tiene un doble fundamento. Por un lado, pretende resolver las asimetrías de información entre la empresa y un conjunto de *stakeholders* (principalmente, accionistas y consumidores), que, sin ella, asumirían a ciegas unos riesgos en la inversión en la empresa o en el consumo de sus bienes y servicios. Además, en los últimos años se está produciendo un cambio de paradigma empresarial donde las empresas comienzan a asumir responsabilidad y compromiso con un conjunto de problemáticas sociales y medioambientales. Se habla del nuevo "capitalismo de *stakeholders",* en donde las empresas han de rendir cuentas no sólo a los accionistas o consumidores, sino a un elenco más amplio de *stakeholders* civiles. La transparencia se fundamenta en este segundo caso, tanto en minimizar los riesgos, sino en la necesidad de construir confianza y legitimidad que las empresas han de construir frente a este ecosistema de grupos de interés.

En este contexto empresarial, los principios de gobernanza pública, particularmente el de la transparencia, adquieren cada vez un mayor protagonismo. Si hasta ahora estos principios se habían limitado a sistemas oficiales de autorregulación, comienza a verse una clara tendencia hacia su integración en legislación obligatoria, sobre todo a raíz de la crisis financiera del 2008.

En el ámbito empresarial, la transparencia y la gobernanza entran dentro de la disciplina de gobierno corporativo, que reúne básicamente todo un conjunto de mecanismos dirigidos a resolver los problemas de control que surgen entre la propiedad y la gestión. En Europa, es más habitual un modelo de gobierno empresarial de *stakeholders* y en EEUU un modelo de gobierno empresarial de accionistas, aunque desde 2019 se está produciendo un giro hacia el modelo de *stakeholders* europeo (Business Roundtable, Statement on the Purpose of a Corporation, 2019[131]).

En cualquiera de los dos casos, los mecanismos principales de gobierno corporativo son la estructura y composición del Consejo de Administración, los sistemas de nombramientos (donde están adquiriendo un mayor protagonismo los consejeros independientes), sistemas de retribución, los sistemas de transparencia para informar a los grupos de interés (fundamentalmente, aunque no sólo, el Informe Anual de Gobierno Corporativo), las auditorías externas y la existencia de un órgano supervisor independiente.

En cuanto a la normativa internacional, la autorregulación en materia de gobernanza y transparencia empresarial comenzó a finales de los 90 del siglo pasado de acuerdo a marcos institucionales de organizaciones internacionales como la OCDE y la ONU, sobre todo el movimiento de ASG (*ESG*), los Principios Rectores de la Empresa y Derechos Humanos, la Agenda 2030 y los ODS. Un conjunto de iniciativas privadas (GRI y WBCSD) promueven e incentivan la aplicación de estos marcos por parte de las empresas.

En Europa, se ha impuesto un sistema de autorregulación regido por el principio generalizado de "cumple o explica". Pero progresivamente se ha ido introduciendo legislación

[131]https://www.businessroundtable.org/business-roundtable-redefines-the-purpose-of-a-corporation-to-promote-an-economy-that-serves-all-americans

sobre todo en lo relativo a la composición y evaluación de los consejos, los deberes de los consejeros y muy concretamente el diálogo con los accionistas y la transparencia como herramienta esencial. Más allá de los accionistas, la *Directiva de Información no financiera de 2014* introduce la necesidad de que las empresas, no sólo cotizadas, identifiquen y gestionen los riesgos en materia de sostenibilidad. En esta misma línea, la *Propuesta de Directiva de información corporativa en materia de sostenibilidad* pretende fortalecer las relaciones entre la empresa y la sociedad, homogenizar estándares y construir confianza ante una variedad de grupos de interés.

En España, el *Código de Buen Gobierno de la CNMC* es el único mecanismo de autorregulación en materia de gobierno corporativo. La transparencia y buen gobierno vienen a reforzarse a través de la *Ley de información no financiera de 2018*, que exige a las empresas, no sólo cotizadas, la publicación de un Estado de Información no Financiera (EINF) sobre riesgos a la sostenibilidad.

PARTE III. TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA EN LOS MEDIOS

Capítulo 7. El buen gobierno de los medios: el gobierno corporativo e informativo

En el *Informe de la Comisión Hutchins* de 1947, se habla de la urgencia de que el gremio de periodistas, como colectivo profesional que ofrece un servicio público similar al que ofrecen los abogados y los médicos, desarrolle un *esprit de corps*, un código moral que se anteponga a los intereses empresariales de los propietarios de los medios. Los autores del informe consideran inapropiado el principio comercial del *caveat emptor* en las relaciones entre un profesional y un receptor, de la misma manera que lo hizo el magistrado Louis Brandeis. Es decir, el receptor de ese servicio público, en este caso un lector de información de interés general, no tiene por qué asumir los riesgos de desinformación derivados de la falta de diligencia o integridad de los profesionales. Sin embargo, a diferencia de lo que estaba ocurriendo con otros gremios profesionales, el de los periodistas se resistía a armonizar unos estándares que garantizaran esa integridad (Hutchins y Chafee, 1947).

El *Informe Hutchins* marca el origen de la teoría de la doble gobernanza que se ha de desarrollar en el seno de los medios de comunicación. De acuerdo con esta teoría, la empresa de medios de comunicación tiene que satisfacer un doble propósito: el rendimiento empresarial para sus accionistas y propietarios y la información veraz para los ciudadanos. Con este doble propósito, el Consejo de Administración de una empresa de medios de comunicación tiene que llevar a cabo una doble supervisión. Por un lado, supervisa la gestión empresarial del Consejero Delegado y su equipo, que se convierten en agentes en representación de los intereses de los propietarios o principales. Por otro, supervisa la gestión informativa o editorial del Director de la redacción, que actúa como agente en representación de los intereses de los ciudadanos o principales (Arrese, 2005). Definimos gobierno informativo, por tanto, como "las herramientas que se manejan, o se podrían manejar al más alto poder directivo, el Consejo de Administración, para promover y preservar la independencia/calidad/compromiso periodístico/profesionalidad de los productos periodísticos de la empresa" (Arrese, 2021).

En lo que respecta a la independencia editorial, lo que parece estar demostrado es que el factor del rendimiento financiero es precondición básica: "Desde el punto de vista periodístico, se reconoce desde hace tiempo que las compañías estables, financieramente fuertes y bien gestionadas tienen más probabilidad de obtener buenos resultados en términos de interés público, porque los periódicos necesitan dicha fortaleza financiera para invertir en investigación seria y desafiar intereses del gobierno o las corporaciones" (Picard, 2008, p. 29).

Dicho lo cual, alcanzar el rendimiento económico no basta para garantizar una independencia editorial y una calidad periodística. Según una investigación que se realizó en 2001 sobre una muestra de empresas cotizadas de medios de comunicación editoras de periódicos en Estados Unidos, incluidos el *New York Times* y el *Washington Post*,[132] la propiedad está distribuida en inversores institucionales pasivos que buscan un retorno financiero a corto plazo y que no valoran la calidad periodística o editorial como criterio o indicador. Esto está generando una presión sobre la gobernanza y la gestión de estas compañías, que se centran en rentabilizar la actividad, despedir talento si supone un exceso de coste, y retribuir a los editores y directores de acuerdo con la consecución de los objetivos financieros. Los incentivos de los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección dependen exclusivamente del rendimiento financiero exigido por los inversores institucionales y no de la calidad periodística. Todo ello resulta, de acuerdo al mismo estudio, en una distorsión del papel crítico de los periódicos como cuarto poder. Unos años más tarde, los mismos autores llevaron a cabo un nuevo estudio sobre la misma muestra y confirmaron la consolidación de esta tendencia (Soloski, 2005, pp. 60-76).

Esta realidad ha llevado a un número de expertos a proponer medidas concretas de gobierno informativo, sobre todo para el caso de las empresas cotizadas. Entre las más destacadas están: la existencia en el Consejo de Administración de un consejero independiente que sea periodista en activo o jubilado y que pueda además estar en el comité de retribuciones; la vinculación de los incentivos del Consejo de Administración y del Comité de Dirección, así

[132] A.H. Belo Corporation, Central Newspapers, Dow Jones & Company, E.W. Scripps Company, Gannett Company, Grey Communications Systems, Hollinger International, Journal Register Company, Knight Ridder Inc., Lee Enterprises, McClatchy Company, Media General, Inc., New York Times Company, Pulitzer Publishing Company, Times Mirror Company, Tribune Company, and Washington Post Company.

como de los Directores de la redacción, a criterios de calidad periodística; la desvinculación de la gestión editorial de los objetivos financieros; y el aumento de la transparencia en la información corporativa (Soloski, 2005, pp. 60-76).

Adicionalmente, en la mayor parte de las empresas periodísticas es el Consejero Delegado el que nombra al Director, y ambos deben construir un diálogo fluido, de respeto y de compromiso mutuo para la consecución del doble propósito institucional y empresarial. Quizás el ejemplo real más mítico de esa relación lo encarna Katharine Graham, la que fue Consejera Delegada del *Washington Post* y Ben Bradlee, el Director de la prestigiosa cabecera cuando se enfrentaron juntos a la publicación de los papeles del Pentágono y del escándalo del Watergate (McGinn, Gunther y Witter, 2007).

En la práctica, las medidas más desarrolladas (aunque de manera incipiente) dentro de las empresas de medios de comunicación que cotizan en bolsa son la clasificación de acciones de tal manera que un grupo de accionistas mantiene mayores derechos de voto en relación con los demás accionistas con el objetivo de preservar la independencia editorial[133]. Otra medida habitual es la incorporación de consejeros independientes o no ejecutivos al Consejo de Administración que velen por dicha independencia editorial, concretamente en Comités críticos como el de Auditoría y el de Nombramientos y Retribuciones, sin embargo, estos consejeros no provienen del ámbito periodístico, sino que están vinculados a instituciones financieras y a grandes anunciantes (Picard, 2005).

La problemática que presentan las empresas de medios cotizadas para la independencia editorial, unido a su creciente número con respecto a otras posibles estructuras de propiedad, está intensificando el debate sobre cuál debería ser la mejor estructura de propiedad (y las correspondientes medidas de gobierno informativo) de una empresa periodística a los efectos de garantizar mejor la independencia y calidad periodística (Levy, 2011). Existen un buen número de posibilidades, desde las más tradicionales, como la empresa cotizada, la empresa privada, la organización sin ánimo de lucro y la empresa cooperativa, hasta las nuevas modalidades de

[133] Como veremos más en detalle en el análisis que hacemos de una muestra de cinco empresas de medios anglosajonas.

propiedad más recientes, como podrían ser: "*benefit corporation* (BC), *low-profit limited liability company* (L3C) y *social purpose corporation* (SPC) en Estados Unidos, *community interest company* (CIC) en Gran Bretaña, *Société à misión* en Francia, o las Sociedades de interés colectivo en España" (Arrese en Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, p. 78).

Según investigaciones preliminares, las empresas privadas y las empresas cooperativas parecen ser las más eficaces en cuanto al desarrollo de factores vinculados sobre todo al rendimiento financiero, que como hemos comentado es precondición necesaria para la independencia editorial, pero también en indicadores asociados a la gobernanza y sostenibilidad (Picard, 2008). Dicho lo cual, para garantizar de manera definitiva la independencia editorial es necesario que la propiedad, en el caso de las empresas privadas de medios, introduzca unos esquemas claros de gobierno informativo. Un caso paradigmático es el de *The Economist*, que ha logrado garantizar su independencia editorial, empresarial y corporativa a lo largo de sus más de 176 años de historia, lo que le lleva a gozar de un prestigio sin parangón en el mercado de medios y a estar asociado a un conjunto de valores como "la influencia, la calidad, la autoridad, la independencia y la honestidad" (Arrese, 1995, p. 928).

En el caso de este semanario, como ya veremos más adelante en detalle, las principales medidas de gobierno informativo han sido la constitución de un *Trust*, integrado por cuatro personalidades de reconocido prestigio, así como las garantías de independencia del Director, que, además de sentarse en el Consejo de Administración de la compañía, es el responsable único de la política editorial y de la gestión económica y humana de la redacción. El Semanario también ha hecho pública una declaración de independencia con respecto a intereses externos, políticos y económicos, a la redacción. Otra política decidida por la propiedad y que ha venido a reforzar la independencia del diario es centrarse en el lector como fuente significativa de ingresos, con respecto a la base de anunciantes, que a su vez ha de ser diversa y limitada (no más de un 60-65 por ciento) con respecto a la cifra total de ingresos (Arrese, 1995, pp. 919-928).

Similar al *Trust* del *Economist*, se encuentran otros como el *Guardian Scott Trust*, el *Reuters Trust* y el *Trust del Toronto Star* que veremos en detalle más adelante. Son los ejemplos más significativos de gobierno informativo dentro de estructuras empresariales y dependen de la

base legal y regulatoria que exista en cada jurisdicción. Todas ellas han requerido prestar una especial atención a la gobernanza o gobierno informativo: "requieren una atención regular al desarrollo y el mantenimiento de consejos de administración y procesos que promueven una estrategia efectiva, una implementación y una supervisión de actividades" (Picard y Levy, 2011, p. 135). Con la creciente expansión de los mercados financieros y las presiones comerciales, los autores recomiendan estudiar más de cerca estas estructuras porque permiten la consecución de tres objetivos: (i) el interés público del periodismo; (ii) evitar las presiones comerciales; (iii) mantenerse fiel a los orígenes ideológicos y a la identidad de las organización frente a un contexto de cambio recurrente y veloz (Picard y Levy, 2011, p. 135).

Capítulo 8. Normativa sobre transparencia en los medios de comunicación

Vamos a clasificar a las organizaciones internacionales que han venido impulsando ciertos esquemas normativos en el sector de los medios de comunicación en dos categorías. En la primera categoría estarían las organizaciones internacionales de carácter público, como las Naciones Unidas, donde la UNESCO juega un papel fundamental en el caso de los medios de comunicación y del periodismo. Por otro lado, existen un conjunto de iniciativas de carácter privado que van adquiriendo una progresiva legitimidad pública. Estas iniciativas han ido estableciendo un conjunto de estándares y de indicadores que sirven de referencia a los diferentes modelos que luego las empresas y otras organizaciones de medios siguen.

8.1. Normativa internacional

8.1.1. Naciones Unidas

En lo que respecta a la primera categoría, la UNESCO viene desarrollando un conjunto de informes[134] que analizan el Estado de las cuatro áreas asociadas a la libertad de prensa, así como los marcos normativos que se han de promover para garantizar la materialización de cada área[135]. Sin hacer una referencia expresa al gobierno corporativo de las empresas de medios, la UNESCO propone un conjunto de recomendaciones vinculadas fundamentalmente a garantizar su independencia[136]. En primer lugar, señala la importancia de que existan en los países autoridades de regulación y supervisión verdaderamente independientes del poder político, así como mecanismos para minimizar los riesgos de captura de las empresas y sus profesionales por parte de los ejecutivos o del entorno empresarial. Para ello es clave la existencia de obligaciones de transparencia en la propiedad de los medios y leyes que regulen la publicidad institucional.

[134] https://es.unesco.org/world-media-trends

[135] Son cuatro las áreas que integran la libertad de los medios: 1) Libertad de expresión; 2) Pluralismo; 3) Independencia; 4) Seguridad

[136] Aunque el marco es extendible a todas las jurisdicciones, las acciones concretas de la UNESCO en este área se centran fundamentalmente en países en vías de desarrollo.

La UNESCO también promueve la existencia de estándares periodísticos y profesionales como un indicador de independencia de las empresas de medios, que pueden materializarse en códigos deontológicos, defensor del lector, asociaciones de prensa, etc. Si bien subraya la ineficacia de estos mecanismos de autorregulación en la mayor parte de las jurisdicciones, aunque existe evidencia de que en el entorno de la OCDE tienen un impacto mayor.

En cualquier caso, la UNESCO reconoce que es inútil plantear todas estas medidas a los medios de comunicación tradicionales en el actual entorno digital sin un compromiso paralelo de las plataformas tecnológicas en el avance de los derechos digitales y de la lucha contra la desinformación. Es aquí donde este organismo internacional promueve la necesidad de crear nuevos marcos normativos de gobernanza, tanto legales como voluntarios, para garantizar una mínima infraestructura donde puedan satisfacerse plenamente una serie de derechos, entre ellos el derecho a la información.

8.1.2. Organismos internacionales asociados a la gobernanza de Internet

Ante esta necesidad, se han desarrollado numerosas aproximaciones a la gobernanza de Internet, aunque siempre por detrás de los rápidos avances tecnológicos. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), un organismo de las Naciones Unidas especializado en el sector de las TIC, organiza anualmente la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), que en el 2003 culminó con la Declaración de Ginebra[137]. En ella se establecen una serie de principios entre los que se enfatiza la relación entre democracia, derechos humanos y la buena gobernanza de las TIC como claves para la construcción de la Sociedad de la Información del siglo XXI. La Declaración además enfatiza la esencialidad del Derecho a la Información como parte del Derecho a la Libertad de Expresión para una verdadera Sociedad de la Información (principio 4) y la necesidad de que el régimen legal de las TIC promueva la transparencia (principio 39).

[137] https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop.html

En la CMSI de 2005 celebrada en Túnez se acordó la llamada Agenda de Túnez[138], donde se vuelve a enfatizar la necesidad de promover marcos normativos de transparencia y buena gobernanza en el sector de las TIC (cláusulas 16, 17 y 96). Pero sobre todo se establece el Foro para la Gobernanza de Internet, FGI (cláusula 72)[139] y sus respectivos compromisos, así como una definición de Gobernanza de Internet en la cláusula 34 como "el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en sus respectivos roles, de los principios compartidos, normas, reglas y procesos de toma de decisión y los programas que determinan la evolución y el uso de Internet".

En 2015, la UNESCO celebró una Conferencia General donde la organización respaldó públicamente los principios que inspiran una mínima infraestructura de Internet y que delimitan su concepto de universalidad. Estos principios se han concentrado en cuatro: (i) respeto a los derechos humanos, (ii) apertura de la información, (iii) accesibilidad a la información y (iv) co-gobernanza de los diversos grupos de interés (estos principios en inglés se traducen en *Respect, Openness, Accessibility and Multistakeholder,* que han dado lugar al acrónimo *ROAM*)[140].

Dentro de la gobernanza de Internet, son relevantes para este trabajo las iniciativas que puedan tener un impacto en el derecho de información, los medios informativos y el periodismo. Así, un hito destacable en el avance de las garantías al derecho de información en el entorno digital fue su integración dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015. Así, de acuerdo al ODS 16.10, es objetivo esencial, "asegurar el acceso del público a la información y la protección de libertades fundamentales, de acuerdo con legislación nacional y con los acuerdos internacionales".

Este hito, junto con la amenaza de la desinformación, se han convertido en poderosos catalizadores de otras iniciativas internacionales creadas con el objetivo de proteger el derecho de información de la ciudadanía global. Todas estas iniciativas en mayor o menor medida establecen una agenda para minimizar el impacto negativo de la actividad generada por las plataformas tecnológicas en el disfrute de los derechos digitales. Algunas incentivan la

[138] https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html
[139] https://www.intgovforum.org/multilingual/es
[140] https://en.unesco.org/internet-universality-indicators/background

autorregulación del sector, otras proponen una agenda normativa más específica para los gobiernos.

Entre las primeras se encuentran, el Ranking de Derechos Digitales, un proyecto independiente de la organización New America, que evalúa a estos operadores por su grado de compromiso con el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la privacidad[141]. También está la Guía oficial específica para el sector sobre el impacto de los Principios Rectores de Empresa en los Derechos Humanos (2013)[142]. En esta guía se propone un método para evaluar el impacto negativo que la actividad de los intermediarios tecnológicos puede tener en los grupos de interés, concretamente de los usuarios, en lo que respecta a sus derechos de información y de privacidad en el entorno digital.

Como parte de las iniciativas encaminadas a influir a los gobiernos del mundo entero en el diseño de marcos normativos favorables al derecho de información, se encuentran la *Freedom Online Coalition*, que nace en La Haya en 2011 con el objetivo de abordar un conjunto de retos asociados al disfrute de libertades en el entorno digital[143]. Esta coalición está compuesta por una treintena de gobiernos que, a través de esfuerzos diplomáticos y el diálogo con numerosos grupos de interés regionales y locales, van estableciendo una agenda muy específica en torno a una serie de temas, entre los que se encuentra la desinformación y la inclusión digital. También se encuentra el IFEX, una ONG internacional que opera bajo la Organización de Estados Americanos y participa en el Consejo de Europa y que está centrando sus esfuerzos actuales en garantizar el derecho de información a través de iniciativas civiles y de su defensa en las diversas agendas regulatorias[144].

Por su parte, dentro del FGI, dos organizaciones especializadas en el avance y desarrollo de los medios y del periodismo, el Foro Global para el Desarrollo de los Medios (GFMD)[145] y el Centro Internacional para la Asistencia de los Medios (CIMA)[146] promovieron en 2019 la

[141] https://rankingdigitalrights.org/methodology-development/
[142] https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/information_and_communication_technology_0.pdf
[143] https://freedomonlinecoalition.com/about-us/about/
[144] https://ifex.org/
[145] https://gfmd.info/
[146] https://www.cima.ned.org/

creación de una Coalición para la Sostenibilidad del Periodismo y de los Medios Informativos (*Dynamic Coalition for the Sustainability of Journalism and News Media (DC-Sustainability*). Esta plataforma está integrada por diversos actores especializados en la gobernanza en Internet y parte de la premisa de la imposibilidad de proteger un periodismo independiente sin un conocimiento profundo del impacto de Internet y de las nuevas regulaciones en el ecosistema de los medios informativos y del periodismo[147].

Su último informe publicado a finales de 2020[148] incluye dos propuestas especialmente relevantes para este trabajo. Por un lado, la propuesta de una serie de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas impuestas por los gobiernos a las plataformas tecnológicas, junto con una reforma de su gobierno corporativo para gestionar y publicar en sus informes el impacto negativo de su actividad en los derechos humanos (Maréchal et al., 2020). Por otro, la propuesta de co-regulación transnacional dentro del *Digital Services Act* que pueda garantizar el disfrute real del derecho a la información veraz y del periodismo como bien común (Steenfadt, 2020). Desarrollaremos más adelante estas propuestas, pues por ahora son sólo propuestas normativas en fase de desarrollo y están relacionadas con la propuesta de gobernanza de esta tesis.

[147] https://www.intgovforum.org/multilingual/content/dynamic-coalition-on-the-sustainability-of-journalism-and-news-media-dc-sustainability
[148] https://www.intgovforum.org/multilingual/index.php?q=filedepot_download/7733/2399

8.2. Normativa europea sobre transparencia en los medios de comunicación

8.2.1. Las Recomendaciones del Consejo de Europa

El Consejo de Europa ha publicado numerosas Recomendaciones a los Estados miembro en materia de pluralismo y transparencia en la propiedad de los medios de comunicación[149]. De todas ellas destacamos tres por su especial énfasis en la transparencia. Comenzamos por la más antigua, la *Rec(94)13 sobre medidas para promover la transparencia en los medios* publicada en 1994[150]. En ella, el Consejo establece que el público general ha de tener acceso a información básica sobre los medios para poder formarse una opinión sobre el tipo de información que están consumiendo. A través de una legislación estatal se exigirá que esta información se haga pública por parte de las propias empresas de medios o de las autoridades de regulación correspondientes, manteniendo un equilibrio entre la transparencia y la privacidad.

---

[149] Recommendation CM/Rec(2018)1[1] of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership]

Recommendation [CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content, the Declaration on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (31 January 2007)]]
Recommendation [Rec(99)1 on measures to promote media pluralism

Recommendation [Rec(94)13 on measures to promote media transparency, as well as other relevant recommendations and declarations]]

Recommendation CM/Rec(2016)5 on Internet freedom

Recommendation CM/Rec(2016)4 on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors

Recommendation CM/Rec(2016)1 on protecting and promoting the right to freedom of expression and the right to private life with regard to network neutrality

Recommendation CM/Rec(2015)6 on the free, transboundary flow of information on the Internet

Recommendation CM/Rec(2012)3 on the protection of human rights with regard to search engines

Recommendation CM/Rec(2012)1 on public service media governance

Recommendation CM/Rec(2011)7 on a new notion of media

Recommendation Rec(2000)23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector

[150] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804c1bdf

A continuación la Recomendación concreta los detalles de estas exigencias de transparencia para el sector de las televisiones, que deberán publicar información relativa a: (i) personas u órganos que participan en la estructura que va a operar el servicio; (ii) la naturaleza y alcance de intereses de dichas personas u órganos en otras empresas de medios o sectores económicos; (iii) otras personas u órganos que pueden ejercer una influencia significativa en la política de programación mediante la provisión de recursos.

En el ámbito de la prensa, la Recomendación establece que se hará pública información relativa a: (i) la identidad de las personas u órganos que participan en la estructura del periódico, así como la naturaleza y el alcance de la misma; (ii) los intereses en otras empresas de medios de la propia estructura y/o de las personas u órganos que en ella participan; (iii) otras personas u órganos que pueden ejercer una influencia significativa en la línea editorial; (iv) declaración de política editorial; y (v) los resultados financieros y la distribución de la cabecera.

Más de una década después, el Consejo de Europa aprobó la *Recomendación CM/Rec (2007)2*[151] sobre el papel de los medios en democracia en un contexto de concentración. En ella, el Consejo se reafirma en las exigencias de transparencia que ya hizo en la Recomendación del 94, a la que añade dos exigencias adicionales de información: la relativa a las medidas de apoyo concedidas a los medios y la relativa al proceso aplicado en relación al derecho de réplica y de queja. El Consejo vuelve a insistir a los Estados en que es necesario exigir a los medios tomar medidas que permitan al público hacer su propio análisis de la información, las ideas y la opinión publicadas en los medios.

En 2016, el Consejo aprobó la *Recomendación CM/Rec (2016) sobre protección del periodismo*[152]. En ella se recuerda a los Estados su obligación positiva de asegurar un entorno favorable a la libertad de expresión de acuerdo con el artículo 10 de la CEDH y los principios derivados de la jurisprudencia del TEDH. Lo primero que han de asegurar los Estados es la independencia de los medios, estableciendo un marco legislativo apropiado para la consecución de unos principios y del derecho del público a la información.

[151] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6be3
[152] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680641 5d9

Por último, la Recomendación del Consejo de Europa más reciente y quizás relevante por su especial foco en este asunto es la *CM/Rec (2018)* sobre pluralismo informativo y transparencia en la propiedad de los medios[153]. En el Preámbulo, el Consejo establece el alcance de esta Recomendación a todos los medios de prensa, audiovisuales y medios online, en el sentido amplio que se dió en la *Recomendación CM/Rec (2011)* sobre una nueva noción de medio de comunicación, es decir, "cualquier intermediario involucrado en la producción y difusión o distribución de contenidos en Internet". Dentro de esta noción amplia de medio de comunicación, el texto matiza que las exigencias, requisitos y obligaciones de transparencia variarán dependiendo sobre todo del "papel que jueguen en el proceso mediático".

El apartado Primero de la Recomendación se centra en las características que ha de tener un "ambiente favorable a la libertad de expresión (y de prensa)". El Consejo recuerda, en primer lugar, que "los Estados tienen una obligación positiva de promover" dicho ambiente (1.2.) a través de "marcos legislativos y regulatorios nacionales" que han de "velar por la independencia editorial y la autonomía" de los medios de comunicación. Añade que el objetivo último es que los medios "puedan realizar su función en una sociedad democrática" y prevenir "cualquier tipo de injerencia" (1.3.). Concretamente, los medios tienen que poder "proporcionar información precisa y creíble sobre asuntos de interés público", libres de todo tipo de "interferencias en la independencia editorial" sobre todo en aquellos casos que requieren el ejercicio de un "periodismo objetivo y de calidad" (1.4.).

Para todo ello, es necesaria la presencia de autoridades regulatorias o de supervisión de medios que puedan llevar a cabo su función "de manera efectiva, transparente y rindiendo cuentas" y "con la suficiente independencia a través de legislación" (1.5.). Entre otras cosas, dicha independencia se garantiza por medio de "procesos de nombramientos y ceses abiertos y transparentes" y de "recursos humanos y materiales suficientes", así como un funcionamiento "transparente" que permita también la participación del público (1.6.). Por último, para garantizar un entorno favorable a la libertad de prensa, es preciso que los Estados garanticen "la

[153] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

transparencia en la propiedad de los medios, su organización y financiación" y la promoción de "la alfabetización mediática" de los ciudadanos (1.7.).

En el Apartado Segundo, la Recomendación se centra en el pluralismo informativo, poniendo centrándose sobre todo en los intermediarios tecnológicos y recomendando "altos niveles de transparencia en lo que respecta a los contenidos editoriales", sobre todo en la relación a la "fuente de sus contenidos, indicando siempre con claridad cuándo los contenidos son proporcionados por fuentes políticas" o encierran publicidad u otras formas de contenidos patrocinados. Los organismos supervisores deberían monitorizar esto y tomar medidas proporcionales" (2.7). Los Estados deberían también proteger la independencia editorial de los medios públicos". Para ello los Consejos de Administración deberían de operar de manera independiente y tanto las normas de composición y procesos de nombramientos "deben ser transparentes" y deben incorporar las garantías de independencia (2.9). Los Estados "deben garantizar una financiación de los medios públicos estable, sostenible y transparente" (2.10). Los Estados también deberían de promover el desarrollo de medios independientes minoritarios, locales, regionales y sin ánimo de lucro (2.11).

En el Apartado Tercero se establecen recomendaciones relativas a la propiedad de los medios, estableciendo medidas para evitar que factores como la concentración pongan en riesgo el pluralismo informativo.

El Apartado Cuarto se centra exclusivamente en la "transparencia en la propiedad, organización y financiación" de los medios. En primer lugar "los Estados deberían promover un régimen de transparencia en la propiedad que garantice la disponibilidad y accesibilidad pública de datos precisos y actualizados" tanto de propietarios directos como de todos aquellos "que influyen en los procesos de decisión estratégica de los medios o en su línea editorial". Esta información es necesaria tanto para las autoridades regulatorias y de supervisión como para el público general (4.1.). A continuación se recomienda establecer con claridad qué medios quedan sujetos a estas exigencias, pudiendo considerarse como factores "la naturaleza comercial de la organización, el tamaño de la audiencia, si se ejerce una función de control editorial o la frecuencia y regularidad de publicación o retransmisión" (4.2.).

Este marco de transparencia debe siempre incorporar el derecho de privacidad y protección de datos y ha de "quedar limitado a individuos que estén involucrados en la propiedad de una organización de medios o en sus estructuras de supervisión editorial" pudiendo quedar excluidos de dicho marco los menores o discapacitados (4.3.). Los requisitos de transparencia "deben de ser específicos" y dirigidos a las organizaciones de medios, que habrán de "publicar información sobre la propiedad directamente al público a través de sus webs", así como a la autoridad regulatoria o de supervisión de medios (4.4.). Los Estados deberían "implementar legislación que establezca obligaciones de transparencia en los medios de manera clara y precisa". En cuanto a las obligaciones, son las mismas que ya se establecieron en las anteriores Recomendaciones, añadiendo en esta ocasión la aplicación de un umbral del 5 por ciento del capital para quedar sujeto a la publicidad de la información de los eventuales propietarios. También se añade la obligación de transparencia de las personas con responsabilidad editorial, y de los cambios en la estructura de la propiedad (4.5.)

Además de la transparencia en la propiedad, la Recomendación introduce la necesidad de establecer "altos niveles de transparencia" en relación con "las fuentes de financiación que potencialmente pueden interferir en la independencia editorial". En este sentido, "los Estados deberían implementar legislación" que requiera a los medios la publicación de "información sobre fuentes de financiación estatal", así como "los contratos con otros medios, anunciantes y partidos políticos que puedan influir en la independencia editorial" (4.7.).

Las autoridades regulatorias o de supervisión deberían de "garantizar que el público tenga acceso fácil y efectivo a datos sobre la propiedad y el control de los medios de comunicación". Datos que además estén actualizados y sean reutilizables (4.8.). Además dichas autoridades deberían de publicar "informes regulares" sobre el estado de la propiedad de los medios (4.9.). Para que el sistema de transparencia en cada Estado sea coherente y homogéneo, son necesarias "guías de transparencia claras" (4.11.), así como la cooperación entre Estados y entre autoridades regulatorias y de supervisión (4.12.), y la promoción de los Estados de actividades de recolección de datos sobre la propiedad, algo que sigue siendo todo un reto. Un referente de esta actividad de

promoción son algunos esfuerzos de la Unión Europea, como por ejemplo la iniciativa MAVISE para los medios audiovisuales (4.13.).

El último y Quinto apartado se centra en la cuestión de la alfabetización mediática, donde se recomienda a los Estados el establecimiento de una legislación (5.1.) y de unas políticas (5.2.) que promuevan y ordenen los esfuerzos de alfabetización en cada jurisdicción, así como la introducción de un currículum en las instituciones académicas (5.3.) y la participación y colaboración de los medios de comunicación (5.4.) y de las autoridades regulatorias y de supervisión (5.5.).

El impacto de estas Recomendaciones no se ha dejado de ver en el caso de España, donde no existe ninguna iniciativa regulatoria en materia de transparencia en los medios desde que Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya introdujeran conjuntamente en el año 1997 una proposición de ley al respecto y de la que hablaremos más en detalle[154].

Por otro lado, los expertos señalan que los esfuerzos de la Unión Europea en promover el pluralismo informativo no están resultando efectivos por una serie de factores, entre ellos, el debate sobre la necesidad de promover el pluralismo a nivel europeo o nacional. En cualquier caso se habla de la existencia de una "deriva regulatoria" en ese aspecto (Picard, 2017)

8.2.2. La Directiva de Servicios Audiovisuales y de Medios

Dicho lo anterior, el único régimen normativo concreto y efectivo en materia de regulación de medios existente en la Unión Europea es la *Directiva de Servicios Audiovisuales y de Medios* (*Audiovisual and Media Services Directive*) aprobada en 2010 y modificada en 2018[155]. Del articulado de esta Directiva destacamos el establecimiento de dos elementos relacionados con la transparencia y el buen gobierno de las empresas de medios (aunque en este caso solo para los medios audiovisuales): la transparencia en la propiedad y la necesidad de establecer autoridades de supervisión independientes.

[154] https://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/BOCG/B/B_109-01.PDF
[155] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN

Concretamente, en su artículo 15 fundamenta la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación en su vínculo estrecho con la libertad de expresión:

> "*La transparencia de la propiedad de los medios de comunicación está directamente vinculada a la libertad de expresión, piedra angular de los sistemas democráticos. La información relativa a la estructura de propiedad de los prestadores de servicios de comunicación, cuando dicha propiedad se traduce en el control o el ejercicio de una influencia significativa sobre el contenido de los servicios prestados, permite al usuario formarse un juicio fundado sobre ese contenido. Los Estados miembros deben poder determinar si, y en qué medida, la información sobre la estructura de propiedad del prestador de un servicio de comunicación debe ser accesible al usuario, siempre que se respeten en lo esencial los derechos y libertades fundamentales correspondientes y que estas medidas sean necesarias y proporcionadas*"

Además, la Directiva establece la necesidad de crear y mantener un organismo independiente de supervisión en su artículo 53[156].

Más allá de las exigencias de transparencia en la propiedad y de la exigencia de independencia de organismos de supervisión en cada jurisdicción que establece esta Directiva para el sector estrictamente audiovisual, no existe ninguna regulación europea adicional que contemple elementos de transparencia y gobernanza para el sector de medios de comunicación.

---

156 "*Los Estados miembros deben asegurarse de que sus autoridades u organismos reguladores nacionales sean jurídi-camente distintos del gobierno. Sin embargo, esto no debe impedir a los Estados miembros ejercer la supervisión de conformidad con su Derecho constitucional nacional. Conviene considerar que las autoridades u organismos reguladores nacionales han alcanzado el grado de independencia necesario si tales autoridades u organismos, incluidos los que se constituyen como autoridades u organismos públicos, son funcional y efectivamente indepen-dientes de sus respectivos gobiernos y de cualquier otro organismo público o privado. Esto se considera esencial para garantizar la imparcialidad de las decisiones adoptadas por una autoridad u organismo regulador nacional. El requisito de independencia debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan autoridades reguladoras que se encarguen de supervisar diversos sectores, como los sectores audiovisual y de telecomunicaciones. Las autoridades u organismos reguladores nacionales deben contar con las potestades coercitivas y los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones, en cuanto a personal, conoci-mientos técnicos y medios financieros. Las actividades de las autoridades u organismos reguladores nacionales establecidas con arreglo a la Directiva 2010/13/UE deben garantizar el respeto de los objetivos de pluralismo de los medios de comunicación, diversidad cultural, protección de los consumidores, correcto funcionamiento del mercado interior y fomento de una competencia leal*".

8.2.3. Normativa presente y futura aplicable a los intermediarios tecnológicos y empresas de medios de comunicación

8.2.3.1. Lucha contra la desinformación

En enero de 2018, la Comisión Europea decidió crear un grupo de trabajo de alto nivel (el llamado *High-Level Expert Group on Fake News and Disinformation*) para estudiar el fenómeno de la desinformación en el seno de la Unión Europea y posibles medidas para prevenirlo[157]. El resultado de las deliberaciones de este Grupo integrado por periodistas, académicos, actores de la sociedad civil y representantes de las plataformas tecnológicas, ha sido el Informe "*A multi-dimensional approach to disinformation*" de 2018 donde se condensa la estrategia europea para luchar contra la desinformación.

De este informe nos interesa destacar que existe un consenso en torno a la estrategia principal para luchar contra la desinformación, consistente en asegurar la localización (*findability*) y la disponibilidad de información de calidad que pueda desplazar a la información engañosa. Para la consecución de dicha estrategia se está llevando a cabo un proceso participativo de los diversos *stakeholders* afectados (medios de comunicación, fact-checkers, intermediarios tecnológicos, centros de investigación y autoridades) en torno a cinco pilares: (i) aumentar la transparencia de las noticias online; (ii) promover la alfabetización mediática; (iii) desarrollar herramientas que empoderen a usuarios y periodistas en la lucha contra la desinformación; (iv) preservar la sostenibilidad del ecosistema de medios de información europeo; y (v) promover la investigación sobre desinformación.

En esta estrategia, el papel de los medios de comunicación tradicionales en la promoción de dicha información puede jugar un papel fundamental. Sin embargo, la Presidenta del HLEG, Madeleine de Cock Buning, advierte en el prólogo que, "no todos los medios mantienen los mismos estándares de profesionalismo y de independencia editorial" y que "sufren un problema de credibilidad entre los ciudadanos europeos".

[157] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation

En consecuencia, es necesario que los medios tradicionales refuercen los sistemas para producir información de calidad y construir confianza, como los códigos deontológicos y estándares éticos, así como las obligaciones de transparencia. Para ello, el Informe señala la obligación positiva de los Estados de asegurar el ejercicio efectivo de la libertad de expresión, en línea con las Recomendaciones del Consejo de Europa, donde se enfatiza la necesidad de desarrollar un marco legal y regulatorio que garantice la transparencia en la propiedad de los medios, entre otras cosas. Añade que la desinformación tiene una dimensión constitucional que proporciona el marco para establecer una serie de objetivos generales y específicos de lucha contra el fenómeno.

La transparencia de las noticas online se convierte, según el informe, en un "elemento clave" que ha de permitir hacer el proceso informativo menos opaco para que los usuarios "puedan discernir de mejor manera entre contenidos de calidad periodística y otros tipos de desinformación" así como "fortalecer el impacto de las acciones de alfabetización mediática". También puede permitir a los usuarios "evaluar la veracidad de la información" y "las motivaciones y las fuentes de financiación" de los que proporcionan información (p. 22).

La colaboración entre los diferentes actores debe ir encaminada a hacer más transparentes las fuentes de financiación, las fuentes de información online y los procesos de producción periodística, así como los procesos de verificación. Establece así como estándar de transparencia que "todos los medios deben publicar información necesaria que permita al lector identificar quién está detrás de cualquier tipo información" y que "los contenidos patrocinados sean claramente identificables" por los lectores. También se establece la necesidad de que existan códigos de conducta que garanticen la producción de contenido de calidad y creíble. Por último el papel de los intermediarios tecnológicos en la clasificación y distribución de dicha información online. En este sentido, el informe establece que "es extremadamente importante que los medios de información de calidad independientes que han sido clasificados como creíbles sobre las bases de criterios claros estén debidamente informados cuando se produzcan cambios en los algoritmos" (p. 24).

Para todo lo cual, el HLEG autor del Informe ve necesaria la creación de una Coalición de todos los *stakeholder*s afectados para producir un Código de Buenas Prácticas al que puedan adherirse. En el caso de los medios de comunicación, dicho Código se referirá a los códigos deontológicos del periodismo que garantizan la calidad de los métodos de fabricación de las noticias, tomándose como referente las guías de la Federación Internacional de Periodistas, así como los diversos Consejos de Prensa nacionales agrupados a través de la Alianza de Consejos de Prensa Independientes en Europa sobre todo en lo que respecta a un consenso sobre los indicadores de transparencia que habrán de aplicarse al sector de los medios. Por último, también se menciona la necesidad de acompañar la autorregulación de medidas de co regulación.

En abril de 2018, la Comisión Europea aprobó una *Comunicación de lucha contra la desinformación europea*[158] con base en el anterior Informe del HLGE. En ella, se establecen cuatro objetivos, todos ellos relevantes para esta tesis: (i) la transparencia con respecto al origen de la información; (ii) la diversidad del pluralismo informativo a través de un periodismo de alta calidad y de la alfabetización mediática; (iii) la credibilidad de la información indicando su fiabilidad y la autenticación de los proveedores; (iv) la inclusividad de todos los *stakeholders* para sostener la lucha contra la desinformación en el largo plazo.

Como hoja de ruta, la Comunicación establece la adopción de unas obligaciones de transparencia a los intermediarios tecnológicos, de las que nos interesa destacar la obligación de transparencia sobre el etiquetado de contenidos patrocinados y la obligación de incluir en el diseño de los algoritmos los indicadores de fiabilidad de las fuentes asociados a la propiedad, la identidad y los procesos periodísticos. La Comunicación establece un proceso para llegar a este conjunto de obligaciones de transparencia, consistente en la creación de un "Foro multilateral sobre desinformación de la UE" donde se establezca un marco de cooperación de los diversos grupos de interés, concretamente, las plataformas tecnológicas; los anunciantes; los editores de los medios y representantes de la sociedad civil. Dicho Foro tendrá como objetivo la redacción de un Código de Prácticas contra la desinformación.

[158] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN

Además, la *Comunicación* introduce medidas relativas a la promoción de los fact-checkers y de un sistema de inteligencia colectiva articulado en torno al que luego se vendría a llamar el *European Digital Media Observatory*[159]. A través de este sistema colectivo de inteligencia se puede estudiar la idoneidad de los indicadores de fiabilidad de las fuentes. La Comunicación introduce también medidas complementarias de alfabetización mediática que son menos relevantes para este trabajo, como el *Plan de Acción de Educación Digital* o el *Marco de Competencias Digitales para los Ciudadanos*.

Más importante es la sección de "apoyo a un periodismo de calidad como elemento de una sociedad democrática", donde se vuelve a recalcar el importante papel de los medios de calidad en la lucha contra la desinformación. Para lo cual se hace necesario: (i) "invertir en periodismo de calidad"; (ii) "reforzar la confianza en su función social y democrática"; y (iii) "re-equilibrar la relación entre los medios de comunicación y los intermediarios tecnológicos".

Para esto último, las Instituciones de la UE están apoyándose en las posibilidades que brinda la *Directiva Europea de Propiedad Intelectual*, frente a un enfoque basado en el derecho de competencia, que es el que ha seguido Australia (y que parece que está ganando terreno también en Europa) (Schiffrin, 2021). En cualquiera de los casos, se hace necesario establecer criterios de valoración de la información de calidad, lo cual hace nuestro trabajo aún más relevante.

Por último, la *Comunicación* introduce el objetivo de fomentar la transparencia en las ayudas estatales a los medios. Para ello, la Comisión Europea hará público un repositorio en línea que reúna las normas estatales sobre ayudas a los medios, y se publicará información actualizada sobre las ayudas en el registro de transparencia de la UE.

En septiembre de 2018, se constituyó el "Foro multilateral sobre desinformación online" para el efectivo desarrollo del Código de Prácticas contra la desinformación. El Foro está formado por un Grupo de trabajo integrado por los intermediarios tecnológicos, empresas de adtech y anunciantes que tienen como cometido establecer el contenido del Código con un

[159] https://edmo.eu/

enfoque de autorregulación[160]. El Código fue firmado en octubre de 2018 por Google, Facebook, Twitter y Mozilla, y representantes de los anunciantes[161]. Desde la perspectiva de este trabajo, lo más relevante del contenido del Código es el compromiso de estos intermediarios de introducir cambios en los algoritmos basados en los indicadores de fiabilidad aprobados por los editores de medios.

El Forum también está compuesto por una junta consultiva (*sounding board*), integrada por los medios de comunicación, los *fact-checkers*, la sociedad civil y la academia, cuya misión emitir una opinión sobre los objetivos y el plan de acción propuestos por el grupo de trabajo, a la luz de los principios y objetivos del *HGLE*. La Opinión de la junta consultiva se hizo pública en septiembre de 2018, expresando un claro descontento con el Código por no establecer "unos compromisos claros, unos objetivos medibles para darles seguimiento y unas herramientas de cumplimiento"[162]. Transcurridos dos años desde la aprobación del Código, la medida principal de introducir los indicadores de fiabilidad en el diseño de los algoritmos no se está produciendo (Leclercq, Sunderman y Cesarini, 2020; Schiffrin 2020).

Ello ha motivado la necesidad de evolucionar hacia un sistema de co-regulación a lo largo del 2021, que figura dentro de la *Propuesta de Reglamento de Servicios Digitales* (DSA) que veremos a continuación. En mayo de 2021, la CE aprueba la Guía para fortalecer el Código, que pretende resolver las debilidades señaladas por la junta consultiva. En julio de 2021, se comenzó el proceso, constituyéndose una asamblea de miembros y estableciendose un *Vademecum* en relación a su organización y funcionamiento[163]. Se prevé un primer borrador para el otoño de 2021.

En marzo de 2019, se aprobó otro documento estratégico "*Hacia una soberanía de medios en europeos*" que reúne 14 Recomendaciones. Son relevantes para esta tesis la

[160] El Código se acoge a la definición de autorregulación establecida en la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (AVMSD): "un tipo de iniciativa voluntaria que permite a un conjunto de operadores económicos, ONGs y asociaciones adoptar guías comunes entre y para ellos, siendo responsables de su desarrollo, seguimiento y cumplimiento"

[161] En mayo de 2019 se sumó Microsoft y en junio de 2020, TikTok

[162] https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/News/2018/09/Opinion%20of%20the%20Sounding%20Board.pdf

[163] https://ec.europa.eu/newsroom/repository/document/2021-27/Vademecum_2021_Code_poQcw5VoJg362zUKq6VL774dsFs_78161.pdf

Recomendación 3 de "crear un derecho de acceso a una diversidad de noticias de calidad para cada ciudadano europeo", la Recomendación 10 de "implementar una iniciativa de confianza en los medios basada en la certificación de procesos y contenidos" y la Recomendación 12 de "establecer un organismo europeo de regulación digital" que se encargue, entre otras cosas, de "establecer estándares comunes y supervisar la implementación de la regulación".

8.2.3.2. El llamado "paquete de medidas para la información"

En febrero del 2020, antes de que estallara la pandemia, la Comisión Europea hizo pública su Comunicación, "*Shaping Europe's Digital Future*"[164]. El objetivo principal de esta Comunicación es definir las responsabilidades y obligaciones de los intermediarios tecnológicos a través de tres líneas a desarrollar en cinco años: (i) una tecnología anclada en los derechos fundamentales y en los valores que inspiran el proyecto europeo; (ii) la creación de un mercado único justo para las compañías y los consumidores; (iii) y promover una sociedad democrática y sostenible. En esta Comunicación se dice literalmente que: "*Europa necesita una mayor transparencia en la manera en la que se comparte y gestiona la información en Internet. Los medios de calidad creíbles son clave para la democracia y para una diversidad cultural*".

Como resultado de esta *Comunicación*, la Comisión Europea aprobó en diciembre de 2020 dos propuestas de Reglamento que están tramitándose en estos momentos en el Parlamento Europeo, el *Digital Services Act* y el *Digital Markets Act*[165], así como el *Plan de Acción para la Democracia Europea*[166]. Estas tres medidas constituyen lo que se ha venido a llamar el "*Information Package*".

La *Ley de Servicios Digitales* (DSA) tiene como objetivo específico garantizar el funcionamiento de un mercado interior de servicios digitales, de tal manera que los intermediarios puedan ofrecer sus servicios a la vez que los ciudadanos disfrutar de sus derechos

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_en
[165] https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package
[166] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_es

fundamentales, y muy especialmente del derecho a recibir información[167]. Para alcanzar este objetivo se fomenta un papel responsable y diligente de los intermediarios tecnológicos a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

La DSA reconoce la existencia de riesgos a la libertad de expresión y al derecho de información (entre otros) derivados fundamentalmente del diseño de los algoritmos y de métodos destinados a silenciar opiniones de manera arbitraria, automatizada y opaca. Factores como la calidad del discurso cívico, los procesos electorales, la seguridad nacional o la protección de los menores se ven amenazados constantemente por estos riesgos.

Para gestionar estos riesgos, el DSA propone el diseño de un mecanismo de gobernanza integrado por un conjunto de obligaciones de transparencia dirigidos a los intermediarios tecnológicos y por una supervisión pública de ámbito nacional y europeo para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones. Un aspecto fundamental es la necesidad de armonizar las diferentes acciones estatales en diversas materias, como la supresión de contenidos ilícitos, los procedimientos de notificación y acción, la transparencia y la supervisión.

El regulador parte del análisis de la eficacia de la *Directiva Europea de Comercio Electrónico de 2000*[168], que tenía como objetivos garantizar el buen funcionamiento de los servicios digitales, la eliminación de contenidos ilícitos y asegurar un nivel adecuado de información y transparencia para los consumidores. El alcance de dichos objetivos se ha visto impedido por un conjunto de razones, como son los nuevos retos que plantean las tecnologías, el carácter sectorial de dicha Directiva y las limitaciones de los mecanismos de autorregulación. Estos factores favorecen la aparición de nuevos riesgos y asimetrías de información que exigen una nueva aproximación regulatoria.

---

[167] Otros derechos fundamentales que se protegen en el Digital Services Act son: "t*he right to respect for private and family life, the right to protection of personal data, the right to non-discrimination and the right to an effective remedy of the recipients of the service; the freedom to conduct a business, including the freedom of contract, of service providers; as well as the right to human dignity, the rights of the child, the right to protection of property, including intellectual property, and the right to non-discrimination of parties affected by illegal content*".

[168] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=EN

La propuesta de Reglamento se decanta por establecer un enfoque de obligaciones asimétricas de debida diligencia para los diferentes intermediarios tecnológicos en función de la naturaleza del servicio que prestan y de su dimensión, quedando exentos de estas obligaciones los pequeños intermediarios tecnológicos. Además se decanta por un enfoque de gestión de riesgos supervisada. Y por el importante papel que juega el sistema de gobernanza para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales y muy especialmente del derecho a recibir información.

En lo que respecta a los elementos de transparencia y gobernanza que resultan relevantes para nuestro trabajo destacamos: la obligación de los intermediarios tecnológicos de llevar a cabo una auditoría externa e independiente; obligaciones de transparencia en la publicidad; la necesidad de asignar directores de cumplimiento; las obligaciones de debida diligencia concretadas en códigos de conducta; el establecimiento de un mecanismo de supervisión coordinado entre las autoridades competentes nacionales, la Comisión y la llamada "Junta Europea de Servicios Digitales", un órgano consultivo independiente integrado por los supervisores nacionales.

En cuanto a las obligaciones de transparencia, se les exigen a los intermediarios tecnológicos publicar un informe anual de transparencia que resuma la actividad de moderación de contenidos que se ha generado a lo largo del año. También se les exige, en relación con la publicidad en línea, que los destinatarios de sus servicios puedan conocer que la información que reciben es publicidad; quiénes están detrás de la publicidad recibida; y por qué se recibe este tipo de publicidad.

En cuanto al *Digital Market Act* no contiene ninguna provisión que sea de especial relevancia para nuestro trabajo. Por último, el *Plan de Acción para la Democracia Europea*[169], que se aprobó también en diciembre de 2020, viene a introducir una serie de medidas específicas para reforzar a los medios de comunicación, aunque no se establecen medidas específicas en materia de transparencia y buen gobierno.

[169]https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en

8.2.3.3. Otras medidas de transparencia relativas a los intermediarios tecnológicos

Destacamos el *Reglamento (UE) 2019/1150* del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea[170]. El objetivo de este Reglamento es aumentar la transparencia en la relación entre los grandes intermediarios tecnológicos (Google, Amazon, etc.) que ofrecen servicios de intermediación en línea y las empresas usuarias. Concretamente, la Comisión propone la transparencia en dos ámbitos: el funcionamiento de los mecanismos de clasificación de dichas empresas usuarias en los resultados de búsqueda y en las condiciones generales que los intermediarios tecnológicos fijan a sus clientes usuarios. Para ello, la Comisión propone a los intermediarios tecnológicos la elaboración de unos códigos de conducta que velen por una transparencia real y efectiva en estas dos áreas. Nos parece interesante este referente regulatorio, pues existen unos sujetos obligados de llevar a cabo una transparencia activa en su relación con unos sujetos receptores, que han de poder, como resultado, acceder fácilmente a la información estratégica para asegurar una equidad en el proceso.

8.3. Normativa española sobre transparencia en los medios de comunicación

8.3.1. Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010

Ya hemos visto en el anterior Capítulo sobre Derecho de Información la normativa existente en el sector de los medios de comunicación, que puede resumirse en la *Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual (LGCA)*, de 31 de marzo[171]. Si hasta ese momento en España la ley se consideraba como un servicio público, a partir de esta ley, se liberaliza el mercado de la televisión donde conviven las televisiones privadas bajo criterios comerciales y las televisiones públicas bajo criterios de interés público (Morales, 2017).

La LGCA establece ciertos mecanismos de transparencia y gobernanza tanto corporativa como informativa que pasamos a enumerar a continuación. El artículo 4, como ya señalamos en

[170] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1150&from=ES
[171] https://www.boe.es/eli/es/l/2010/03/31/7/con

el Capítulo sobre derecho de información, establece una suerte de transparencia informativa al hablar de la necesidad de separar la información de la opinión y de reivindicar un derecho de los ciudadanos a que la información se lleve a cabo con la debida diligencia que garantice su veracidad. Pero no dice abiertamente que los procesos informativos hayan de ser transparentes para el ciudadano[172].

El artículo 6 titulado "*El derecho a una comunicación audiovisual transparente*", e insertado dentro del Capítulo I "*Derechos del Público*", establece la obligación de transparencia en la propiedad de los medios audiovisuales y la obligación de separar la publicidad del resto de contenidos informativos o de entretenimiento[173].

El artículo 9 titulado "*El derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales*" habilita el procedimiento para que los ciudadanos y las organizaciones denuncien contenidos ilícitos, que contravengan la normativa vigente o los códigos de autorregulación, ante el órgano supervisor.

En cuanto al régimen jurídico de los prestadores de servicios, éste se fundamenta en el principio de la libertad de empresa. Esta libertad empresarial se disfruta a la hora de ofrecer la propia actividad audiovisual, de seleccionar los contenidos, de definir la línea editorial y de emitir la comunicación. Para que dicha libertad empresarial no vulnere el derecho a la información de los ciudadanos en condiciones de pluralismo informativo, se hace referencia a la naturaleza de "servicio de interés general" que tiene la comunicación audiovisual, que sirve de

---

[172] 4.5. *Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación informativa se elabore de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural*.
4.6. *Todas las personas tienen el derecho a ser informados de los acontecimientos de interés general y a recibir de forma claramente diferenciada la información de la opinión.*

[173] *6.1. Todos tienen el derecho a conocer la identidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual, así como las empresas que forman parte de su grupo y su accionariado.*
A tal efecto, se considera que el prestador está identificado cuando dispone de un sitio web en el que hace constar: el nombre del prestador del servicio; su dirección de establecimiento; correo electrónico y otros medios para establecer una comunicación directa y rápida; y el órgano regulador o supervisor competente.
5. Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación comercial esté claramente diferenciada del resto de contenidos audiovisuales, en los términos previstos por la normativa vigente.

fundamento para establecer unas condiciones de autorregulación del sector (artículo 12[174]), así como unas condiciones de emisión de la publicidad (artículos 13-18).

En lo relativo a la creación de empresas audiovisuales, la ley establece como requisitos o bien la comunicación previa o la concesión de la licencia vía concurso público dependiendo de si la infraestructura tecnológica está o no liberalizada (arts. 22-32). En cualquiera de los casos, se deberán registrar en un registro nacional o autonómico, en donde deberá figurar también la identidad de aquellos propietarios con participaciones significativas (más de un 5 por ciento del capital).

La LGCA establece un mecanismo de garantías del pluralismo informativo sobre el fundamento de la necesaria protección de la opinión pública libre. El mecanismo principal consiste en restringir la posición de dominio en los medios, medida en términos de audiencia, de tal manera que aquellos sujetos que acumulen un agregado del 27 por ciento de la audiencia no podrán ser titulares de una participación significativa en los medios correspondientes.

Por último, la LGCA propuso la creación de un órgano regulador estatal independiente con poder sancionador, el llamado Consejo Estatal de Medios Audiovisuales o CEMA, que en 2013 fue desmantelado, y cuyas funciones originales las ejerce desde entonces la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia o CNMC a través de la Subdirección de Audiovisual.

---

[174] 1. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a aprobar códigos en los que se regulen los contenidos de la comunicación audiovisual y las reglas de diligencia profesional para su elaboración.Dichos códigos deberán prever mecanismos de resolución de reclamaciones pudiendo dotarse de instrumentos de autocontrol previo, individual o colectivo.

2. Cuando un prestador apruebe un código por sí solo, o bien en colaboración con otros prestadores, o se adhiera a un código ya existente, deberá comunicarlo tanto a las autoridades audiovisuales competentes como al organismo de representación y consulta de los consumidores que correspondan en función del ámbito territorial de que se trate. Para los prestadores de ámbito estatal, dicho órgano es el Consejo de Consumidores y Usuarios. La autoridad audiovisual verificará la conformidad con la normativa vigente y de no haber contradicciones dispondrá su publicación.

3. Las autoridades audiovisuales deben velar por el cumplimiento de los códigos y, entre éstos, del Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia.

4. Los códigos de autorregulación deberán respetar la normativa sobre defensa de la competencia. Las funciones de la autoridad audiovisual a los efectos del apartado 2 del presente artículo se entienden sin perjuicio de las facultades de revisión de las autoridades de defensa de la competencia a este respecto.

Concretamente las funciones más destacadas son el control de los contenidos audiovisuales de acuerdo con la normativa vigente y los códigos de autorregulación y el control del cumplimiento de las obligaciones[175]. Existen, además, dos órganos autonómicos, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), y el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) que llevan a cabo la labor de control de contenidos y de cumplimiento en los respectivos sectores audiovisuales autonómicos.

8.3.2. Autorregulación

No existe una normativa específica voluntaria en materia de transparencia y gobernanza para el sector de los medios de comunicación en España. Las empresas cotizadas dentro del sector están sometidas al Código Unificado de Buen Gobierno de las Empresas cotizadas que mencionamos con anterioridad. Pero el resto de las empresas que integran el complejo sector de los medios carecen de una propuesta de autorregulación específica en esta materia.

[175] https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/audiovisual#funciones

8.4. Conclusión: La promesa de la transparencia y buena gobernanza informativas

En el caso concreto de los medios de comunicación, como principales proveedores del derecho fundamental del público a la información (en España, el derecho constitucional a la información veraz), no se consideran empresas privadas ordinarias, sino empresas de interés general con responsabilidad pública en la realización de su actividad editorial. En la mayoría de los países de Europa occidental y Estados Unidos, existen varios mecanismos institucionales y legales destinados a proteger la independencia editorial, la libertad de prensa y el pluralismo de los medios de comunicación. Sin embargo, como hemos visto, en la actualidad existen nuevos factores (principalmente la nueva infraestructura digital y sus efectos, en su mayoría, captura y desinformación mediática) que los hacen menos efectivos.

En las empresas de medios de comunicación se habla de la necesidad de una doble gobernanza. Una gobernanza orientada a supervisar y garantizar la buena gestión empresarial con el objetivo último de maximizar beneficios para el accionista. Y una gobernanza orientada a supervisar la buena gestión informativa con el objetivo último de proporcionar información de calidad al ciudadano. La gestión empresarial es el cometido del consejero delegado y del comité de dirección. La gestión informativa la lidera el director responsable de la redacción. A lo largo de esta tesis hemos evidenciado que la buena gestión informativa depende del compromiso de la propiedad, representada en el consejo de administración, con el propósito institucional de la compañía (Arrese, 2005; Picard, 2005; Levy y Picard, 2011; Martin-Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019).

Así pues, el consejo de administración de una empresa de medios tiene que supervisar la gestión empresarial del CEO (agente) ante los accionistas (principal) y la gestión informativa del director (agente) ante los ciudadanos/lectores (principal). El gobierno informativo de una empresa de medios se erige así como el conjunto de herramientas del consejo de administración para promover la independencia editorial y la calidad periodística.

Los mecanismos más recomendados en materia de gobierno informativo son el nombramiento de periodistas en los consejos de administración, el establecimiento de incentivos

legales vinculados a la calidad periodística, la desvinculación de la gestión editorial de los objetivos financieros y el aumento de la transparencia en la información corporativa. Como asegura Arrese, "hoy en día, probablemente uno de los modos más eficientes para recuperar la credibilidad y la confianza en los periodistas y en los medios sea el ejercicio de una transparencia activa sobre su identidad corporativa, sobre quiénes son y por qué en sus medios se toman las decisiones que se toman" (en Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019, p. 22).

El gobierno informativo también viene condicionado por las estructuras de la propiedad. Las empresas de medios pueden ser empresas cotizadas, empresas privadas, empresas sin ánimo de lucro o cooperativas. Los expertos apuntan a que las empresas privadas son más favorables a la consecución de una independencia editorial (Picard y Van Weezel, 2008). Uno de los vehículos más utilizados tanto en el caso de empresas cotizadas como en el caso de empresas privadas es la constitución de un *Trust*, que permite la consecución del interés público de la organización periodística, evitar presiones e injerencias de terceros y preservar la identidad ideológica (Arrese, 1995, Picard, 2011; Levy, 2011; Berkowitz, 2011; Keegan, 2011; Cavanna y Herrero-Beaumont, 2017).

La materialización de la transparencia y buena gobernanza informativas en normativa es casi inexistente. La UNESCO ha tratado de introducir estándares de transparencia en el sector de los medios como mecanismo para combatir la captura informativa sin demasiado impacto (Stremlay, Gagliardone y Price, 2018)[176]. Lo mismo ocurre con el Consejo de Europa, que lleva desde 1994 aprobando *Recomendaciones* muy específicas para reforzar la independencia editorial de los medios de comunicación. En dichas Recomendaciones el Consejo recuerda a los Estados su obligación positiva de crear, a través de marcos legislativos adecuados, un entorno favorable al derecho de información. Concretamente en la Recomendación *CM/Rec (2018)* sobre pluralismo informativo y transparencia en la propiedad de los medios[177], el Consejo de Europa

[176] Considera prioritario imponer a los intermediarios tecnológicos un conjunto de mecanismos de gobernanza para preservar de manera efectiva el derecho de información. Para este fin, surgen un conjunto de iniciativas internacionales de las que merece destacar el Foro de Gobernanza de Internet, bajo el que operan e influyen organismos dirigidos a generar mayores responsabilidades en materia de transparencia y gobernanza en las plataformas para fortalecer al sector de medios de comunicación.
[177] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

exige a las empresas de medios una transparencia en la propiedad, en la organización y en la financiación

Sin embargo son pocas las Recomendaciones del Consejo de Europa que han llegado a implementarse como normativa obligatoria, al menos en el caso de España. La única legislación europea en materia de medios es la *Directiva de servicios de comunicación audiovisual* de 2010 (revisada en 2018), que establece la obligación de transparencia en la propiedad de los medios de comunicación audiovisuales y la creación de un órgano supervisor independiente.

En España solo existe la L*ey General de Comunicación Audiovisual* de 2010 que reconoce la naturaleza de servicio público de la comunicación audiovisual, lo que justifica la necesidad de una autorregulación del sector, que se ha producido sin demasiado éxito. Establece además obligaciones de transparencia para las televisiones y la necesidad de un órgano supervisor del sector audiovisual, que en estos momentos se ejerce desde la CNMC.

La problemática de la desinformación (y, en un segundo plano, la problemática de la captura de los medios) está generando la necesidad de actualizar los marcos regulatorios para proteger el derecho de información en el nuevo contexto digital. La estrategia de la Comisión Europea pasa por la identificación, localización y amplificación de la información de calidad de los medios de comunicación tradicionales para desplazar a la información engañosa. Así, los medios de comunicación tradicionales se convierten en un actor fundamental dentro de esta estrategia, aunque los expertos reconocen su descrédito y la necesidad de reforzar su independencia editorial y construir la confianza del público en el sector.[178]

Para ello, la Comisión Europea considera como "herramienta esencial" la transparencia sobre los estándares éticos de los medios, sus fuentes de financiación, las fuentes de información y los procesos de verificación[179]. Podríamos decir que la desinformación ha vuelto a colocar como prioridad la necesidad de introducir herramientas de transparencia y gobernanza en las empresas de medios de comunicación y en los intermediarios tecnológicos.

[178] Ver *High-Level Expert Group* (*HLGE*) contra la desinformación y su Informe correspondiente de 2018
[179] Ídem

Los hitos de la CE en materia de desinformación se resumen en la publicación del Informe del *High-Level Expert Group* contra la desinformación en 2018, que resultó en una *Comunicación de 2018* donde se prevé una hoja de ruta para constituir un "Foro multilateral de lucha contra la desinformación" integrado por intermediarios tecnológicos y medios de comunicación, entre otros, que tiene como cometido la elaboración de un Código voluntario de Prácticas contra la desinformación (finalmente aprobado en 2018) y su futura evolución hacia un mecanismo de co-regulación obligatorio que se ha iniciado en 2021. Por último, la Comisión Europea está en estos momentos desarrollando un conjunto de Propuestas de Reglamento (conocidas como "*Information Package*"), aprobadas en diciembre de 2020, entre las que destacamos el *Digital Services Act*, donde se pretende proteger los derechos fundamentales, concretamente el derecho de información, dentro del entorno digital. En esta propuesta se establecen obligaciones de transparencia y gobernanza sobre todo a los grandes intermediarios tecnológicos.

Chapter 9. An emerging marketplace of transparency systems in the media sector (English)

9.1. Introduction

So far in this dissertation, I have described the dual role of the press as both a watchdog as well as a purveyor of critical information provided to citizens in a representative democracy. I have summarized how this role has evolved up to the current digital era, in which we inhabit a kind of "post-media democracy." I have explained how the Spanish Constitution and legal system guarantee the constitutional right of citizens to truthful information provided by the press, and how this system is not effective in practice in the new digital environment.

As a solution to this problem, I will propose a specific system of transparency and governance of media companies as a complementary tool to effectively guarantee the right to information. As we have also seen in Part Two of this dissertation, there are current legal systems that promote transparency and governance across the public and the private sectors in the EU and in Spain, but there are not specific systems for the media sector, even though there is evidence that transparency and governance may be effective tools to combat the sector's two most urgent problems: (1) media capture (Picard, 2005; Arrese, 2005; Dragomir, 2020; Nelson, 2021) and (2) disinformation (Srinivasan, 2019; Craufurd, Klimkiewiez and Ostling, 2021).

In this chapter, I explore the various voluntary transparency systems of news media organizations that are currently being developed in the international, European and Spanish contexts. All these initiatives bring transparency to several indicators and standards, which represent alternative governance models for media organizations. I will evaluate these models with a special focus on two aspects: (1) the process they have undergone, their legitimacy and their foundations and (2) their efficacy in light of the elements I have summarized in Chapter 1, Part Two of this dissertation.

The ultimate objective of this assessment is to come up with a legitimate foundation for a normative model of transparency and governance that may better guarantee access to truthful

information by readers or consumers of news in the exercise of their right to know as defined in the Spanish Constitution[180].

[180]The Spanish Constitution of 1978 sets forth the Constitutional right to truthful information in article 20.1.d): "*The Constitution recognizes and protects the following rights: (...) d) to freely communicate or* ***receive truthful information*** *through any mass media. The law will regulate the right to* ***conscience clause*** *and the* ***professional secret*** *in the exercise of these freedoms".* I'd like to emphasize three main observations regarding this provision:

1)The Spanish Constitution is amongst the very few in OECD countries recognizing "truthfulness" as a formal requirement of the information that enters the public communication process.

2) Also, it is amongst the few that recognizes the right of the public "to receive" truthful information

3) Finally, it recognizes a sort of "constitutional statute" for journalists, elevating the freedom to conscience and the professional secret as constitutional freedoms.

9.2. General Description of Initiatives[181]

9.2.1. The Media Supplement of the Global Reporting Initiative

The Global Reporting Initiative (GRI) is an international non-profit organization founded in 1999 in collaboration with the United Nations Environment Program. It offers companies a common framework to write and publish their sustainability reports aimed at different stakeholders. The objective of these reports is to measure the environmental, social and economic impact of corporate activity (the so-called "footprint") (Halkos and Nomikos, 2021).

The GRI approach is a case study of success. It is an institutional undertaking that solves the problem of information asymmetries between the company and the stakeholders by providing three innovations: (1) a process of co-creation of the guides (including, areas and standards) with the participation of multiple stakeholders, (2) the institutionalization of the guides, and (3) the creation of an organization to safeguard both the guidelines and the process (Brown et al., 2007).

In terms of its impact on the media sector, the GRI developed a series of specific standards through a working group made up of media companies and NGOs.[182] The need to create a reporting guide for media companies derived from the idea that their editorial activity generates a "brainprint" in the public that could be equated with the environmental footprint[183]. In the words of Mike McCluskey, Radio Australia's CEO:

> *"in the language of corporate social responsibility, media organizations have a special responsibility as opinion makers and information providers. The social influence of the media is participatory and encompasses all members of society, but it also has a responsibility to demonstrate that it is transparent and accountable. The role of the*

[181] Please find in Annex I the initiatives, areas and indicators.

[182] The stakeholders were: The Guardian; BBC; Reed Elsevier; Bertelsmann; Vivendi; Gestevisión Telecinco; Australian Broadcasting Association; Grupo Clarín. Las ONGs: Transparencia Internacional; International Center for Journalists; Media Development Fund; Federation of African Media Women in Southern Africa; Fundación AVINA; Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano; Programme for Journalism, Universidad Javeriana.

[183] The idea of brainprint had already been shared at the Media RSC Forum a few years earlier, although the participating media companies were unable to agree on specific indicators to assess the impact of media activity (Confino, 2009; Morales , 2017).

media in creativity, freedom of expression, good citizenship and being catalysts for community activity are all key elements of the CSR agenda." (Confino, 2011)

In 2012, the GRI Media Sector Supplement was presented at an UNESCO meeting on International Press Freedom Day with the aim of providing a reference to media organizations preparing their own sustainability reports. The GRI defines a media organization as one that "creates and disseminates content for audience consumption using mass communication tools and platforms. The range of content is diverse, including news, information, opinion, entertainment, games, education, literature, advocacy and advertising." (GRI G4 Media Sector Disclosures, 2014, p. 9). The Supplement, thus, targets media organizations of any size and legal form.

The GRI has produced around 25 standards for the media sector. The GRI requires media organizations to disclose information about their "governance structures and decision-making processes for the creation and dissemination of content and their interrelationship with the overall governance of the organization."[184] According to then-GRI CEO Ernst Ligteringen, "biases in coverage that may result from ownership or advertisers may have rendered the public unaware of the real consequences of our way of living on this planet. It is time for media companies to join thousands of other organizations in publishing their sustainable performance and holding them accountable for their actions."[185]

9.2.2. Journalism Trust Initiative, Reporters Sans Frontiers

The Journalism Trust Initiative (JTI) initiated by Reporters Sans Frontiers with the sponsorship of the European Commission and Craig Newmark Philanthrophies aims to foster quality media within the digital ecosystem, rewarding credible sources within an environment in which it is becoming increasingly difficult to differentiate quality information from intoxicated

[184]Guide attached

[185]Press released issued by the GRI on May 4th, 2012: "*Media companies can now be more accountable and transparent, thanks to new guidance*"

information[186]. According to the initiative's basic agreement, which I will describe in detail in the next section, the JTI was created with the purpose of "supporting universal individual freedom of opinion through access to information and independent and plural media."[187] It is an initiative that also responds to the numerous efforts to fight misinformation and mistrust towards liberal democratic institutions.

To achieve this, JTI's mission is to "establish a transparent framework to promote the principles of ethical journalism."[188] It aims at helping news organizations voluntarily join the initiative to build trust and editorial credibility as their main assets, starting from the premise that trust is intimately connected with transparency, accountability and responsibility. This initiative defends the idea of self-regulation, while it is aware of the need to establish the necessary incentives to guarantee a certain level of compliance.

In its initial stage, JTI developed and published a set of standards or criteria (Schiffrin, 2020, p.154). For this purpose it engaged the European Committee of Standardization (CEN),[189] a private association based in Brussels that represents the national bodies of standardization of 34 countries within the European Union,[190] to lead the final agreement on the standards or indicators amongst the various stakeholders. The CEN made a public call in May 2018 for the participation of a group of stakeholders in the standardization process. This group amounted to nearly 120 individuals representing a plurality of organizations, from traditional media, technology platforms (e.g., Google and Facebook), media and journalism, NGOs, embassies, universities and foundations. After four plenary meetings over a year and a half, in which representatives of UNESCO and the Council of Europe participated, the final agreement was published in December 2019. The agreement is not yet an official standard, but is a document of reference for national standardization bodies.[191]

---

[186] https://jti-rsf.org/en/#!top

[187] https://rsf.org/sites/default/files/cwa17493_0.pdf

[188] Ibid

[189] CEN has an agreement for technical co-operation with the International Organization for Standardization (ISO).

[190] CEN is the association officially recognized by the European Union and the European Free Trade Association (EFTA) to promote standardization processes with industry leadership and the participation of various interest groups. In Spain it is the Spanish Association for Standardization (UNE).

[191] https://ftp.cencenelec.eu/EN/News/WS/2019/JTI/CWA17493.pdf

The certification agreement sets forth two main areas. One area is titled *Identity and Transparency* which aims at revealing to stakeholders who the news media organization is. This is accompanied by seven indicators (and 23 sub-indicators) associated with editorial mission, media ownership and funding. The other area is titled *Professionalism and Accountability*, and is focused on how the news media organization works. This is accompanied by nine indicators (and 41 sub-indicators) associated with the editorial principles that inspire the news process, including sources and accuracy, labeling content-including separation of news from opinion-and labeling branded content, accountability mechanisms-including the existence of an ombudsman and correction policies- and professionalism in the hiring and training of the news staff. The set of indicators amounts to 64 in total[192].

In a second stage, starting in 2021, JTI will start to develop a network of certifiers in each jurisdiction to undertake the actual certification process (Schiffrin, 2020, p. 154). JTI will assist the media with tools and training so that they can carry out a voluntary analysis in the aforementioned areas, as well as a publication of the results and their review by an external auditor. The idea is to automate these processes so that technology platforms can reward organizations with better visibility in search engines and on social networks-- something that it will also serve to attract responsible advertisers[193]--in exchange for complying with JTI's recommended standards.

9.2.3. The Trust Project

The Trust Project is an initiative led by the American journalist Sally Lehrman and comprised of 100 media organizations[194]with a similar mission to JTI's: to design a transparency system for news organizations' editorial process through a set of indicators that allow readers and platforms to identify credible brands. The Trust Project was born to offer a solution to the loss of credibility and trust in media organizations, as well as to the disinformation problem. As in the JTI, building trust is the main purpose, and transparency and accountability are the main tools.

[192] Please see Annex II with the list of indicators
[193]https://jti-rsf.org/en/#!the-process
[194]https://thetrustproject.org/

However, the Trust Project has undertaken a different process. In 2014, Lehrman began investigating the general public's declining trust in media organizations. In 2016, with the support of the Markkula Center for Applied Ethics at the University of Santa Clara, she began conducting a series of qualitative interviews with a sample of readers in the United States. Through a consulting firm called Quiver Consulting, she carried out similar research in Europe. and the School of Business, Law and Communication at Southampton Solent University did the same in the UK. As a result of these qualitative interviews, Lehrman reached a series of conclusions about the interests and priorities of news readers and users and the specific factors that contributed to their loss of confidence in the news[195].

As a result of these findings, in 2017, Lehrman organized a workshop in New York City through the Markkula Center with 70 news organizations and four technology platforms (Google, Facebook, Twitter, and Bing) with the goal of integrating audience priorities with classic journalism standards. The reference they used to define the latter were the principles associated with a free press that were agreed upon in the famous Hutchins Commission of 1947. Among them are accuracy and verification processes, organizational, financial and editorial transparency, diversity and participation. The principles also take into account the media's role in democracy as a watchdog and as a public forum. The participants agreed on a list of 37 indicators based on the above principles and functions of the press. Later, in the so-called *Summit of the Trust Project,* 20 media organizations (among them, the most prestigious newspapers in the United States and Britain -*The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*,*BBC* and *The Guardian*), selected eight priority indicators.[196]

Since 2017, these eight indicators have been implemented by nearly 100 media organizations, which operate under the Trust Project label. As of 2021 the Trust Project is no longer connected to the Markkula Center for Applied Ethics, and is an independent organization under the leadership of Lehrman, who is now the CEO. The Trust Project has a Leadership Council made up of renowned US and European journalists, such as Marty Baron, the former

[195]https://thetrustproject.org/user-interviews-research-and-reports/
[196] https://thetrustproject.org/trust-project-summit-report/; https://thetrustproject.org/#indicators

executive director of *The Washington Post*, and Mario Calabresi, the director of Italian newspaper, *Repubblica.*[197]

According to Lehrman, "the news industry must connect even more deeply to the principles of social responsibility at journalism's heart and become the people's trusted, responsible, and responsive ally. We must do so not just for philosophical reasons, but for our very survival." The pathway towards trust for news organizations entails reinforcing their journalistic principles and standards, enhancing transparency and engaging with the public in a more proactive way[198].

9.2.4. The Global Disinformation Index

The Global Disinformation Index (GDI) is a non-profit organization founded in the UK by Alexandra Mousavizadeh, Clare Melford and Daniel Roger, who bring together diverse backgrounds in the industry of indexes and ratings, data analytics, the third sector, cybercrime and cryptocurrencies[199].

The organization's mission is to eliminate the economic incentive of actors engaged in disinformation campaigns through an index that measures disinformation risks of news domains. The index serves as a tool for responsible advertisers or brands buying ad space to avoid spending money in sites with high disinformation risks. The GDI team has created a Technical Advisory Group (TAG) integrated by journalists, media researchers, NGOs, think tank executives and fact-checkers[200].

GDI defines disinformation as a behaviour of any actor in the infosphere that "purposely and or maliciously misleads by spreading inaccurate information." Its rating system focuses on

[197] https://thetrustproject.org/news-leadership-council/
[198] https://thetrustproject.org/2021/01/27/user-research/#more-5565
[199] https://disinformationindex.org/about/
[200]Ben Nimmo (Graphika), Camille Francois (Graphika), Miguel Martinez (Signal AI), Nick Newman (Reuters Institute of Journalism), Olaf Steinfadt, (Reporters without Borders), Cristina Tardaguila (the Poynter Institute's International Fact-Checking Network), Amy Mitchell (Pew Research Center), Scott Hale (Meedan and Credibility Coalition), Finn Heinrich (OSF) and Laura Zommer (Chequeado)

news domains, and includes in this category, "a single individual (e.g., a blogger), one team or department within a larger media organization (a radio channel, a newsroom, a show, a website or a paper) or a whole media organization with various outlets and brands." (Srinivasan, 2019)

After reviewing the existing literature on disinformation, as well as on quality and ethical journalism, GDI's team undertook an assessment of 18 outstanding and reputable indexes in other areas, such as finance, aid, business, CSR and governance. It synthesized the key components or elements of an appropriate index design, and established a specific process to build their own disinformation index (Mousavizadeh and Srinivasan, 2019).

GDI's ambition is to develop an index in each media market (so far in Europe they have produced media market risk ratings in the UK, France and Germany). The GDI follows a process of four phases. The first phase called "Structure" is carried out by an automated assessment of disinformation risks of a sample of 30 news media sites chosen according to their outreach in the infosphere, measured by Alexa, and the number of followers on Twitter and Facebook. The assessment is binary resulting in high or low disinformation risks of the sites chosen in the sample (Srinivasan, 2019).

The next phase, called "Content", is carried out by one human analyst per media market, who assesses a sample of 10 articles randomly chosen based on its number of Facebook shares. The analyst assesses this sample of articles vis-à-vis multiple indicators (e.g., clickbait, bias, hate speech, etc.). In the next phase, called "Operations" the same analyst reviews how the news domain complies with a subset of standards developed by the *Journalism Trust Initiative* (those related to conflicts of interest, integrity, accuracy in the reporting process and accountability). Finally, in the "Context" phase, a group of regional experts (mostly, journalists, academics, NGO and think tank executives) undertake an assessment of the general perceptions of credibility of the sites.[201]

GDI's approach is relevant to the purpose of this dissertation because it premises that traditional news media websites that invest in high-quality journalism, play a key role in a

[201] https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2019/12/GDI_Index-Methodology_Report_Dec2019.pdf

healthy news media market, yet, in order to fulfil this role, these sites should commit to certain transparency and governance practices and processes to increase their information quality and ultimately their credibility as media brands. In fact, GDI shows in its media market risk ratings that traditional news sites also suffer disinformation risks precisely because of the lack of transparency in these standards[202].

9.2.5. NewsGuard

NewsGuard is a for-profit company based in New York City, founded in 2018 by two journalists, Steven Brill and Gordon Crovitz. It develops ratings for each website based on nine criteria related to journalistic credibility and transparency. The company offers its clients or users a downloadable application in their computers or mobile devices that displays the credibility rating through a green, yellow and red tagging (which they call a "Nutrition Label"). This label displays itself next to thousands of news websites that represent 95 percent of online engagement in search engines and social media. By clicking on the label, users can access more detailed information behind each label, contributing to media literacy.[203]

The rating activity is carried out by a team of analysts, journalists and editors in different markets in the United States and Europe (up to date, they have launched operations in the US, the UK, France, Germany and Italy). The company's primary target audience are the readers or potential subscribers, who may download the application in their browsers when navigating the Internet in order to minimize the risk of consuming disinformation. However, NewsGuard also licenses their products to telecommunications operators, technology platforms, search engines and advertising agencies, among others. For example, Microsoft has licensed NewsGuard globally (Schiffrin, 2020, p. 153). It also works with public libraries in these markets to promote media literacy in the population (Harlin and Labbe, 2021).

In contrast to the other initiatives so far described, NewsGuard does not disclose the process they followed to establish the nine indicators used to rate each site. The founders, Brill

[202] They have also indexed the media market of some Eastern European countries as well as Latin America.
[203] https://www.newsguardtech.com/about/team/
https://committees.parliament.uk/writtenevidence/4815/html/

and Crovitz, designed and led this process after consulting with a number of experts in the field (Harlin and Labbe, 2021). While Crovitz is known to have Republican inclinations, Brill is recognized as a left-wing journalist and "the founders hoped that the bipartisan nature of their firm would give their efforts credibility". It is worth noting that NewsGuard is the only for-profit company in the prominent initiatives to combat disinformation to date, which also poses some risks to its legitimacy (Schiffrin, 2020, pp. 153-154).

9.2.6. The International Fact-Checking Network

Information verifiers (aka, fact-checkers) have existed since the first quarter of the last century and were born as a category of workers within the traditional news media organizations. The origin of the fact-checker is attributed to Briton Hadden, the co-founder of *Time* magazine, who decided to gather a team of fact-checkers--mostly women--dedicated to checking and verifying the names, dates and other news elements within the news process. A few years later, the prestigious weekly magazine *The New Yorker* followed suit, establishing itself as one of the US media brands with the best team of fact-checkers (Smith, 2004; Fabry, 2017).

Time editor, Edward Kennedy, spoke condescendingly about fact-checking, but acknowledged its importance: "verification is sometimes seen as a boring and tedious role but this idea is extremely wrong. (...) The crucial point to remember about fact-checking is that the writer is your natural enemy. (...) Remember that when people write letters to the editor about mistakes, you will be the one who will receive the reprimand. So protect yourself " (Smith, 2004, p. 9).

Many other news publications in the United States and Europe have followed these two prestigious news outlets (*Time* and *The New Yorker*) by employing fact-checkers. Currently, there are few traditional media organizations that have large teams of fact-checkers, and those that still have them, enjoy great prestige. *The New York Times Magazine* had at least a team of four fact-checkers in 2004 (Smith, 2004). *The New Yorker* still had a team of 16 in 2010. The German magazine *Der Spiegel* had a team of 80 in 2010 (Silverman, 2010a).

In the current era of crisis in traditional news organizations, these are rare examples. Nevertheless, it is paradoxical to see how journalists (and these internal fact-checkers) are being laid off from traditional news organizations as a parallel trend to the rise of the external fact-checker. This new external fact-checker is in charge of monitoring and following, not only the accuracy of statements from political leaders, but the journalistic activity of traditional media companies. As Silverman asserts, "these fact-checkers are forcing the press to interact with the public more than ever, reach higher standards of accuracy, and put an end to what one newspaper editor in the United States called, 'the power of the newsroom'(2010b, p. 39).

The phenomenon of external fact-checkers, which began to proliferate throughout the 2000s, also coincides with the rise of the "citizen journalism" phenomenon, that is, readers who are especially motivated by the accuracy of the news and by participating in the information process. "In the era of the verifying reader and well-funded media observatories, news organizations that do not engage in high levels of precision must wait to be held accountable" (Silverman, 2010b, p. 39). Today there are around 227 external fact-checkers across the world (Schiffrin, 2020, p. 124).

Against this backdrop of growing decentralization and autonomy, the International Fact-Checking Network (IFCN) was born in 2015, led by the Poynter Institute with funding from Omidyar and the National Endowment for Democracy. The IFCN has received additional funding from Facebook as well as OSF, Luminate, Gates Foundation, and the Google Digital News Initiative. The IFCN's mission is to promote fact-checking at a global scale, through interaction spaces between fact-checkers, training programs and alternative sources of funding. However, it's primary focus is to establish a standardization process that fact-checkers must follow if they want to be officially accredited with the IFCN label (Ozsoy, 2021). It currently integrates around 92 fact-checkers[204].

In September 2016 the IFCN published its Code of Principles, which requires its fact-checkers to comply with six standards: impartiality; transparency in sources; transparency in financing and organizational structure; transparency in the methodology; and a correction policy.

[204] https://ifcncodeofprinciples.poynter.org/signatories

IFCN assigns independent local experts to regularly check for compliance with these standards. In 2017, the process for registering the various existing fact-checkers and many new ones began. That same year, Facebook expressed interest in hiring IFCN-accredited fact-checkers to combat misinformation on its platform[205].

In September 2020, the IFCN released a so-called "transparency statement"[206] with information regarding its own legal structure, funding, organization, methodology and corrections policy. It also released its bylaws with information regarding the IFCN's Board, its composition, nominating process, board meetings and responsibilities.[207] The organization also began publishing an annual transparency report in 2020.

Academics conclude that there are serious limitations to the impact of fact-checkers.. This is primarily the result of having too much information to fact-check, but most importantly because of the way human brains work. In words of Villaverde, "the vast majority of audiences look for confirmation biases and, therefore, they will give credibility to news sources that confirm their suspicions, their beliefs, their superstitions and their prejudices, and they will not give credibility to something that is counterfactual" (Herrero-Beaumont, 2021). However, Schiffrin concludes that fact-checking does work "when there is a supply-side response: Facebook suppresses or flags information deemed to be false" (2021, p. 137). She also adds that fact-checking, "helps establish a culture of truth and can force public officials to be more careful about what they say" (2021, p. 253).

9.2.7. Ranking of Transparency and Governance of Media Companies, by Fundación Compromiso y Transparencia[208]

The Compromiso y Transparencia Foundation is a non-profit organization founded in Madrid in 2007 with the aim of promoting transparency, governance and accountability across different

[205] https://www.poynter.org/ifcn/
[206] https://www.poynter.org/international-fact-checking-network-transparency-statement/
[207] https://drive.google.com/file/d/1DG3-HGKeqQpMKwoh6wSJL2i0fH6xysj6/view
[208] Declaration of interest: the doctoral student at the time of writing this doctoral thesis is an unpaid member of the Board of this Foundation. She has also been co-author of the three Transparency and Good Governance Reports of Media Companies that the Foundation has published in 2017, 2019 and 2020.

institutions, both public (for e.g., universities, foundations and museums) and special purpose businesses, such as the media, to rebuild trust in society[209].

It creates and produces transparency rankings of organizations or companies across different sectors, with the argument that these rankings generate the right incentives for these organizations to effectively develop due governance policies. The Foundation states that legislation is not enough to achieve authentic institutional integrity in response to the dynamic expectations and interests of stakeholders. It also defends that self-regulation only works if there are independent institutions that monitor and request an appropriate degree of compliance with the existing transparency normative frameworks (Martín Cavanna, 2018).

In 2010 the Foundation began the production of a first generation of reports in the media sector titled *Esporas de Helechos y Elefantes*, which were mostly focused on analyzing (through standards and indicators) the degree of transparency associated with the creation and publication of editorial content[210].

However, researchers found out that transparency efforts focused exclusively on the editorial activity were ineffective to attain an authentic integrity of the news process. Committed and responsible owners of content need to promote and defend certain elements of corporate governance, according to the thesis of Arrese (2005) and Picard (2005) and the best practices of prestigious US and UK journalistic brands. As a result, in 2017 researchers decided to produce a second generation of reports, *Primera Plana*, which reformulated the indicators to reinforce the areas related to ownership and corporate governance[211].

To develop this second generation of reports, the Foundation's researchers gathered journalists and experts in 2016 to confirm the relevance of this approach[212] (Barrio, 2016), after

[209] https://www.compromisoytransparencia.com/quienes-somos

[210] https://www.compromisoytransparencia.com/sectores-informes/medios-de-comunicacion

[211] Ibid

[212] The complete list of participants is: Nacho Cardero, Director at El Confidencial; Javier Errea, Professor at Universidad de Navarra and CEO at Errea Comunicación; Raphael Minder, Correspondent of The New York Times in Spain and Portugal; Giles Tremlett, contributing editor at The Guardian; Fernando Gonzalez-Urbaneja, ex-president of Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE); Eva Fernández, CEO at El Español, and

which a total of 19 indicators were developed in five relevant areas: ownership; corporate governance; funding; creation and publication of editorial content; and compliance.

Once the indicators were developed, the researchers published the first report of a series of reports in 2017. The transparency assessment is carried out annually by a team of three analysts and two or three experts in the field[213] over a sample of 21 news media organizations in Spain. The sample was chosen under certain criteria that organizations needed to meet in order to qualify as a private news media organization (Almirón, 2009). These private organizations were then classified as publicly-traded companies and private companies. It is well-known that because public companies operate in financial markets, they are legally required to disclose information that private organizations are not subject to disclose (although this is now starting to change due to the new legislation on non-financial information of SMEs). As a result, public companies may perform better among the indicators, but this doesn't necessarily demonstrate an authentic commitment to news integrity from their side.

Since it began, no donor has funded this initiative and its sustainability faces many risks in the long term. In 2020, the Foundation received funding from the European Commission under the Stars4Media pilot project of the Euractive Foundation to undertake a preliminary assessment of the model in the Austrian and Italian markets.[214]

Despite their lack of funding, reports show the initiative is having a clear impact. The researchers found increasing levels of transparency year after year coming from news media organizations. In 2018, transparency levels increased 54 percent and 35 percent in 2019 from the previous year. Media organizations have also shown increasing interest in participating in the effort.[215]

Marcos García Rey, journalist at the International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ). The breakfast was published online: https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2016/11/como-proteger-la-credibilidad-de-los-medios-de-comunicacion/

[213] So far, Angel Arrese, Professor at Universidad de Navarra and Giles Tremlett, Correspondent at The Guardian and The Economist have collaborated in the 2019 and 2020 reports, whereas Carmen Fuente Cobo, Professor at CU Villanueva, collaborated in the 2019.

[214] https://stars4media.eu/first-edition/

[215] See Annex III: Evolution of transparency in media organizations

However, the Foundation's efforts to rank the Spanish media sector have not generated the impact that it has generated in other sectors (for e.g., universities). This is mostly due to an important shortcoming: news organizations won't cover their own weaknesses or their peers' (under the long-time tradition, "dog doesn't eat dog") (Armentia, 2019). The fact that the ranking signals high levels of opacity in the media sector, discourages media organizations to cover their own flaws, and very few media organizations have covered it in practice.[216] This hinders one of the main incentives for institutional transformation that a ranking system typically generates in other sectors (e.g., universities, foundations, etc.), which is the reputational effects of media coverage.

[216] Nonetheless, public news agency EFE published the results, which were picked up by El Confidencial, La Vanguardia, Diario.es and Voz Populi. The latter elaborated the information with additional analysis: https://www.vozpopuli.com/medios/informe-comunicacion-transparencia-medios-espanoles-credibilidad-independencia_0_1242776838.html

9.3. Comparative Analysis Of Transparency And Governance Initiatives In News Media Organizations

9.3.1. Process, Legitimacy and Foundation

9.3.1.1. Process and Legitimacy

Stakeholders use a process to define systems of transparency and governance. Three elements define the legitimacy of the system. First, stakeholders need to be credible to the system, that is, they need to be experienced in the field or sector, show a significant trajectory and represent renowned institutions. Second, stakeholders also need to be diverse and balance the system with different perspectives. Finally, the process needs to follow a specific methodology (Fung, Graham and Weil, 2007; Curtin and Meijer, 2009; Fine Licht, Naurin, Esaiasson, 2014).

Under this framework, the seven initiatives described above show a good degree of legitimacy. Having said that, two initiatives stand out more than others: JTI's certification process through the European standardization agencies and GDI's technological, scientific and data-driven method. They undertook an outstanding review of existing literature on disinformation and quality/ethical journalism and a deep assessment of what it means to design a good index methodology.

9.3.1.2. Foundation And Final Selection Of Indicators

As we analyzed in Part Two of this dissertation, there are two main grounds to sustain any transparency regime in the private sector: (i) to guarantee the good governance of a private organization (transparency *for* governance) and (ii) to improve its accountability, legitimacy and trust vis-a-vis external stakeholders (transparency *of* governance) (Catá Backer in Bianchi y Peters, 2013, p. 478).

In addition, private companies' accountability to consumers, investors and other stakeholders is a solution to the asymmetries of information that arise in the relationship between a principal and an agent. It lies in the argument that the consumer, the investor or any given stakeholder should not bear the risk of a product, a stock or an activity when lacking critical information about it (Kosack and Fung, 2014).

All of the initiatives described in this chapter sustain their transparency claims to news media organizations in the need to build trust with respect to different categories of stakeholders (i.e., readers -potential subscribers-, advertisers, investors, platforms). But the intrinsic and potentially normative foundation behind the need for transparency is to protect these stakeholders from the risks (or negative externalities) generated by the media organizations by disclosing enough information for these stakeholders to make informed decisions.[217] Furthermore, in the context of news media, organizations may pose risks to the citizens' constitutional right to information, which is the basis of democracy itself. This should grant news media organizations the status of general interest companies whose activity may generate risks to a human right indispensable for democracy. (Arrese, 2005).[218] Here lies the authentic foundation for a transparency and governance normative approach to news media organizations.

Once we have identified the grounds or foundation of these transparency and governance requirements, indicators, standards and criteria are the next element of analysis. Each initiative has gathered a different number of these elements and has classified them in different areas.[219] Overall, we cannot find a systematic way in which they have structured the different indicators and areas. In general terms, we can say that all of the initiatives demand transparency in ownership as a general indicator, and the majority of them demand transparency of funding, transparency of sources, a clear labelling policy that differentiates news from opinion and advertising, a corrections policy or mechanism, and a number of elements associated with the editorial principles and processes (which we will also refer to as news governance), such as

[217] Based on Justice Brandeis legal reasoning at the beginning of the 20th century: "the archaic doctrine of caveat emptor is vanishing" (Kosack and Fung, 2014).
[218] It is paradoxical in the world of disinformation, which mostly comes from technology platforms, to target the news media companies for disclosure. This is why EU institutions and certain scholars are trying to broaden the definition of a media organization to include the digital platforms as well.
[219] As mentioned at the beginning of the section, the total list of indicators are in Annex I

accuracy or verification processes (very much connected with sources), and measures to protect the independence of such process, such as conflicts of interest policies and freedom of expression policies.

As we can see, the majority of these indicators are associated with the editorial processes. But as we have mentioned previously, editorial independence and credibility of news media organizations have better chances of materializing when owners are truly committed to the editorial mission and establish a governance system to advance in this commitment (Craufurd, Klimkiewiez and Ostling, 2021; Dragomir, 2020; Arrese, 2005; Picard, 2005). Out of the total of seven initiatives, only two, Fundación Compromiso y Transparencia and the GRI Media Supplement, advance in this direction.

More specifically, FCyT demands disclosure of the board of directors, whether the appointments process of directors takes into account the editorial mission of the organization, the competencies the board has when it comes to advancing and protecting the editorial mission and how the board identifies risks to the editorial mission. The GRI requests a disclosure of the governance structure and decision-making process for the creation and dissemination of content, and their interrelationship with the overall governance of the organization, the process to ensure editorial independence from external pressures and the conflicts of interest in the editorial creation process.

9.3.2. Effectiveness In The Design Of The Transparency Policy

9.3.2.1. User-Friendliness

A transparency policy is user-friendly when it is designed in a way that informs users in an intuitive and easy manner, so that they ultimately take the information into account in their decision-making process. To this aim, the transparency designers will need to know the users' needs and interests, as well as their capabilities in understanding the information (Heald in Hood and Heald, 2006, p. 41; Michener and Bersch, 2013; Weil, Graham and Fung, 2007; Fung 2013).

In the media sector, organizations shall design their transparency policy thinking about a specific end-user. This eventual end-user may fall in five categories: (a) readers or the general public; (b) advertisers; (c) investors; (d) technology platforms. This doesn't mean that only one category of users have access to the information. It rather means that the transparency policy was designed thinking about each category's needs, interests and capabilities.

a) Readers

The transparency initiatives that target readers as a main stakeholder seek to effectively influence their online news consumption and nudge them to ultimately read quality news as opposed to disinformation. Existing research on consumer experience and behaviour can aid in user experience and interface design as well as in content development so that readers receive information about a specific news site in a way that encourages them to consume or read the site and ideally become a regular subscriber. This is exactly what brands in other sectors do through labels, mostly in the food sector (nutrition labels), but also in the healthcare, automobile sectors, etc. (Weil, Graham and Fung, 2007 and 2013).

Designing an online label for readers in their news consumption habits, requires two components: disclosing a label in a visible and accessible manner and disclosing the indicators of quality news in which this label is based in a pedagogical way. This is the general approach of NewsGuard, The Trust Project and the IFCN and its network of fact-checkers, although there are significant differences amongst the three.

NewsGuard has developed a state-of-the-art application that can be easily downloaded into readers' browsers and devices. This application generates a red, yellow or green label for each news site the user visits, and easily discloses the nine indicators analyzed to produce each rating. NewsGuard rates thousands of news sites in different media markets, including disinformation sites, which are rated with a Red label. In a Response to the House of Lords Communications and Digital Committee's Inquiry into the Future of Journalism at the UK Parliament, the following was said about NewsGuard: "Its approach is based on research and

consumer experience measuring how credibility ratings and nutrition labels for news sources are effective and scalable ways to have a real impact on reader behaviour".[220]

In the case of The Trust Project, instead of dynamically rating each site, it certifies each news outlet after conducting due diligence to determine whether the outlet complies with their eight indicators. When an outlet is certified by the team of The Trust Project, it may disclose the trust label (a static icon) at the bottom of each article. If readers click on the label, they are directed to another site that discloses the eight indicators. The Trust Project focuses thus on media brands that comply with quality news indicators.

The Trust Project has conducted recent research on the impact of labels on users. What they found is that the positioning and design of labels matters: users are more prone to remember the label if it is well positioned and designed. Additionally, participants who see the label perceive the news site as more credible. This increase in perceived credibility is stronger in users who show a general distrust in news.[221]

The IFCN and its network of fact-checkers direct their efforts to readers by disclosing on their news website their methodology and their accreditation by the IFCN. Fact-checkers enjoy a sort of rising legitimacy as the new kids on the block in the truthful information market traditionally led by news media organizations. This is because external fact-checkers were mostly born with an organizational and operational structure characterized by a high-level of transparency vis-a-vis traditional news media organizations.

b) Advertisers

The rise of disinformation, its accelerating pace since 2016 and its impact on elections has prompted a movement for transparency in online political advertising. This movement has also

[220] https://committees.parliament.uk/writtenevidence/4815/html/

[221] These key findings were shared with me via email on July 23rd, 2021 by Lehrman. They were not publicly available yet.

extended to commercial online advertising.[222]As a result, end-users of a transparency system in the current online media sector may also be advertisers. Good brands have always searched for media brands with good reputation. However, in the current online world the metric no longer is reputable news organizations, but instead, those brands with higher levels of engagement, according to metrics developed by technology platforms.[223] And the latter have not shown any signs of self-regulation to disincentive brands in funding disinformation sites. (Schiffrin, 2020).

As a result, there is an opportunity to incentivize commercial brands in their responsible advertising and brand safety efforts through a well-designed transparency system. This is the strategy pursued by the Global Disinformation Index (Mousavizadeh and Srinivasan, 2019). By disclosing their 15 indicators associated with quality news to advertisers they seek to favor reputable news online outlets over disinformation sites. On their website, they publish regular reports that show how popular brands and ad-tech companies fund stories that have been debunked as disinformation.[224]They also produce disinformation risk ratings in each media market to incentivize funding to credible news outlets.[225] All their information is public and available for advertisers (and any other stakeholder) on their official website.

Although NewsGuard was originally focused on readers, it is increasingly targeting advertisers in their brand safety efforts through new products, such as BrandGuard.[226]

c) Investors

Media companies can also direct their transparency efforts at investors. This may be especially relevant for publicly-traded media companies, but it is also important for private ones. Across sectors, investors in both the public and private markets are increasingly focusing on

[222] https://www.adsfornews.org/
[223] https://www.newswhip.com/2021/05/top-publishers-facebook-april-2021/
[224]https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2021/04/April-13-2021-DisinfoAds-Russian-influence-disinformation.pdf
[225]https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2020/11/GDI_France-Risk-Ratings-Report_ENGLISH_FINAL.pdf
[226]https://www.newsguardtech.com/press/newsguard-launches-human-intelligence-brandguard-service-to-help-advertisers-keep-their-brands-off-of-fake-news-websites/

Environmental, Social, and Governance (ESG) indicators when making investment decisions (Strain, Lindsay and Main, 2020; Kay, Brindisi and Martin, 2020).

In the media sector, the GRI G4 Media Supplement has become a reference for media companies interested in attracting certain kinds of responsible investors. ESG indicators are developed on the basis of the standards included in this sector specific GRI. Media companies, mostly those traded on the public markets, typically include their GRI supplement as an annex of their impact, sustainability or annual reports[227].

d) Technology Platforms

Another possible target for adopting transparency policy in the media sector are technology platforms. As Schiffrin states, "many of the initiatives rely on Facebook, Twitter and Google using their technology or taking action in some way, whether by blocking 'harmful' content or downranking false or mis/disinformation, or by keeping the advertising of reputable firms from appearing next to such content" (2020, p. 148).

The idea, thus, is to automate through artificial intelligence (AI) and machine learning (ML) a set of indicators associated with quality news so that platforms may incorporate them in their search and social media algorithms to rank quality news outlets on top. This is the approach mostly taken by JTI, in their effort to develop a set of global standards associated with trustworthy journalism, though the Trust Project and NewsGuard also direct their transparency efforts to platforms. Fact-checkers certified by the IFCN are working with platforms -mostly Facebook- to combat disinformation through the development of their fact-checking activity on these third-party platforms. In order to operate in the platforms, fact-checkers need to be accredited by the IFCN and comply with its disclosed methodology. This is another example of a transparency effort vis-a-vis the platforms.

[227] https://www.atresmediacorporacion.com/informe-anual/2020/pdf/DossierAnual2020A3_ING.pdf; https://data.bloomberglp.com/sustainability/sites/6/2015/05/15_0605-GRI-Media-FINAL.pdf

9.3.2.2. Institutional Transformation Based On User's Behavior

Well-designed transparency systems are meant to effectively transform institutions by increasing their governance and accountability mechanisms, and, as a result, reaching higher levels of trust amongst stakeholders (Heald, 2006; O'Neill, 2006; Weil, Graham and Fung, 2007 and 2013; Kosack and Fung, 2014). As we have seen in the previous section, transparency issuers target different categories of users for different reasons. But their common driver is to build trust and credibility through these different kinds of users. User response to the information disclosed by the issuer becomes an important driver of institutional change.

There is little evidence of actual institutional transformation coming out of these initiatives as they are so new and some of them have not yet even started. The IFCN and The Trust Project are the oldest ones, starting in 2015 and 2017 respectively. In the case of external fact-checkers certified by the IFCN, they were born out of an established institution so there is little room for structural change. In the case of The Trust Project, as Giles Tremlett writes, "what we cannot yet anticipate, since the initiative is so new, is to what extent it will serve as a statement of intent on the side of media partners or whether it will develop an authentic vigilance system over the media companies, since many could use the logo as a marketing element without an effort to comply with all the indicators" (Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019, p. 148).

NewsGuard, however, presents some evidence of this structural transformation. According to an official announcement released in early 2019, the initiative had already rated 500 media companies, providing evidence of institutional change in the following sites:

"Newsweek, Yahoo! News and Gallup adopted clear standards and policies for publicly and prominently correcting any reporting errors.

Fortune, Reuters, NBCNews, Mail Online, Fast Company and The Western Journal added information about their staff and leadership.

Forbes and hundreds of sites owned by GateHouse Media such as the Providence Journal and dozens of sites owned by The McClatchy Company such as the Sacramento Bee added clearer labeling of sponsored content and links.

Washington Monthly, Percolately and AlterNet added information about their ownership or about their financing, such as disclosure of major donors or investors".[228]

Also, the Trust Project is working on finding evidence that the label leads to institutional change. According to a study conducted in 2019, newsrooms have become more aware of the existing codes (although the study is not publicly available). According to Lehrman, "a leader at *La Prensa Panama* said during our launch debrief: 'It's a process in which you rethink everything. You have codes for years but don't look at them.'"[229]

Fundación Compromiso y Transparencia has also some evidence of institutional change since it started ranking media companies in Spain. More specifically, aggregated data show an increase in overall transparency of 53 percent in 2018 from 2017, and an increase of 38.5 percent in 2019 from 2019 (Martín Cavanna, Herrero-Beaumont, 2017, 2019).

9.3.2.3. Intermediaries Or Third-party Interest Groups

For any given transparency system to sustain and improve itself in the medium- and long-term, there needs to be a number of intermediaries representing the interests of both users and issuers. One of the roles of these intermediaries is to translate vast amounts of information into metrics, indicators and narratives that are easy for users to understand (Fung, Graham and Weil, 2007; Fung, 2013; Mousavizadeh and Srinivasan, 2019; Martín Cavanna and Herrero-Beaumont, 2017, 2019).

All of the private initiatives that we have described here are, and will be, the necessary intermediaries for the transparency policies demanded by media organizations. Their existence is necessary if these policies are to be sustained and improved in the medium- and long-term.

[228] https://www.newsguardtech.com/press/more-than-500-websites-improve-their-journalism-trust-practices-through-newsguards-rating-process/

[229] This statement was shared with me via email on July 23rd, 2021 by Lehrman.

9.3.2.4. Incentives

For issuers of any given transparency policy there needs to be incentives or benefits (Kosack and Fung, 2014). Authors also talk about "transparency as an instrumental value" to attain further objectives, such as effectiveness, trust, accountability, external control or legitimacy (Heald in Hood, 2006). Issuers of information must have these incentives in mind if they want to sustain the initiative in the medium- and long-term.

In all of the initiatives analyzed, there are reputational incentives that vary depending on the end-user of the system. Media organizations developing a transparency policy driven by these initiatives are thinking about building their reputation so that it leads to trust, and ultimately to economic gain, since these end-users become a source of funding for the media organizations: readers that become digital subscribers (The Trust Project, NewsGuard; JTI); responsible advertisers that become clients (GDI; NewsGuard); responsible investors that become owners (GRI); or technology platforms that become also clients (mostly, in the case of fact-checkers).

Kosack and Fung highlight this utilitarian approach of many transparency policies as the real driver behind them: "The expectations for consequential transparency are far more ambitious—practically and social-scientifically—than citizens' deontological "right to know" (2014, p. 83).

9.3.2.5. Systematization and Homogenization

For a transparency system to succeed there needs to be systematization and homogenization of indicators to attain better levels of understanding and better capacity for comparing the results across issuer organizations (Martin Cavanna and Herrero-Beaumont, 2017 and 2019).

All of the transparency initiatives described provide specific instruments, guides or reports with a clear description of indicators that media companies may incorporate in their transparency policies. However, as we've seen in the environment sustainability sector, having a

different number of initiatives generates confusion both for issuers and recipients of the information. It also generates unnecessary burdens and costs for companies. In fact, as we have described in Part Two of this dissertation, the EU has decided to propose a new Directive on corporate sustainability reporting[230] with the intention of setting forth a unique system based on a combination of the private systems. In this paragraph, the proposed EU Directive says:

> *The current situation is also problematic for companies that have to report. The lack of precision in the current requirements, and the large number of private standards and frameworks in existence, make it difficult for companies to know exactly what information they should report. They often experience difficulties in getting the information they themselves need from suppliers, clients and investee companies. Many companies receive requests for sustainability information from stakeholders in addition to the information they report to comply with current legal requirements. All of this generates unnecessary business costs.*

Euractive's Foundation, *Europe's Media Lab*, is assessing to what extent having a marketplace of transparency or trust indicators in which the reader freely chooses which initiative suits him or her best is the right solution to the disinformation problem. In any case we are in the early stages of development.

9.3.2.6. Safeguards

For any given transparency and governance system to effectively work, there needs to be a number of safeguards and compliance mechanisms. Typically these consist of (i) an external or third-party institution that monitors and supervises the issuer's degree of compliance with the system and/or (ii) a sanctions regime (De la Nuez, 2017; Hopt, 2011, 2015; Fung, Graham and Weil, 2007).

[230] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0189&from=EN

Out of the seven initiatives analyzed, five have included an external audit from an independent third-party (GRI, JTI, GDI NewsGuard and IFCN). In addition to the external audit, one initiative, GDI, has an advisory board that analyses the processes. Also, NewsGuard and IFCN both have either an official and agile correction mechanisms or complaints policy. None of the initiatives, however, impose any sanctions on the issuers. Only IFCN sets forth a suspension or removal of their fact-checkers should they contravene its code of ethics.

9.4. Conclusion: transparency as an essential tool to combat disinformation

The problem of disinformation (and of media capture) is generating the need to update regulatory frameworks to protect the right to information in the new digital context. The European Commission's strategy involves identifying, locating and amplifying quality information published by traditional media to displace misleading information. As a result of this strategy, the traditional media have become a fundamental actor, although experts acknowledge its lack of trust and credibility. The need to protect the editorial independence of the media and to build public trust in the sector is more urgent than ever.[231]

We are interested in the current European co-regulation process because of the impact that these transparency requirements may have on media companies. In addition to the official strategy of the European Commission, there is an emerging marketplace of trustworthy indicators for the traditional media sector that are being developed by private organizations that are born precisely to combat disinformation. These organizations address different recipients or users and follow different strategies. All of these systems meet more or less the criteria associated with efficient transparent systems so there is promise about their impact and sustainability in the media sector.

After a comparative analysis, I have identified a number of common indicators, standards or criteria that these systems use to rank, rate, label the information of traditional media companies:

1. Transparency in ownership
2. Transparency in financing
3. Labeling content
4. Transparency in the editorial principles and processes
5. Mechanisms to guarantee editorial independence
6. Correction mechanisms (including the ombudsman)

[231] *High-Level Expert Group* (*HLGE*) to combat disinformation and its 2018 Report

PARTE IV: ESTADO DE LA TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Chapter 10. The state of transparency and governance in Western European news media markets (English)

10.1. Introduction

The overall goal of this chapter is to assess the general state of transparency of news media markets across the EU by looking at seven common denominators identified in the legal and voluntary transparency initiatives described and analyzed in previous chapters:

1. Transparency in Ownership
2. Organizational Governance
3. Transparency in Funding
4. Labeling Content
5. Editorial Principles Standards and Processes
6. Mechanisms to Ensure Editorial Autonomy
7. Correction Mechanisms (including ombudsman)

This chapter is comprised of two sub-chapters. The first sub-chapter offers a general overview of transparency and governance within the news media sector in the European Union (EU), and a more detailed look at the Austrian, German, French, Italian and British markets. The second sub-chapter includes a description of transparency and governance models of a sample of media companies in the United States (U.S.) and United Kingdom (U.K.). These examples are essential for us to confirm and validate that our ideas and recommendations for organizational governance have real applications in a number of prestigious media organizations.

One of the challenges in undertaking this chapter has been the lack of literature and updated reports on transparency and governance in media organizations. Most of the initiatives that we have described in the previous chapter are either in a construction phase or have not been implemented systematically across the various markets. In the absence of adequate case studies,

we will instead rely on three key academic sources to build our case for a system of transparency and governance of news organizations: the *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019* published in 2020 by the Centre for Media Pluralism and Media Freedom at the European University Institute and Robert Schuman Centre for Advanced Studies; the *2020 Rule of Law Report* published the same year by the European Commission; a summary of a larger chapter written by Austrian, Italian and Spanish researchers in the framework of the Stars4Media pilot project funded by the European Commission and led by Fundación Compromiso y Transparencia in 2020; and the *Media Market Risk Ratings* reports published by the Global Disinformation Index.

10.2. Transparency and Governance of the Media Sector in the EU

10.2.1. General Overview

The *Media Pluralism Monitor Report* (MPM) identified four areas (basic protection; market plurality; political independence; and social inclusiveness) and 20 indicators to use as a proxy to measure risk to media pluralism in the EU every two years. If we remember from Part One of this dissertation, media pluralism is one of the basic elements of our definition of a free public opinion and of the right to information. Thus, the actual state of media pluralism in the EU media market is a relevant measure for this work. Additionally, of the areas and indicators used to determine the state of media pluralism in the EU, three areas and seven indicators are associated with the seven indicators we have identified in the transparency systems previously described and analyzed (including governance systems identified in Part Two of this dissertation, such as independence of media authority):

Basic Protection	Media Plurality	Political Independence
Freedom of Expression	Transparency of media ownership	Political Independence of media
Right to Information	News Media Concentration	Editorial autonomy
Journalistic Standards	Online Platforms Concentration	Media and elections
Independence of Media Authority	Media Viability	State support to the media sector
Universal Reach of Traditional Media	Commercial and owner influence on editorial content	PSM independence, governance and funding

Source: Own elaboration based on MPM 2020. Country reports.

We have not included freedom of expression and right to information as relevant indicators in this chapter, because our focus now is not to analyze the normative frameworks that

each jurisdiction in the EU has set forth to guarantee these fundamental rights. What we want to understand instead, is the state of institutional transparency around several indicators that have been associated with news integrity, news credibility or news independence in a number of systems, and ultimately with pluralism. As stated in early chapters, in Spain we have an outstanding normative framework to protect freedom of expression and the right to information that is not effective in practice in the current digital environment.

The last MPM 2020[232] concludes that the overall risks to media pluralism are increasing across the EU from the previous MPM 2017. The authors also register lack of data and highlight "a high degree of opacity that, in itself, can be seen as a risk for market pluralism" (p. 10). This has an impact on the state of the rule of law across the EU, according to the Council of Europe's first *Rule of Law Report*, published in 2020,[233] which considers media pluralism as a key pillar.

Transparency of media ownership is comprised of four sub-indicators: (1)legal frameworks requiring the disclosure of ownership, (2); their effectiveness, (3); the situation in practice; and (4) whether information provided to public bodies is also effectively disclosed to the general public (there is upward transparency, when the information is directed at media authorities, and downward transparency, when the information is directed at citizens or the public at large).[234]

With a score of 52 percent[235], transparency of media ownership presents an average medium risk to media pluralism in the EU, "mostly due to the lack of effectiveness of the relevant legal provisions, and/or to the fact that ownership information may be available to public bodies, but not made available to the public at large" (p. 53). Only four countries score a low risk level for media ownership transparency (France, Germany, Luxembourg and Portugal).

[232]https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/67828/MPM2020-PolicyReport.pdf?sequence=5&isAllowed=y
[233] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN
[234]The MPM2017 was designed to assess two distinct functions of transparency – 'upwards' (legal and administrative) and 'downwards' (civic). Upward transparency renders media actors accountable to regulatory bodies or public administration (for the purposes of auditing and monitoring of media performance and markets). Downward transparency makes the media accountable to civil society, investors and the general public (Bernstein, 2017; Edwards and Hulme, 1996; Fox and Haight, 2010; Kolker and Kulldorff, 2013) and facilitates informed financial, personal and political decision-making.
[235] The assessed risk scores for various indicators and sub-indicators are grouped as Low (0 – 33 percent), Medium (34-66 percent) and High (67-100 percent)

Craufurd Smith, Klimkiewicz and Ostling (2021) have thoroughly analyzed the MPM2020 results regarding media ownership transparency and have concluded that "even with detailed corporate filings, it will be difficult, time-consuming and sometimes expensive, to piece together a picture of media ownership. For most media users, simply interested in finding out who is behind a particular article or website search through a corporate register is unlikely to be a realistic course of action."

There is no specific corporate (or private) governance indicator for the media sector in the MPM. We can only analyze the state of governance of public broadcasting services, which consists of three sub-indicators: funding, appointments to the management boards and appointment of the General Director. Risks are mostly related to the appointment sub-indicators. In the majority of countries, "selection and appointment procedures are often run by special committees, or media authorities," however, the risk comes later on in the process, as "the final approval is, in many cases, given by parliamentary vote or by the government (a competent Minister)" (Brogi, Carlini, Nenadic et al., 2020, p. 87). In countries where the risk is low, such as The Netherlands or Sweden, appointments procedures are well-defined by law and public agencies ensure the functioning of an independent system for board appointments and management.

Transparency in state advertising[236] "persists in being the most problematic issue for most countries. (...) The majority of countries (21) scored high risk because they lack the legislation to ensure fair and transparent rules on the distribution of state advertising to media outlets and this is also reflected in practice through low transparency in relation to the distribution criteria, the amounts allocated, and the beneficiaries" (p. 84).

The commercial and owners' influence over editorial content is comprised of two sub-indicators: (i) appointments and dismissals of directors and editors-in-chief and (ii) editorial decision-making. With a score of 60 percent, this indicator presents also an average medium risk

[236] MPM 2020 defines "state advertising" as "any advertising that is paid for by governments (national, regional, local) and state-owned institutions and companies, to the media.

to media pluralism in the EU and has increased in comparison with MPM 2017. Only five countries score low risks in this category (Denmark, France, Germany, Portugal and the Netherlands). The appointments and dismissals sub-indicator presents an even higher risk of 71 percent, with 21 countries registering a high risk. The second sub-indicator, editorial decision-making, scores on average a medium risk (50 percent), mostly due to the lack of effectiveness of many of the legal provisions and safeguards. This reinforces an argument for our integrated approach of corporate and news governance to attain a true effectiveness.

The *de facto* independence of media authorities scores at a medium risk (38 percent), a significant increase of 9 percent in comparison to MPM2017 (29 percent), due to cases in which the authority has come under political or other pressures.

The following sections summarize the state of transparency and governance in six specific EU markets.[237] In the table below we can see the aggregated risk ratings in each market in the three areas that integrate the relevant indicators of transparency and governance (i.e., basic protection, market plurality and political independence). I have also totalled the risk rating in each section to produce an aggregated risk per market. Germany presents the lowest risks and Spain presents the highest. Spain, which is included in this table, will be analyzed in a different chapter because it is the main market in this dissertation and we have access to a more thorough data set through the Fundación Compromiso y Transparencia.

[237]Mostly based on the MPM 2020, but also on the Rule of Law Report 2020 and on GDI's Media Market Risk Ratings

Media Market	Risk	Rating	Aggregated Risk
Austria	Basic Protection	26	144
	Market Plurality	65	
	Political Independence	53	
Italy	Basic Protection	36	150
	Market Plurality	63	
	Political Independence	51	
France	Basic Protection	24	77
	Market Plurality	45	
	Political Independence	8	
Germany	Basic Protection	14	65
	Market Plurality	38	
	Political Independence	13	
UK	Basic Protection	30	127
	Market Plurality	58	
	Political Independence	39	
Spain	Basic Protection	39	151
	Market Plurality	65	
	Political Independence	47	

Source: Author, based on MPM 2020. Country reports.

This also shows the different traits associated with the three media models developed by Hallin and Mancini (2004), namely, the Mediterranean or polarized pluralist model, the North Central European or Democratic Corporatist model and the North Atlantic or Liberal model. The Spanish media market is a prototype of the polarized pluralist model and ranks highest in risks to media pluralism compared with the German media market, which perfectly incarnates the democratic corporatist model and has the lowest risks to media pluralism of the countries we have analyzed.

According to the Hallin and Mancini framework, systems where political parties have powerful control over decision making generate incentives for media owners and journalists to form alliances with influential members of the political parties and government. This high degree of politicization is the primary feature of the polarized pluralist media model. This results in a media culture characterized by: a high degree of media pluralism; media outlets are at the service of political parties; there is a lack of professionalized journalistic culture; strong ties between politicians and journalists, more emphasis on opinion rather than on factual information (2004, p. 298).

Differently, in systems where organized social groups (in other words, a strong civil society) have more influence, media companies have more incentives to develop alliances with them. This is the main pattern of the democratic corporatist media model, where there is also a strong notion and commitment to the common good in society and a consensus around norms and standards across social divisions.[238] All these patterns are reflected in a media culture characterized by the influence of the social agenda of these groups in the media, a professionalized journalistic culture, a high degree of editorial independence and a general trust in the media sector (2004, p. 298).

Finally, the liberal media model typical of the U.S. or the U.K., reflects a political tradition where the interests of the individual are more important than the interests of the social groups, and the free flow of information is the result of a lack of State intervention[239]. Accordingly, the media culture is characterized by media organizations that act as purveyors of the necessary information for readers to make informed decisions and as watchdogs of power. Also, it is characterized by a strong professionalized journalistic culture, a strong base of readers and an emphasis on factual information rather than opinion (2004, p. 298).

Although these differences amongst the three models are useful to have in mind while analyzing the state of transparency and governance in different media markets, Hallin and

[238] This political culture is also characterized by the positive intervention of the State to guarantee a free flow of information and there is a high portion of citizens who consume information about public affairs (2004, p. 298).
[239] Additionally, the notion of the common good stands above political ideology, state intervention is perceived in negative terms and there is a broad base of readers and politically active citizens, although the private sphere should be larger than the public sphere (2004, p. 298).

Mancini recognize a trend of homogenization towards the liberal model, which advances in the professionalization and commercialization of the media sector (2004, p. 301). The problem of this trend is the increasing risk of media capture by corporate actors and market institutions, which Habermas alerted against, and which is undeniably increasing as we have seen in previous chapters (Schiffrin, 2021).

However, other authors have confirmed an opposite trend almost a decade later. In a number of consolidated Western democracies (US, UK, Germany, Italy and Finland) the differences in their media markets were still evident and there were no signals of convergence towards the liberal model (Levy and Nielsen, 2013). Media systems therefore continue to be diverse in their characteristics, although certain patterns of the liberal model, such as the prominence of professionalism and the emphasis on fact-based information, is certainly expanding.

10.2.2. Transparency and Governance in the Austrian Media Market

Austria is one of the few EU member states with a legal system that demands media ownership disclosure. The Austrian Media Law of 1981 (upgraded in 2018) requests all media companies (publicly-traded and private, print and audiovisual) to directly disclose to the public sufficient information about their direct and indirect owners irrespective of their size as shareholders-including their percentage of shares and voting rights. However, in practice, there is a lack of media ownership transparency, since information on the ultimate ownership structures is not generally available and requires a high degree of media and corporate law literacy. As a result, Austria scores medium risk in this category (Kropshofer and Ringler, 2020; Seethaler and Beaufort, 2020).

The allocations of public funds (subsidies and state advertising) to the private media sector in Austria are high compared to other European countries, but there is a lack of transparency and fairness in the system. The so-called Austrian Media Transparency Act of 2012 demands public institutions to disclose state advertising to media organizations above 5.000 Euro.

The transparency reporting should be done on a quarterly basis to The Austrian Communications Authority (KommAustria), the media authority for the audiovisual media sector. In practice, however, the information is difficult to access and records only trace back two years. The rules promote transparency but not fairness in the distribution of funds, and a small number of papers, especially tabloids, "benefit disproportionately" (Seethaler and Beaufort, 2020). Local intellectuals have criticised this opaque system as "corrupt" for allowing "disproportionate amounts of public financial support" to the media market generating dysfunctions. In addition to this, Austrian media companies rarely publish annual reports on their websites (Kropshofer and Ringler, 2020).

Austria does employ legal mechanisms to protect editorial content and independence from government and business influence. Journalists enjoy certain protections in the case of a change of ownership or editorial mission, and the Journalistic Code of Ethics obliges the owners to refrain from influencing the editorial activity of journalists. However, there are no safeguards when it comes to the appointments and dismissals of the editor-in-chief. As a result, new business owners with a lack of editorial experience are entering the media market and new forms of marketing, such as branded content, put the editorial content at risk. Eighty 80 percent of Austrian journalists registered an increase in economic pressures in their activity, and 70 percent feel an increasing pressure to conform their content to the needs of advertisers. Further compounding the problem, no effective safeguards exist for the political independence of the media, except for public broadcasters (Seethaler and Beaufort, 2020).

The Austrian Press Council was founded in 2010 to promote editorial standards amongst print media organizations through its own Journalistic Code of Ethics. There is an ongoing debate on whether this self-regulatory scheme is effective or not for the purpose of guaranteeing editorial standards across the print media sector (Kropshofer and Ringler, 2020).

The Austrian Communications Authority (KommAustria) and the Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications (RTR) "are fully independent of the government."[240]

10.2.3. Transparency and governance in the Italian media market

The Italian government requires all media organizations to report ownership information through its Constitutional mandate to the legislator. Media companies in both the print and audiovisual sectors, therefore do disclose information related to shareholders, their stakes and voting rights to the Communications Regulatory Authority, which manages the Register of Communication Operators. However, in practice, only government officials and those with special credentials- not the general public- can access this information, which tends to be highly technical and quite inaccessible. Thus, there is no culture of disclosure in ownership and corporate governance structures in the Italian media market, except for publicly-traded companies. These, as in most markets, are subject to more specific disclosure obligations, including annual and financial reports, which must include the corporate governance and ownership structures. As a result, Italy scores medium risk for the indicator on the transparency of media ownership (Brogi and Carlini, 2020; Menapace and Delle Cese, 2020).

Public authorities must inform AGCOM (the Italian media authority) about the advertising expenditures in media outlets, with specific sanctions in case of violation. AGCOM publishes all data relating to institutional (State) communication expenditures in the transparency section of the public entity in question[241]. However, state subsidies and advertising continue to be controversial in Italy. A 2016 reform established new rules, but it has been highly disputed since the very beginning (Brogi and Carlini, 2020).

Editorial independence from business and government influence "remains an issue" in Italy[242] . On the one hand, journalists enjoy social protection in cases where there are changes in

[240] P. 10. *2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Austria* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0319&from=EN
[241] *2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*
[242] *2020 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy*

ownership or editorial mission and advertorials are not permitted. On the other hand, there are clear signs of media capture: major investors in the media industry are often linked with political parties. Political influence is particularly strong in the audiovisual sector, but affects newspapers as well, in the indirect relationships between business owners interest and the government. Editorial autonomy (the independence of appointments and dismissals of editors-in-chief) is managed by self-regulation which is not effective (Brogi and Carlini, 2020). Menapace and delle Cese (2020) conclude that the Italian media is characterised by the dependence of media companies on commercial and government interests, which is a cause of concern.

Most best practices in the Italian media market are related to editorial standards (what we have referred to here as news governance). Media organizations such as La Repubblica, RCS and Il Sole 24 Ore have a code of ethics and have adhered to The Trust Project and to the code of self-discipline for Italian journalists (Menapace and delle Cese, 2020). Finally, AGCOM enjoys independence and effectiveness from the political environment, thanks to a number of safeguards (Brogi and Carlini, 2020).

10.2.4. Transparency and governance in the German media market

In Germany, there are specific obligations to disclose ownership applying to the news media sector, including commercial broadcasters, online media and the press. Political parties must disclose their involvement in media entities. As a result, transparency of media ownership scores low risk. As in most jurisdictions that follow the European Directive in the Audiovisual Sector, commercial broadcasters must report ownership information in order to apply for and hold a broadcasting license and they must report on plans affecting the shareholders' structure. Less frequent, however, is the requirement of ownership disclosure of online media entities, which German law does request. For the press, these transparency obligations depend on the respective state press law. Political parties must disclose their involvement in media entities throught the Political Parties Act (Holznagel and Kalbhenn, 2020).

More than half of the news domains in Germany publish information about their funding and/or their ownership on parent company websites. This is often found in their annual reports and the 'about us' or the investor relations web pages. These domains include many private broadcasters and online newspapers (Lämmerhirt, 2020).

Germany does not grant direct subsidies to the media sector, other than the 40 million euros allocated to support the home delivery of subscription newspapers and advertising journals. There are indirect subsidies, such as a reduced VAT rate of 7 percent for press products. Surprisingly, there is no reporting obligation on the ad spending of public authorities (Holznagel and Kalbhenn, 2020).

The influence of business and government over editorial content scores a low risk. The German Press Council supervises effective self-regulation schemes to safeguard and protect the newsroom from business or political influence. Point one of the German Press Council's code of conduct states: "Respect for the truth, respect for human dignity and truthful information to the public are top priorities of the press." Point seven of the code demands the separation of advertising and editorial activity. This code also sets forth mechanisms, which are effectively implemented by the German media, to guarantee the independence of outlets from political interference. Additionally, there are legal safeguards to protect broadcasters from the formal control of political parties (Holznagel and Kalbhenn, 2020).

The independence of the media authority scores the lowest risk. German media authorities have a legal guarantee of independence from political and business interference. Their decisions may be challenged before administrative courts. However, sometimes the state parliaments play a role in appointing the chief positions and at times political influence in this regard is visible (Holznagel and Kalbhenn, 2020).

10.2.5. Transparency and governance in the French media market

The French law demands transparency of media ownership as a precondition of press freedom and independence. Media organizations are required to disclose their shareholders' composition

and management performance on an annual basis. More specifically, "companies are legally required to disclose their three largest owners to the public. In addition, they are obliged to notify the CSA (media authority) when the ownership or control in a radio or TV company reaches the threshold of 10 percent or more. The CSA publishes the information on the capital structure of publishers on its website, and is consulted by the competition authority in case of media ownership developments, for which it assesses both direct and indirect owners of the media."[243]

However in practice there is a general lack of transparency in media ownership, due to the lack of supervisory mechanisms (García Graña, Grassler and Vedel, 2020). And most sites in the French market do not publish how they fund their operations or who owns them (Chauvet, 2020).

Direct subsidies to media outlets are distributed in a fair and transparent manner. The policy transparency is based on the budget information annexed to the Finance Bill, which clarifies the calculation method. Investments in advertising spaces by the state are regulated and spread over all media, especially online media. The State's Direction of Purchases watches over the performance of the public contracts (García Graña, Grassler and Vedel, 2020).

Regulations protect editorial independence against potential business and government interference. However, in a survey to French experts, 68 percent believe that journalists are not independent from political and governmental pressures, and 61 percent believe journalists are susceptible to financial pressures. Media watchdogs and the public have criticized France's media for being vulnerable to corporate interests (Chauvet, 2020). There are of course exceptions. After the last change of ownership at *Le Monde*, its journalists signed an open editorial asking shareholders to recognise their editorial independence. The primary shareholders signed it (García Graña, Grassler and Vedel, 2020).

Every media organization is obliged to have a code of ethics, co-written by the management and the newsroom. The law also requires that every media outlet has a so-called "Committee for honesty, independence and pluralism." This Committee oversees compliance

[243] 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in France

with the code of ethics and the reporting of any violation to the media authority (CSA). There is also a non-restrictive law that includes the appointments and dismissals of editors-in-chief, in which the societies of journalists play a fundamental role in the preservation of editorial independence (García Graña, Grassler and Vedel, 2020).

The media authority (CSA) is independent and effective, but it only supervises the audiovisual sector. The appointment of CSA members is done by the president of the Republic, the National Assembly and the Senate. The CSA will be incorporated into the Hadopi Authority (García Graña, Grassler and Vedel, 2020).

10.2.6. Transparency and governance in the British media market

In the UK there is no law demanding ownership transparency in the printed or online press. In the broadcast sector, as in many jurisdictions, companies are required to provide ownership information to the British media authority (OFCOM). However, in practice, when it comes to disclosing information about their ownership structures, news organizations do better than other European news organizations. Traditional media outlets consistently score higher than younger, digital native media sites (Wright, 2020).

In terms of state funding and support for the media sector, there are a number of targeted initiatives to assist the broadcast and television sectors, such as the Community Radio Fund and high-end tax relief for television production. The printed press has, however, received relatively little support: local papers can claim a limited reduction in business rates and enjoy a zero-rate for VAT for printed papers, which the online press also demands. Although the UK has an established system of self and co-regulation within the advertising sector, political advertising largely falls outside these controls, scoring medium risk (Craufurd Smith, 2020).

The influence of business and government on editorial autonomy differs significantly across and within media sectors. The OFCOM Code requires that broadcasters maintain independent editorial control and that coverage of news and current affairs is impartial. These protections do not apply to on-demand services or print media, where owners may exert

considerable influence. Government regulation promotes political independence and diversity in the broadcast sector, but these rules do not apply to newspapers or online news services. "Although political ownership is rare, there remains scope for press and politicians to trade 'power and influence...out of public sight.'" Editorial autonomy is weaker in the print sector. "There is little to prevent proprietors influencing their paper's editorial line or choice of editor" (Craufurd Smith, 2020).

OFCOM enjoys independence and effectiveness in the audiovisual sector. It is worth noting that appointments are made in line with the Governance Code on Public Appointments, with reference to relevant expertise (Craufurd Smith, 2020).

10.3. Transparency and governance models of a sample of US and UK media companies[244]

I have chosen to complement the previous analysis of the state of transparency and governance in media markets across the EU, with an analysis of the ownership and governance structures of specific news media companies for their outstanding reputation. To undertake this analysis, I have used the six indicators developed by one of the initiatives analyzed in the previous chapter, Fundación Compromiso y Transparencia (FCyT), under their ownership and governance areas. I have chosen FCyT's ownership and governance approach to undertake this micro analysis of reputable media brands to show that having effective corporate governance systems operates as an effective safeguard of editorial independence.

I have analyzed five media companies located in the United States and in the United Kingdom, including the New York Times Co.; News Corp.; The Washington Post; The Guardian Media Group and The Economist Group. These brands are relevant for two reasons: because of their prestige within the infosphere and because of their financial success (except for the Guardian, which operates as a non-profit). We think this micro analysis is interesting to better understand how prestigious news brands are implementing a governance model that not only responds to their social purpose as news providers but also to their financial purpose. By looking

[244] This is a specific chapter of the Media Integrity Report written by Elena Herrero-Beaumont as a researcher of Fundación Compromiso y Transparencia under the framework of the Stars4Media pilot project, an initiative co-funded by the European Commission.

at their ownership and governance structures we have identified a number of good practices that may be extended to European and, more specifically, to Spanish news media companies.

10.3.1. Best practices in ownership

10.3.1.1. Disclosure of significant shareholders

The five companies disclose their ownership structures on their websites. However, The New York Times Corp. and News Corp., both public companies listed on the NYSE and the NASDAQ respectively, only disclose their ownership structure in the Annual Proxy Statement, a jargon-laden document for many potential interest groups who are not specialized in corporate governance.

The stocks of both the New York Times and News Corp. are divided into A and B shares, where the B shares have greater voting power in the case of the Times and all the voting power in the case of News Corp. The Sulzberger family owns 92 percent of the Class B in the Times' stock and 3.4 percent of the Class A stock through the historical "1997 Trust."The Mexican business magnate, Carlos Slim, owns 9.8 percent of the Class A stock. The remaining Class A stock is owned by a number of passive funds, including BlackRock, with 8 percent, and Vanguard with 8.4 percent. News Corp. is owned by the "Murdoch Family Trust" with 38.4 percent of the Class B shares. Perpetual Limited, an Australian holding, is the other significant owner, with 8.6 percent of the Class B stock and thus has voting power.

The Washington Post, The Guardian Media Group (GMG) and The Economist Group are all private companies. They also fully disclose their ownership structure, as is clearly visible and accessible on their websites:

Amazon CEO, Jeff Bezos, bought The Washington Post in 2013[245] and remains the only owner of the prestigious media outlet. GMG belongs to the Scott Trust Limited (STL), a private

[245] Foer, Franklin. "Jeff Bezos's Master Plan." The Atlantic. November 2019.

company whose current Directors[246] own all of the GMG shares. As for The Economist Group, the most complex structure of all, the stock is divided into ordinary shares-held by employees and founding members of the company-and special shares, which are subdivided into Class A, Class B and Trust shares. Individual shareholders, including the Cadbury Layton, Rothschild, Schroder and other family interests, as well as a number of staff and former staff, hold the special "A" shares. The Agnelli Family, through Exor NV, a holding company with diversified investments, acquired 43.4 percent of the overall capital in 2015 (excluding the trust shares, they are owners of part of A shares and all of B shares). The move became the second significant change of ownership in The Economist's 172-year-history.[247] The trustees are owners of the Trust shares.[248]

10.3.1.2. Disclosure of significant shareholders' business and political ties

All companies fully disclose their main owners' links to other companies or political affiliations. In the case of News Corp., the website highlights the role of both Rupert Murdoch and Lachlan Murdoch as Directors of the Board at Fox Corporation since 2019. It is worth highlighting that Carlos Slim holds shares in both the New York Times Company and in Grupo Prisa, but since he is not a member of the Board, this is not disclosed on the Times's website.

In the case of The Washington Post, the main link is Bezos's position as Executive Chairman of Amazon, which the Post discloses. The Guardian Media Group's Scott Trust Limited is owned by its Directors, whose information and links are clearly disclosed on the website. Finally, The Economist Group's Annual Report includes all of its ownership information.

10.3.1.3. Disclosure of measures taken by the ownership to protect editorial independence

[246]Alexander Graham, Emily Bell, Catherine Howarth, Nils Pratley, Stuart Proffitt, David Olusoga, Matthew Ryder, Vivian Schiller, Russel Scott, Mary Sieghart, Ole Jacob Sunde, Annette Thomas and Katharine Viner.
[247]West, Karl. "The Economist becomes a family affair." The Guardian/Observer. 15 August, 2015.
[248]Baroness Bottomley of Nettlestone PC, DL; Tim Clark; Lord O'Donnell CB, KCB, GCB, FBA, Dame Alison Carnwath. The Economist Group Annual Report 2020

The measures taken by these Anglo American media companies (and their counterparts in Central and Northern European countries) to safeguard their independence from any potential shareholder is quite outstanding. This poses a significant contrast tomedia companies in the Mediterranean Of all the measures these companies take, the creation of a Trust is the most effective mechanism in protecting editorial independence. Although we will only analyze in detail the Trusts that own *The Guardian*, *The Economist* and *The New York Times*, it is worth highlighting other important examples, such as the *Reuters Trust* (owner of Thomson Reuters in the UK)[249], *The Tinius Trust* (owner of the Schibsted Group in Norway), the *FAZIT-Stiftung Trust* (owner of the Frankfurter Allgemeine Zeitung in Germany) and the *Torstar Voting Trust* (owner of the Toronto Star in Canada).

A trust entails "the substitution for a private shareholder some other person or cause to whose interests the benefits are to be devoted and the newspaper may still be run with the object of making profits" (Picard, 2011, p. 19). A trust can own a part or all the stock of a media company. The main challenges of a trust are finding good trustees with enough experience and commitment to the trust's principles and values. It is also more difficult to raise capital under a trust and it may go with bad governance policies. The main advantages of trusts are their capacity to a) shield the media outlet from external pressures and b) guarantee its long-term sustainability. Good governance of a trust is fundamental to its success, especially in the appointment of trustees (Picard, 2011, p. 27).

Four of the five the companies analyzed have established a trust as a mechanism to maintain editorial control. The Washington Post doesn't have any and, in the case of News Corp, despite the existence of the Murdoch Family's Trust, there is no statement that sets forth a specific editorial mission.

The New York Times's Trust was created in 1997 by the four children of Iphigene Ochs Sulzberger (Marian S. Heiskell, Ruth S. Holmberg, Judith P. Sulzberger (now deceased) and

[249] *The Reuters Trust* is another example. Established in 1941, the Trust was created by the Associated Press and the Newspaper Publishers Association this time in response to alleged interference by the British government. The mission of the Trust is to guarantee five principles: (i) prevent the sale of the company to interests, groups or factions; (ii) preserve integrity, independence, and freedom from bias; (iii) provide neutral and credible information; (iv) consider the diversity of interests it serves; (v) maintain international leadership. The Reuters trust forbids any third party to acquire more than 15 percent of the stock with voting rights, among other measures. Today the trustees meet twice a year and review the reports submitted by the company's CEO, focusing on the risks to editorial independence; once a year they review the compliance report; they meet with the editor-in-chief; and monitor the journalists' compliance with the editorial codes (Berkowitz, 2011, pp. 68-70).

Arthur Ochs Sulzberger (now deceased) (the "grantors")) for the benefit of each of the grantors and his or her family. Security Exchange Commission (SEC) filings state the trust's "primary objective" is that the Times continues "as an independent newspaper, entirely fearless, free of ulterior influence and unselfishly devoted to the public welfare."

The Guardian Media Group's efforts to protect its independence from shareholder pressures are remarkable, both in terms of the structure and the clarity through which the institution explains it to its audiences. In 1936, John Russell, the heir to the emblematic publisher C.P. Scott, created The Scott Trust in order to avoid the death taxes imposed on the newspaper by the government. As a result, Russell decided to transfer his ownership of the Guardian to the so-called Scott Trust, comprised of seven Trustees connected to the newspaper. In 1991, the Trust gained greater influence, establishing itself as a mission, "to ensure the financial and editorial independence of the Guardian in perpetuity, as a quality national newspaper, unaffiliated with any party and loyal to its liberal tradition; a company that seeks benefits and is managed efficiently" (Keegan, 2011, p. 61).

In 2008, the Guardian Media Group was set up as a limited company, which would remain under the ownership of the Trust, renamed as Scott Trust Limited. Currently there is a Board of Directors of GMG and the Scott Trust Limited, made up of individuals of outstanding reputations, including the director of the Guardian and a member of the editorial team (Keegan, 2011, pp. 63-64). There are two characteristics of the Scott Trust worth highlighting:

1. The owners of the Trust renounce all financial benefit and commit to reinvest any potential returns into the business.
2. The Trust appoints the Editor-in-chief of the Guardian, which reports directly to the Trust.

Although the Guardian is not profitable today, enough profits have been made throughout its history to make up for today's losses. A series of benefits derive from establishing a Trust: it is a sought-after newspapers by journalists for job security and professional excellence; the journalistic quality has been preserved; it has managed to protect editorial independence and

ensure the long term; it has contributed to the successful digitization of the Guardian, which has resulted in its ranking as the newspaper with the second highest online audience rates in the world (Keegan, 2011, pp. 64-66).

As we mentioned earlier, The Economist Group has established different varieties of shares, i.e., ordinary and special, and within the special shares are A, B and trust shares. Owners of the trust shares (four trustees mentioned earlier) have the rights to "provide for the continued independence of the ownership of the company and the editorial independence of *The Economist*. Apart from these rights, they do not include the right to vote, receive dividends or have any other economic interest in the company. The appointments of the editor of The Economist and of the chairman of the company are subject to the approval of the trustees, as are transfers of "A" special and "B" special shares."[250] Additionally, "Articles of Association also state that no individual or company can own or control more than 50 percent of its total share capital, and that no single shareholder may exercise more than 20percent of voting rights exercised at a General Meeting of the company."[251]

10.3.2. Best practices in corporate governance

10.3.2.1. Disclosure of the composition of the Board of Directors

All the companies analyzed, except The Washington Post, which doesn't have a Board of Directors, disclose the composition of their boards of directors. It's worth highlighting the exceptional efforts the Guardian Media Group and The Economist Group make to fulfill the highest principles of corporate governance, even though they are both private companies and are not subjected to most of the obligations of listed companies. This contrasts with to Bezos's Post, which does not go to these lengths to ensure transparency.

[250] The Economist Annual Report 2020
[251] "Ownership" section of the Website

10.3.2.2. Appointment procedures of independent directors

The New York Times Co., The Guardian Media Group and The Economist Group greatly emphasize their journalistic mission, purpose and values. The main purpose of their Boards is to protect and advance these original mission statements.

In the case of The NYTCo., the Certificate of Incorporation and the Bylaws –both public and accessible documents- establish that 70 percent of the Board of Directors are appointed by owners of the Class B stock, i.e., the Sulzbergers. The Nominating & Governance Committee is responsible for annually reviewing with the Board the criteria, skills and characteristics of directors, as well as the composition of the Board as a whole. This assessment will include "consideration of directors' independence, diversity, character, judgment and business experience, as well as their appreciation of the Company's core purpose, core values and journalistic mission."[252]The Board of the NYTCo. is comprised of the publishers A.O Sulzberger, Sr., A.G. Sulzberger Jr. –the current Chairman- and Mark Thompson – the current CEO. It is worth highlighting that both the publishers –the Sulzbergers- and the CEO were journalists at some point in their careers.

The GMG Board and the STL Board govern the Guardian Media Group the. The Nominating Committee of the GMG Board commits to appoint a majority of non-executive directors according to the independence criteria set out on the GMG Corporate Governance Code. As a direct result of the policy, the Board is comprised of professionals linked to the news and media business as well as the tech sector. Journalists, such as the editor-in-chief, Katharine Viner, also sit on the board. The STL Board ensures that a minority of its Directors are GMG Directors (currently, only Katharine Viner and Annette Thomas). One seat is reserved for a Guardian journalist (currently, Nils Pratley). The STL Board of Directors (whose members were listed above) is comprised of mostly media professionals and journalists.

252 "Board of Directors and Corporate Governance" File

The Economist Group has a Board of 13 directors, seven of which may be appointed by holders of the Class A special shares and six by the holders of the Class B special shares (i.e., the Agnelli Family). "Lord Deighton, Eli Goldstein, Philip Mallinckrodt, Zanny Minton Beddoes and Mustafa Suleyman were appointed by the "A" special shareholders. The "B" special shareholders appointed Lara Boro, John Elkann, Lady Heywood and Diego Piacentini."[253] The fact that The Economist's Editor-in-Chief, Zanny Minton Beddoes, is a member of the board shows the Group's commitment to editorial integrity.

News. Corp., doesn't include the values of truthful or quality journalism in its mission. They don't a state how the Nominating Committee should account for editorial integrity or credibility when proposing candidates to the board. Furthermore, only holders of the Class B stock are eligible to vote at the Annual General Meeting. As a reminder, the majority owner of Class B stock is the Murdoch Family Trust and Perpetual Limited. In conclusion, News Corp's Board is controlled almost entirely by the Murdochs and there is no specific journalistic mission that they the board must defend.[254] Similar to the Times, News Corp.'s CEO, Robert Thomson, is a member of the Board and previously was a journalist in prestigious media outlets, including The Wall Street Journal.

Lastly, The Washington Post has no corporate governance web page. It is a shame, because the Post, as a newspaper institution, does have a clear journalistic mission drafted by Eugene Meyer, on March 5, 1935, which still today the paper's website clearly discloses.[255] Yet,

[253]The Economist Group Annual Report

[254]News Corp mission is stated on the "About Us" section: "News Corp is a global diversified media and information services company focused on creating and distributing authoritative and engaging content to consumers and businesses throughout the world."

[255]The Seven Principles for the Conduct of a Newspaper:

1. The first mission of a newspaper is to tell the truth as nearly as the truth may be ascertained.
2. The newspaper shall tell ALL the truth so far as it can learn it, concerning the important affairs of America and the world.
3. As a disseminator of the news, the paper shall observe the decencies that are obligatory upon a private gentleman.
4. What it prints shall be fit reading for the young as well as for the old.
5. The newspaper's duty is to its readers and to the public at large, and not to the private interests of its owners.
6. In the pursuit of truth, the newspaper shall be prepared to make sacrifices of its material fortunes, if such course be necessary for the public good.

currently there is no proper structure to defend and advance this mission other than Bezos's will; a dangerous structure from a governance perspective.

10.3.2.3. Board's responsibility in managing risks to the editorial independence

The role the NYTCo.'s Board plays in managing the risks to the paper's editorial independence is outstanding. The management team conducts an assessment of risks, which are included in their Annual Report. he Audit Committee, as well as the full Board, both review this assessment on an annual basis. A number of documents establish this procedure:

1. The Annual Report includes a section called "Risks Factor," among which the first risk is "our ability to continue delivering high-quality journalism and content that is interesting and relevant to our audience."
2. The Proxy Statement includes a section called "The Board's Role in Risk Oversight," where it explains the above mentioned process in detail.
3. The Audit Committee Charter states this Committee's responsibility over risk assessment and management.
4. The Corporate Governance and Board of Directors file includes an equal section on "The Board's Role in Risk Oversight."

News Corp follows a very similar approach and has identical documents (an Annual Report with a Risk Factor section, a Proxy Statement with the Role of the Board in Risk Oversight, a Charter of the Audit Committee and a Statement of Corporate Governance). However, different to the NYTCo., News Corp, doesn't identify or address the risks associated with the Group's editorial independence and credibility. On the Risk Section, News Corp only says that "the company relies on acceptance of the high-quality differentiated content in its newspapers," but in contrast to the Times, the Guardian and the Economist, it doesn't show a

7. The newspaper shall not be the ally of any special interest, but shall be fair and free and wholesome in its outlook on public affairs and public men.

commitment to an editorial mission and it doesn't establish specific policies to safeguard this mission, other than the Murdochs' will.

The Guardian Media Group publishes the following list of documents where the role of the Board in risk management is addressed. It is a very similar approach to the one taken by the New York Times and News Corp.:

1. The Annual Report, where there is a section called "Principal Risks and Uncertainties." Among them is the need to protect a strong brand through adhering to "comprehensive editorial and commercial legal policies and procedures."
2. The Corporate Governance Code and Report where it establishes the responsibilities of the Board regarding risk management.

The Washington Post doesn't have a Board and a means to manage risks to its editorial integrity.

In its Annual report, The Economist Group establishes the Board's responsibility in managing risks, but there is not sufficient disclosure on its website to assess how the Group is managing risks to its editorial independence.

10.3.3 Conclusion

All of the anglo media companies analyzed are transparent when it comes to disclosing in detail who its majority shareholders are, as well as the affiliations these shareholders have with other companies. Contrary to the general practices of Spanish media companies in particular and certain general trends in the EU market analyzed, the private media companies evaluated (The Guardian Media Group, The Economist Group and The Washington Post) voluntarily comply with the obligations of public companies.

Three of the five companies analyzed (GMG, NYTCo., Economist) have ownership measures to protect their original journalistic mission vis-à-vis potential shareholders with an intention to influence. These companies have either established a trust with a clear mission to

protect their editorial integrity or they have classified their shares so that certain shareholders can stop foreign interests from interfering with editorial independence.

It is surprising to discover the lack of information available about The Washington Post, one of the most respected media brands in the world. This is incongruent with the other four companies that clearly disclose who sits on their Board of Directors and the details of of their independent directors' outstanding journalism and or other professional backgrounds.

Three of the five companies (GMG, NYTCo., Economist) use a specific appointment process that considers how independent directors can protect and advance their editorial independence.

Finally, only two companies (the GMG and the NYTCo.) task the board with assessing and managing risks to their organizations' editorial independence.

10.4. Conclusion: there is plenty of room for improvement

Once I analyzed and described the normative frameworks on transparency and governance in the media sector, I have tried to show the situation in practice by looking at a number of indicators in a sample of media markets in Europe and in a sample of prestigious international media companies. The main challenge has been the lack of sufficient data to be able to carry out this analysis. Still, I have identified a number of reports focused on media pluralism and the rule of law across the European Union that use equivalente indicators to measure risk to media pluralism in the different countries. Below I summarize the main conclusions:

1. There is a "high degree of opacity" in most of the markets analyzed, which makes it difficult to access data associated with the set of indicators.
2. The risks to media pluralism are increasing across the EU, mainly in the democracies of Eastern Europe, but also in Western countries. Only the German and French markets present low risks of media pluralism. In both markets the independence of the press

councils and the regulatory authorities are effective mechanisms of media governance, although these are more effective in the German market.

3. The state of transparency in media ownership presents a medium risk, although for the majority of media users in the markets analyzed (readers, subscribers) it is difficult to access such information and understand the available data. In the UK market, although there is no law requiring transparency in media ownership, media structures tend to be more transparent in practice than in other EU markets.
4. The lack of transparency on institutional advertising is one of the main threats to media pluralism, as well as the undue influence of owners and external companies and governments in the editorial activity, which poses serious risks to editorial independence.
5. There are no reports focusing on governance structures and mechanisms in private media.
6. The governance of public broadcasting media presents certain risks, mainly in relation to the appointment processes to the decision-making bodies.
7. The risks to the independence of regulatory and supervisory authorities in the media sector are also increasing.
8. There are some transparency obligations on editorial standards, but they lack effectiveness in practice.

The microanalysis of five Anglo-American media companies shows the importance of implementing transparency and good governance policies to guarantee editorial independence and credibility. It also shows how the most prestigious international media companies, which have invested in these mechanisms, have also achieved financial success and sustainability over time.

This last conclusion reinforces my proposal that transparency and good governance are effective tools to guarantee both editorial and economic independence in media companies, and ultimately to guarantee the right of citizens to information. As Arrese explains, “transparency in media ownership and corporate governance structures acquires special meaning and urgency not only because the media is in crisis, but because journalism itself and its role in democratic societies is in crisis” (in Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019).

Capítulo 11. El Estado de la transparencia y gobernanza en el mercado de medios de comunicación en España

11.1. Introducción

En este Capítulo voy a analizar el Estado de la transparencia y gobernanza informativas del mercado de medios en España, siguiendo un esquema de indicadores similar al del anterior análisis de medios:

1. La transparencia en la propiedad
2. La gobernanza
3. La transparencia en la publicidad institucional
4. Los principios y procesos editoriales
5. Los principios y procesos para proteger la independencia editorial o de la redacción
6. La independencia del órgano regulador

En cuanto a los datos, voy a basarme en el *MPM 2020*, en el *Informe del Estado de Derecho de la Unión Europea 2020* y el *Marco de Integridad Institucional en España* que desarrolló Transparencia Internacional-España en 2012. Aunque este último informe se realizó hace casi una década, no existe ningún estudio posterior y muchos de los datos siguen siendo válidos, pues no ha habido cambios regulatorios sustantivos en todo este periodo de tiempo. Por últimoo, voy a apoyarme en los datos que ha venido desarrollando la Fundación Compromiso y Transparencia (FCyT) en su análisis de la situación de la transparencia y la gobernanza en una muestra de los 20 medios de comunicación más relevantes del país. He completado estos datos con algunas declaraciones cualitativas de periodistas españoles.

11.2. Transparencia en la propiedad

La propiedad de los medios de comunicación adquiere una enorme importancia en la determinación de su configuración institucional, tanto en la dimensión corporativa como en la informativa. Son los propietarios los que deben desarrollar todo un conjunto de políticas y procesos orientados a velar por el cumplimiento de la misión editorial del medio y a identificar los principales riesgos a la credibilidad e independencia editorial.

Desde un punto de vista normativo, la profesora Pilar Cousido, considera que se ha ido produciendo un debilitamiento en las exigencias en materia de transparencia sobre la propiedad de los medios en España, atribuyendo dicho debilitamiento a las presidencias de José María Aznar y de José Luis Rodríguez Zapatero (Villoria, 2012). Esto se explica por el partidismo político característico del sistema político y mediático español, causa fundamental de que los medios hayan estado más bien al servicio de las élites políticas agrupadas en dos facciones claramente diferenciadas con poca voluntad o interés en hacer transparente esta estrecha relación (Hallin y Mancini, 2004, p. 132).

Las pocas exigencias en materia de transparencia en la propiedad de los medios en España están consagradas en la *Ley General de Comunicación Audiovisual* de 2010. Esta Ley creó un *Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual*, de acceso público gratuito[256]. La misma Ley establece que los titulares de participaciones significativas de medios de comunicación audiovisuales deben indicar el porcentaje de capital que ostenten. Además, la *Ley de Sociedades de Capital de 2010* establece la obligación de las empresas cotizadas de publicar en sus páginas web información relativa a los propietarios, algo que se complementa con las recomendaciones de transparencia del *Código de Buen Gobierno de las Empresas Cotizadas*[257].

[256]https://sede.serviciosmin.gob.es/es-ES/datosabiertos/catalogo/registro-estatal-pr Estadores-servicios-comunicacion-audiovisual

[257] Vid Capítulo 3.2. Transparencia y gobernanza de las empresas de medios informativos

Como resultado de estas exigencias normativas, en la práctica, todas las empresas de medios de comunicación que cotizan en bolsa en España[258] publican en sus webs información sobre sus accionistas más significativos. De la misma manera, las empresas audiovisuales publican información sobre la propiedad en el Registro de la CNMC.

El principal problema de este régimen normativo es que sólo afecta a los grupos audiovisuales y a las cotizadas. En lo que respecta a las no cotizadas, se podría acceder a alguna información relativa a la propiedad en el registro mercantil donde las compañías publican este tipo de información por exigencia de la *Ley de Sociedades de Capital.* Sin embargo, esta información es excesivamente técnica, lo que supone que, incluso "para los expertos es difícil tener una idea clara y precisa de la titularidad de cada empresa" (Masip, Ruiz Caballero y Suau, 2020).

En la misma línea, Ángel García Castillejo considera que "la transparencia respecto de la titularidad en los medios quizás se debiera incrementar en los medios escritos y de radiodifusión sonora. Se advierte un alto grado de opacidad en los medios de comunicación a través de Internet, en especial los conocidos como "confidenciales" (en Villoria, 2012, p. 291). Esto mismo se confirma en el capítulo español del último informe *Freedom in the World 2020. Spain* que elabora la ONG Freedom House[259].

Así, la única editora privada que lleva proporcionando algo de información sobre la estructura de la propiedad desde el 2017 es Diario.es, en cuya web se publica que el accionista mayoritario es Ignacio Escolar y que el 70 por ciento de la empresa está en manos de personas que trabajan diariamente en la redacción (Martin Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

Dentro de la transparencia en la propiedad, la FCyT explora la transparencia sobre los vínculos de los accionistas más significativos con otros grupos empresariales o con el entorno público. Pero año tras año, ninguno de los grupos, ni cotizados ni no cotizados, revela este tipo

[258] Atresmedia, Mediaset, RCS Media Group, Prisa y Vocento
[259] https://freedomhouse.org/country/spain/freedom-world/2020

de información en sus webs, aunque sí puede obtenerse en la CNMC en el caso de las empresas cotizadas (Martin Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

Por último, la misma Fundación comprueba si existe alguna medida específica que los propietarios han desarrollado para proteger la misión editorial del grupo, como hacen las anglosajonas que hemos analizado anteriormente[260]. En este caso, solo el *Diario.es* informa desde el 2017 el hecho de que el 70 por ciento de la empresa está en manos de la redacción, siendo el accionista mayoritario Ignacio Escolar. Esta medida existe "para garantizar que la línea editorial sea independiente y no responda a intereses ocultos"[261](Martin Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

En el 2019 la Cope introdujo de manera novedosa una medida insólita en España: la restricción a la libre transmisibilidad de las acciones para preservar la misión editorial del Grupo[262], indicando en el artículo 12 de sus Estatutos[263] que: "*la transmisión de acciones no será libre, sino que se exigirá el previo consentimiento de la sociedad, expresado a través del Consejo de Administración* (…) *Podrá denegar la transmisión que se proyecte si el adquirente propuesto no es alguna de las personas jurídicas que a continuación se citan o no reúne las condiciones a que se refiere el siguiente apartado d) a) Conferencia Episcopal Española. b) Diócesis Españolas. c) Orden, Congregación o Institución Religiosa legítimamente erigida con personalidad jurídica de Derecho Canónico y establecida en España. d) Personas físicas o jurídicas en las que, a juicio del Consejo de Administración, concurran circunstancias que permitan presumir que no impedirán ni obstaculizarán el cumplimiento de los fines que la*

[260] Vid. *Chapter 2. The state of transparency and governance in Western European news media markets*

[261] https://www.eldiario.es/el-equipo/

[262] Establecida en el artículo 3 de sus Estatutos: Fines de la sociedad. El objeto establecido en el artículo anterior se entenderá delimitado y definido por los siguientes fines:

a) Difundir la doctrina y actividades de la Iglesia Católica.
b) Orientar a la opinión pública con criterio cristiano.
c) Colaborar en la promoción humana, cultural y social de las personas y de los grupos sociales a los que se dirigen las emisiones radiofónicas.
d) Informar con atenimiento a la verdad, formular editoriales y comentarios inspirados en los principios del evangelio.

Los fines aquí proclamados vinculan a los órganos sociales –dejando a salvo las facultades de la Junta General– y a cuantas personas, que por uno o por otro título, presten colaboración en la actividad radiofónica de las emisoras y televisión de Radio Popular, S.A., Cadena De Ondas Populares Españolas.

[263] https://institucional.cope.es/estatutos/

sociedad persigue, conforme a lo establecido en el artículo 3" (Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, p. 27).

A pesar de estas pocas excepciones, existe, en general, un alto grado de opacidad sobre las estructuras de la propiedad de las empresas de medios en España, lo que justifica una calificación de riesgo medio (58 por ciento) en el *MPM 2020* (Masip, Ruiz Caballero y Suau, 2020).

Este grado de opacidad puede derivar de la falta de transparencia generalizada del entorno empresarial español (razón por la que el periodismo económico tardó en desarrollarse en España) y del "clientelismo" que señalan Hallin y Mancini (2004) respecto al mercado de medios español, que contribuye a aumentar los vínculos particulares entre diversos actores, especialmente actores políticos, y a tratar la información como un recurso privado que tiende a no compartirse públicamente (p. 137).

11.3. La gobernanza informativa de los medios españoles

11.3.1. Gobernanza informativa de los medios públicos

En España existe la televisión pública estatal gestionada por la Corporación RTVE y 12 televisiones autonómicas gestionadas por sus respectivos entes autonómicos. Los dos indicadores esenciales de gobernanza de los medios públicos, según el MPM, son el sistema de nombramientos del consejo de administración y del director, así como lo relativo al régimen de financiación.

En cuanto a lo primero, todas las televisiones públicas han sido constituidas como sociedades anónimas de titularidad pública y cuentan con un conjunto de órganos de gobierno: un consejo de administración, cuyos miembros son elegidos por el parlamento autonómico siguiendo proporcionalmente un régimen de mayorías parlamentarias; un director general, que es nombrado por el Gobierno autonómico; las sociedades gestoras y un consejo asesor. De las 12 televisiones públicas, ocho hacen pública en la ley de constitución una declaración de

independencia frente al poder político, pero sólo dos (RTVE y Canal Sur) establecen procedimientos concretos para garantizarla (Martín Cavanna, Irisarri y Morales, 2012).

El hecho de que los integrantes del Consejo de Administración de las televisiones públicas sean elegidos por los parlamentos de acuerdo a un régimen de mayorías parlamentarias conduce a una intensificación de la influencia política en estos organismos en momentos de fuertes mayorías parlamentarias. Sin embargo, desde 2015 se ha producido una progresiva fragmentación de los arcos parlamentarios en España que resulta en un debilitamiento del eventual control político de los medios públicos (Masip, Ruiz Caballero, Suau, 2020).

En cualquier caso, para el *MPM 2020* este sistema de nombramientos incrementa el riesgo de falta de autonomía de las televisiones públicas en España. Una falta de autonomía que se ha intensificado en los últimos años, y que sitúa a nuestro país en un riesgo medio (50 por ciento) en lo que respecta a la independencia de los medios públicos con respecto al entorno político.

En la práctica existe una clara influencia política en el nombramiento de los directores de los medios públicos, concretamente de RTVE. Freedom House señala la excesiva politización en el proceso de nombramiento de los integrantes del Consejo de Administración de RTVE, que arrancó en 2019, se paralizó en 2020, y no terminó de materializarse hasta el 2021[264]. Sin bien esta influencia indebida debería, en teoría, disminuir en los próximos años tras las últimas reformas de la Ley de RTVE en lo que respecta a los integrantes de los órganos de gobierno[265] (Masip, Ruiz Caballero y Suau, 2020).

En definitiva, hasta hace un lustro los miembros del Consejo de RTVE eran "nombrados abiertamente como representantes de los partidos, y tanto el PSOE primero como el PP después han perseguido políticas intervencionistas en la televisión pública" que pueden evidenciarse en el "claro sesgo hacia el partido del gobierno" en la cobertura informativa del ente público. Pero

[264] https://freedomhouse.org/country/spain/freedom-world/2020; https://www.rtve.es/rtve/20210326/nuevo-consejo-administracion-rtve-designa-presidente-jose-manuel-perez-tornero/2083903.shtml

[265] https://www.rtve.es/noticias/20170921/congreso-da-luz-verde-nueva-ley-rtve-acuerdo-psoe-podemos-ciudadanos/1621280.shtml

España no es un país aislado. En el resto de los países mediterráneos, las televisiones públicas han tendido a la misma politización. (Hallin y Mancini, 2004, pp. 107-109).

En una encuesta sobre la independencia de los medios de comunicación a un grupo de constitucionalistas españoles, se confirma esta falta de independencia en los medios públicos: "No es ninguna osadía constatar el funcionamiento de algunos medios públicos de comunicación como auténticas correas de transmisión de la política informativa y de los proyectos políticos del partido gobernante. Ello ha sido así en buena parte de la televisión pública, tanto estatal como autonómica, con mayor o menor grado de subordinación a las directrices políticas y con algunas que otras loables pero siempre ocasionales excepciones" (Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, p. 19). Ángel García Castillejo, sin embargo, cree que solamente la Corporación pública RTVE informa de forma plural y equilibrada sobre el poder ejecutivo (Villoria, 2012, p. 298).

11.3.2. Gobernanza informativa de los medios privados

Cuando hablamos de la gobernanza en los medios privados, estamos hablando de un conjunto de políticas y procedimientos diseñados por el Consejo de Administración que vienen específicamente a garantizar la consecución del propósito institucional del medio, es decir, de su misión editorial. Arrese califica esta gobernanza, como "gobernanza informativa" refiriéndose a "las herramientas que se manejan (o se podrían manejar al más alto poder directivo: Consejo de Administración) para promover y preservar la independencia/calidad/compromiso periodístico/profesionalidad de los productos periodísticos de la empresa" (Arrese, 2021).

A fecha de hoy no existe ninguna regulación que establezca este conjunto de políticas y procedimientos en España. Desde el punto de vista de la autorregulación, tan sólo he identificado dos sistemas, el desarrollado por la FCyT y el Suplemento de Medios del GRI. Además de estos sistemas, en el anterior Capítulo hemos identificado las buenas prácticas en materia de gobierno informativo que representan cinco cabeceras de prestigio internacional.

Desde la perspectiva de la transparencia sobre el gobierno corporativo de cualquier organización, lo primero que habría que ver es si se publica en su página web la composición del

máximo órgano de gobierno, es decir, del Consejo de Administración. Se espera que esta información quede recogida en el *Informe Anual de Gobierno Corporativo* (IAGC) y es una de las exigencias básicas para cualquier empresa cotizada. Desde lo que es ya más puramente el gobierno informativo, la FCyT y el GRI proponen tres indicadores adicionales: un sistema de selección y nombramiento de consejeros (sobre todo de consejeros independientes) donde se contemplen criterios periodísticos; el diseño de un sistema de identificación y gestión de riesgos asociados a la independencia editorial; y el establecimiento de un conjunto de competencias del Consejo de Administración que le permita velar por la consecución de dicho sistema, así como su correspondiente publicación en uno de los Informes Anuales o de Sostenibilidad de la organización.

En la práctica, y en lo respectivo a la publicación de la composición del Consejo de Administración, todas las empresas cotizadas españolas informan de dicha composición de su consejo tanto en el IAGC como en la propia página web desde que la Fundación comenzó a analizar a estas empresas en el 2016. Desde este mismo año, el grupo PRISA añade información en la web sobre el perfil concreto de los consejeros, especificando los puestos que ocupan tanto en empresas cotizadas como no cotizadas. A partir del 2018, se sumaron tanto Atresmedia como Vocento en la publicación en sus respectivas webs del perfil de los consejeros y sus puestos en otras empresas. En el caso de las no cotizadas, si en el 2016 ninguna publicaba información sobre la composición del consejo, a partir del 2018 Grupo Henneo, Godó y Joly comenzaron a publicarla, aunque de manera muy parcial, y en 2019 se sumó la Cope (Martin Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

En lo que respecta a la inclusión de los criterios editoriales en el proceso de selección de los consejeros del Consejo de Administración, en el 2016 no existía ninguna referencia publicada en las webs, ni siquiera en lo relativo al proceso de selección. En el 2018, cuatro compañías cotizadas publicaron una política específica de selección de consejeros, pero en ninguno de los casos se incluyó la exigencia de perfiles de consejeros que pudieran reforzar la independencia editorial del medio. En el caso de las no cotizadas, ninguna hace público este indicador (Martin Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

En cuanto al establecimiento de competencias del Consejo para supervisar un sistema que identifique y gestione los riesgos asociados a la independencia editorial, tan sólo el Grupo PRISA llegó a publicar en su *Informe de Responsabilidad Corporativa de 2018* lo siguiente: "el consejo de Administración no participa directamente en los procesos de definición de los contenidos. No obstante, el Consejo de Administración de Prisa, en su sesión de diciembre de 2017, acordó regular el funcionamiento del comité editorial del grupo, como órgano dependiente del consejo de administración y cuya misión es la de apoyar los medios del grupo y asegurar que los directores de los medios desarrollen su labor tras un contraste y debate apropiados para la selección y enfoque de los temas a tratar". Esta declaración se eliminó de los siguientes informes (Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

Por último, en lo relativo a la publicación de las competencias del consejo referentes a la supervisión de los riesgos a la independencia editorial en los diferentes Informes de Sostenibilidad o de Responsabilidad Corporativa, solo Atresmedia y PRISA cumplen con este indicador desde 2016, sumándose Mediaset y Vocento en 2019. Henneo fue la primera no cotizada en publicar un informe de responsabilidad corporativa en 2018 y en 2019 la siguieron Godó y Prensa Ibérica, si bien sin alusiones concretas a los sistemas de riesgos a la independencia editorial y las competencias del Consejo para supervisarlos (Martin Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

11.4. Principios y procesos para proteger la independencia editorial

Tras años de dictadura, el poder constituyente del 78 quiso diseñar un sistema jurídico-constitucional a la vanguardia para garantizar la independencia y propósito institucional de los medios de comunicación para que pudieran cumplir con sus funciones en democracia. En la práctica, sin embargo, este sistema no ha resultado del todo efectivo para proteger a las redacciones del poder político y económico. Por el contrario, en palabras del periodista José Antonio Zarzalejos (2015), estos poderes:

> “Han absorbido esa aspiración tanto por su capacidad expansiva como por la torpeza gestora y predictiva de los ejecutivos de las compañías de comunicación (...) el conglomerado de medios no cumple con su misión, con el rol específico que le corresponde en la pluralidad social. Las fortísimas dependencias de los medios con el poder, en un contexto de ruinoso mercado de la publicidad y un progresivo e imparable descenso de las ventas, han acabado por restar credibilidad, fiabilidad y capacidad referencial a los medios, coincidiendo su crisis con la propia crisis institucional del sistema”

En el Informe Anual de la Profesión periodística de la APM de 2018, recogido por el MPM 2020, se confirma que estas presiones que sufren los medios de comunicación provienen de cuatro áreas: el entorno político, el entorno económico, la propiedad y las direcciones de comunicación. Según este mismo Informe, el 75 por ciento de los periodistas encuestados reconocen haber cedido a dichas presiones. El mismo informe también apunta a los intereses económicos de los propietarios como razones de dichas presiones. Pero los autores también matizan: “aunque relevantes, estos casos no pueden considerarse sistemáticos, o incluso implicar el control directo de los partidos políticos sobre los medios. La situación puede describirse mejor como una fuerte conexión y dependencia de los medios en relación a las élites políticas y económicas” (Masip, Ruiz Caballero y Suau, 2020, p. 13).

En una mesa redonda sobre captura política y periodismo, celebrada en 2015 en el marco del XV Congreso de Huesca sobre periodismo digital, periodistas, editores de medios, directores de comunicación y lectores confirmaron cómo se ha asumido en España la realidad inalterable de que “los que pagan mandan”. Un escenario en el que los medios puedan publicar los hechos informativos con independencia y de acuerdo a una serie de principios, como sería la búsqueda de la verdad o la lealtad al lector, se califica de ideal y de imposible, descartando de ingenuo al que se atreve a plantearlo.

En un informe de Transparencia Internacional, las académicas Pilar Cousido y Carmen Rodríguez, confirman la existencia de injerencias reales y efectivas del poder político en los medios de comunicación. Cousido denuncia abiertamente la captura de los medios diciendo que,

“la filiación partidista de los medios de comunicación españoles es evidente y voluntaria. Los dueños de los medios someten los medios a los partidos políticos y no les da vergüenza” (Villoria, 2012, p. 288). Adicionalmente, ambas creen que existe una dependencia administrativa de los medios de comunicación audiovisual y los organismos gubernamentales de regulación.

En una encuesta sobre la independencia de los medios de comunicación social a constitucionalistas españoles se confirma esta realidad. Así, Carrillo describe el creciente riesgo de captura de los medios por parte de intereses políticos y empresariales, sobre todo financieros: “el papel actual de la prensa escrita y su imprescindible versión digital se ha visto progresivamente afectado por los demoledores efectos de la crisis económica y financiera que se inicia a partir de 2007. A fin de sobrevivir, su evidente dependencia de las entidades financieras -algunas de las cuales disponen incluso de una decisiva presencia en los consejos de administración- ha provocado que la línea editorial se resienta notablemente (...) y “la explícita adscripción, sin especiales escrúpulos, de alguna prensa escrita a posiciones claramente adscritas al partido del gobierno o a la misma formación política cuando estaba en la oposición en las Cortes Generales” (en Carrillo, Fernández, Linde et. al, 2015, p. 19).

Linde afirma lo mismo con otras palabras: “Los medios de comunicación privados no son independientes ni de los poderes públicos ni de los poderes privados y resulta evidente que, por sí mismos, lejos de dirigirse en la dirección de la independencia han hecho todo lo contrario” (en Carrillo, Fernández, Linde et. al, 2015, p. 61). Villaverde está de acuerdo con el hecho de que faltan instituciones para proteger la independencia: “la ausencia de un estatuto general de la profesión periodística, del desarrollo de la cláusula de conciencia y de estatutos de redacción tampoco arrojan un panorama halagüeño” (en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015 p. 63).

Otros autores señalan factores más relacionados con la economía de los medios y la progresiva digitalización del sector. Así Villaverde señala como causa fundamental de la falta de independencia la creciente concentración de los medios como consecuencia de la crisis económica: “la tendencia a la concentración de la prensa local y regional, controlada por dos grandes grupos, de las TV privadas, que lo son por otros dos grandes grupos con ramificaciones

en la prensa, y la no menor concentración en el sector de las radios, no arroja un panorama alentador para el pluralismo informativo" (en Carrillo, Fernández, Linde et. al, 2015, p. 63)

Solozabal añade: "quizás la difícil situación económica de los medios, agravada por la invasión de la prensa digital, les fuerza a buscar la audiencia a cualquier precio incurriendo en el sensacionalismo, la simplificación y el escándalo, ignorando la compensación que, al menos en otros países, tiene el periodismo de calidad, basado en la profesionalidad y la probidad. El periodismo de investigación es caro, pero los medios cada vez prescinden más de él, descansando en la opinión, breve y esquemática, sobre el análisis y la objetividad" (en en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, p. 29).

A pesar de estos factores derivados del entorno económico y tecnológico, Zarzalejos reconoce que, "lo que ha entrado en crisis no es solamente el paradigma informativo de los medios convencionales, sino, sobre todo, la promiscuidad entre el poder y los medios, sus editores y sus profesionales" (2015).

Como resultado de todo lo anterior, Transparencia Internacional concluye que "los ciudadanos no reciben un balance imparcial de las actividades regulares del gobierno a través de los medios de comunicación" (Villoria, 2012, p. 298). Ello a pesar de que para algunos de los expertos consultados, como Carmen Rodríguez, el pluralismo informativo está perfectamente garantizado en España, "dada la pluralidad de líneas editoriales de los distintos medios".

Una vez más, este entorno mediático es una herencia de nuestro contexto histórico y cultural, donde el desarrollo tardío del liberalismo en el mediterráneo ha derivado en un clientelismo. Este clientelismo deriva en una instrumentalización de los medios por parte de la élite política y empresarial. Algo que se traduce en una falta de autonomía de la prensa como institución, que ha sido regida por estas fuerzas externas, sobre todo por propietarios de empresas. "Una de las características de la región del mediterráneo es el uso de los medios por varios actores como herramientas para intervenir en el entorno político", explican Hallin y Mancini (2004, p. 113). Así lo reflejó una encuesta a periodistas en Italia, Alemania, EEUU y

Reino Unido: las mayores presiones de los propietarios sobre la redacción se producían en Italia y las menores en Alemania (2004, p. 118).

Además, el Estado ha jugado un doble papel con respecto a los medios de comunicación en los países mediterráneos. Por un lado se ha configurado como censor, propietario y financiador, limitando el papel de perro guardián de la prensa mediterránea (2004, p. 119). Por otro lado, se ha vivido una desregulación salvaje en lo que respecta a garantizar una independencia efectiva del sector con respecto a esas presiones externas. "A pesar del fuerte papel del Estado en estos países, o quizás debido a ello, el diluvio comercial ha llegado al sur de Europa más repentinamente y con menos restricciones que en el norte de Europa", explican Hallin y Mancini (2004, p. 124).

Ante esta realidad, Transparencia Internacional recomienda desarrollar mecanismos para garantizar el pluralismo interno de los medios, mientras que Linde sugiere la posibilidad de explorar la imposición de una obligación a los medios de garantizar a través de ciertos mecanismos la producción de "información veraz, más allá de la legítima línea editorial del medio en cuestión (Linde en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, pp. 24). En cualquiera de los casos, tiene que pasar por un ejercicio de voluntad en el lado del sector. De acuerdo con González Urbaneja, "los medios pueden ser independientes, pero hace falta que quieran serlo" (Villoria, 2012, p. 288).

Han pasado seis años desde la publicación de estos informes y el MPM 2020 sigue confirmando la existencia de un riesgo medio de independencia de los medios frente al poder político (47 por ciento) y un riesgo aún mayor frente al poder económico y financiero de los propietarios, que se sitúa en el 60 por ciento. Así, se continúan evidenciando casos de influencia política en el nombramiento de directores al frente de las redacciones (Masip, Ruiz-Caballero y Suau, 2020). El *Digital News Report de 2020* del Reuters Institute for the Study of Journalism informa de los cuatro nombramientos que se sucedieron a lo largo de ese año al frente de las principales cabeceras del país: Jordi Juan en *La Vanguardia,* Albert Sáez en *El Periódico*, Julián Quirós al frente del *ABC* y Javier Moreno, de nuevo al frente de *EL PAÍS* (Negredo, Amoedo y Vara, 2020). En lo que respecta a este último, la Fundación Compromiso y Transparencia

recopila un conjunto de artículos que señalan "supuestas influencias externas detrás del cambio inesperado del director de El País" (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, pp. 45-46). En agosto de 2021, unos meses después de que se nombrara a Joseph Oughourlian como Presidente del Grupo PRISA, desbancando a Javier Monzón, se produjo un nuevo cambio en la dirección de EL PAÍS. Javier Moreno fue sustituido por Pepa Bueno.

Los autores del *MPM 2020* subrayan la falta de una regulación que establezca mecanismos para proteger la independencia en dichos procesos de nombramiento en el ámbito de los medios de comunicación privados. Aunque reconocen que existen instituciones para promover la independencia y el pluralismo interno de los medios como la cláusula de conciencia, los autores lamentan la falta de utilización por parte de los profesionales de la información. Lo mismo ocurre con los estatutos de la redacción, cuya implantación es limitada y, los existentes, tienen una dudosa eficacia, como acabamos de comprobar.

11.4.1. Los estatutos de la redacción y la cláusula de conciencia

Desde un punto de vista normativo, nos remitimos a lo dispuesto anteriormente sobre los Estatutos de la Redacción[266]. Simplemente recordar aquí que los estatutos de la redacción son mecanismos de autorregulación promovidos por el Consejo de Europa y la UNESCO que vienen a reconocer un conjunto de derechos a todos los profesionales que integran la redacción. Cumplen una función de reconocer la independencia de la redacción frente a los equipos de gestión y frente a la propiedad, es decir, frente al Consejo de Administración. En la mayoría de los Estatutos de la Redacción se reconoce tanto la cláusula de conciencia y el secreto profesional, que conforman el llamado "estatuto constitucional" del periodista, en palabras de Villaverde. Los estatutos más recientes incorporan también el código deontológico de la redacción.

[266] Vid. Apartado *c) Mecanismo de autorregulación para garantizar la independencia de los periodistas: el estatuto de la redacción* en Parte I, Capítulo 2, El Derecho a comunicar y recibir información veraz en nuestro orden constitucional. 2.5. Titulares del derecho de información: emisores y receptores; 2.5.1. Emisores. 2.5.1.1. Periodistas.

EL PAÍS fue el primer diario en aprobar su *Estatuto de la Redacción* en 1980[267], que sirvió de referente a los Estatutos que fueron aprobándose después en diferentes diarios y medios. La redacción de EL PAÍS se inspiró en el modelo francés de *Le Monde* aunque nunca lograran alcanzar un porcentaje de participación en el accionariado, como lo hicieron sus homólogos franceses. El Estatuto, que sigue en pleno vigor, recoge un proceso exhaustivo para invocar la cláusula de conciencia ante situaciones de amenaza de la independencia editorial. Así como la posibilidad que brinda el artículo 7: "cuando dos tercios de la Redacción consideren que una posición editorial de EL PAÍS vulnera su dignidad o su imagen profesional podrán exponer a través del periódico su opinión discrepante". Además contempla en el artículo 3.3. una declaración de intenciones en relación a su independencia frente a presiones externas[268].

La periodista Gallego-Díaz hizo recientemente una valoración de la utilidad del Estatuto a lo largo de los 40 años de vigencia: "El Estatuto, consideran hoy algunos críticos, no alteró la relación entre la propiedad del medio y los periodistas, y de hecho nunca se ha rechazado ninguna propuesta del consejo de administración para el cargo de director, y solo una vez la Redacción recurrió al artículo 7. Pero lo que se constata es lo contrario: que nunca la propiedad ha propuesto a un director que la Redacción no aprobara. Desde todos los puntos de vista, 40 años después, el Estatuto de Redacción sigue siendo un instrumento práctico, sensato y formidable de independencia profesional" (2021).

Algo con lo que, según Zarzalejos, no estaría del todo de acuerdo el propio Juan Luis Cebrián quien: "ha llegado a responder que en el diario se funciona bajo la ley de la gravedad: no se nota, pero existe en forma de autocensura no inducida por terceros, sino por los propios redactores, que desarrollan su trabajo en un marco de referencias que podrían resultar intimidantes de una deseable espontaneidad informativa" (2015).

En el caso del resto de medios de comunicación analizados por la FCyT, ningún otro publica un Estatuto de la Redacción o mecanismos similares para proteger la independencia

[267] https://elpais.com/diario/1980/06/21/economia/330386406_850215.html

[268] *"El País rechazará cualquier presión de personas, partidos políticos, grupos económicos, religiosos o ideológicos que traten de poner la información al servicio de sus intereses. Esta independencia y la no manipulación de las noticias son una garantía para los derechos de los lectores, cuya salvaguarda constituye la razón última del trabajo redaccional".*

editorial, a pesar de que, según indica Cobo, existen alrededor de diez medios de comunicación que cuentan con un Estatuto de la Redacción en España, un número, en cualquier caso, limitado (en Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019, pp. 46-48).

Posteriormente, las cadenas de televisión Atresmedia y Mediaset crearon comités editoriales con el objetivo de revisar "de forma exhaustiva los contenidos de los canales, prestando especial atención a la independencia de los profesionales y a la representación de todas las corrientes de opinión y pluralidad de ideas" (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, pp. 59-60).

11.5. Transparencia en la publicidad institucional

La FCyT define publicidad institucional "como la actividad publicitaria promovida por las administraciones públicas, así como por las empresas y organismos dependientes" (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, p. 9). Mientras que el Tribunal Constitucional la define como "una concreción de la comunicación pública que pone en relación a los poderes públicos con los ciudadanos sobre intereses de la colectividad a través de los medios de comunicación social" (en Gil González, 2020, que se remite a las STC 104/2014 de 23 de junio; en la 130/2014 de 21 de julio; en la 147/2014 de 22 de septiembre y en la 160/2014 de 6 de octubre, y en la sentencias del Tribunal Supremo 2173/2017).

Desde un punto de vista normativo, la contratación de publicidad institucional está regulada por una serie de disposiciones legislativas[269]. El Secretario de Estado de Comunicación verifica si el plan anual de publicidad y comunicación cumple con una serie de criterios objetivos en la distribución a los distintos medios de comunicación, y la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación centraliza los contratos de planes de medios

[269] Concretamente, la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-21524-consolidado.pdf) y* el *Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado* (https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15575)

y las campañas que proponen los distintos órganos administrativos y agencias de la Administración General del Estado[270].

La administración pública lidera la inversión publicitaria en España, con más de 653 millones de euros anuales, de los cuales 291 millones se destinan a la inversión publicitaria en los medios de comunicación. Sin embargo, los medios de comunicación analizados por la Fundación Compromiso y Transparencia son mayoritariamente opacos en cuanto a la información sobre los ingresos procedentes de la publicidad institucional, lo que lleva a la organización a alertar de los riesgos derivados de la "instrumentalización política de la publicidad para hacer propaganda política del partido en el poder", así como de "la falta de transparencia en la adjudicación de los medios beneficiados y la ausencia de criterios objetivos en el reparto" (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, p. 10).

Las denuncias de esta Fundación no son aisladas. Numerosos académicos han venido analizando este fenómeno y confirmando los riesgos institucionales derivados de esa falta de transparencia en la adjudicación de publicidad institucional a los medios de comunicación (Álvarez-Peralta y el impacto negativo para el mercado libre de medios y para el ejercicio del derecho de información Franco, 2018; Aguado-Guadalupe, 2018; Gil, 2020; Magallón, 2020; Martin Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020). También se evidencia la utilización de la publicidad institucional para premiar o castigar la línea editorial de los medios de comunicación en función de su alineación con la ideología de los gobiernos que la conceden, a lo que Gil ha llamado como "censura negativa" (2020, p. 189). Como diría Solozabal, la publicidad institucional "sencillamente no debería existir (...) es propaganda que no tiene sentido alguno en un sistema en el que debe reconocerse la igualdad institucional de todas las fuerzas en el debate político sin posición preferente para nadie, mucho menos para el gobierno, por cuenta de quien se publica la propaganda institucional" (en Carrillo, Fernández, Linde et al., 2015, p. 30).

En este contexto de opacidad, Vocento es el único grupo que proporciona, desde que la Fundación comenzó a analizar este indicador en 2016, información sobre sus ingresos publicitarios en su Informe de Sostenibilidad 2015, donde declara que "con el fin de

[270] https://contratacioncentralizada.gob.es/quienessomos

proporcionar un mayor grado de transparencia en relación con nuestra independencia como empresa de medios de comunicación" e informa de "los volúmenes totales de negocio que representan para Vocento el conjunto de empresas del IBEX 35 y el sector público en el que se incluyen organismos nacionales, autonómicos y locales". En la información se incluía un cuadro con los porcentajes de ingresos publicitarios de los últimos dos años (Martin Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017).

El mismo grupo, en su Memoria de Sostenibilidad de 2019 (pág. 19), declara que "dentro de nuestro compromiso con la transparencia, en la siguiente información reportamos las cifras de publicidad relacionadas con dos sectores relevantes para nuestros grupos de interés (…) Sector público incluye: administraciones: central, autonómicas, provinciales y locales de todo el país y entidades, empresas y otras organizaciones de carácter público en todo el país". (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, p. 50).

11.6. Principios y procesos editoriales de los medios españoles

En esta categoría incluimos un conjunto de indicadores, como el cumplimiento de ciertos códigos deontológicos, la transparencia en los procesos de verificación y en la política de fuentes, la transparencia en el etiquetado y el defensor del lector. Es decir, todo lo relativo a la gestión del proceso informativo, que suele liderar el director de la redacción y que en España, como en la mayor parte de jurisdicciones, se desarrolla bajo un régimen de autorregulación.

A pesar de existir un variado número de herramientas de autorregulación, la debilidad económica que atraviesan algunas empresas de medios condiciona su ejercicio real por parte de los informadores, que "están ahora más angustiados por mantener su puesto de trabajo y sus condiciones laborales que por su independencia profesional" (Díaz Arias, 2015, p. 608). Por tanto, las diversas formas de autocontrol que se han ido elaborando con el paso de los años no están resultando de verdadera utilidad como consecuencia de una serie de factores vinculados fundamentalmente a la precariedad económica de los medios de comunicación.

Aznar y Serrano-Moreno, que publicaron un estudio en 2017 sobre las Resoluciones de la Comisión de Arbitraje de la FAPE como representación del cumplimiento del código deontológico del organismo profesional, concluyen que, "la autorregulación sigue gozando de poco ascendiente en España, tanto en el mundo profesional, donde no se percibe su utilidad práctica, como en el académico, que no le ha prestado la debida atención".

Estas conclusiones coinciden con las del informe de la UNESCO *Tendencias Mundiales sobre Libertad de Expresión e Información 2017/2018*, que confirma la necesidad de una mejora de los mecanismos de autorregulación porque los existentes adolecen de efectividad. "Suele ser difícil establecer entidades de autorregulación que sean significativas; frecuentemente, estas entidades son débiles, y sus directivos pueden aplicar solo una limitada cantidad de soluciones, además de que sus medios para hacer cumplir estas multas y castigos también son reducidos" (p. 113).

Existe por tanto un consenso general sobre la necesidad de mejorar la eficacia de los mecanismos de autorregulación como garantía única de la responsabilidad del periodista para poder cumplir con su propósito constitucional de comunicar información veraz. Es por ello que se precisan una serie de condiciones adicionales, como es una libertad política y social que conciernen a los medios de comunicación y que veremos a continuación.

En este punto, tienen especial responsabilidad las élites externas al medio, tanto las políticas, las económicas y financieras, como las culturales o civiles. Un profesional también ha de tener libertad dentro del medio de comunicación, una libertad interna que le permita ejercer su actividad con autonomía profesional. Los obstáculos a los que se enfrentan los profesionales de la información suelen venir sobre todo de "la propia empresa o los poderes políticos y económicos que quieren influir en la actividad de los medios (...) No es extraño entonces que sea frecuente el síndrome del profesional que ha perdido la ilusión inicial y se ha vuelto más bien cínico en la estimación de su propia actividad y la de su profesión". (Aznar, 2015, p. 507).

El resultado de esta libertad externa e interna es garantizar de manera real efectiva la posibilidad ideal de que el profesional se mantenga fiel al público en su transmisión de información veraz (Sinova, 2014, p. 34-40).

11.6.1. Códigos deontológicos

Según Transparencia Internacional, "los códigos existentes en España no son estrictamente códigos, sino a veces normas incluidas en convenios colectivos o libros de estilo. La gran debilidad de estos códigos es que no incluyen, en general, la previsión de un órgano que vigile su cumplimiento" (en Villoria, 2012, p. 294). Por tanto, en las empresas de medios existen numerosos códigos éticos y deontológicos, pero no existen mecanismos para que se cumplan d*e facto*. En palabras de Cousido, "una cosa es que existan códigos éticos y otra, que funcionen" (en Villoria, 2012, p. 294).

La razón de que los códigos no logren una mayor eficacia es una razón cultural. El nivel de profesionalización es bajo en los países del mediterráneos. Hallin y Mancini definen profesionalización como un conjunto de elementos que refuerzan el gremio, como la existencia de organizaciones profesionales fuertes, un buen reconocimiento social de la prensa, un sistema fuerte de ética profesional, un consenso en relación con los estándares periodísticos y el prestigio de las instituciones educativas destinadas a formar a los periodistas (2004, p. 110).

Además, en todos los países mediterráneos la lógica política tiende a jugar un papel más relevante que la agenda informativa puramente periodística. Esta cultura mediática tan politizada puede entenderse también por el papel que jugaron los periodistas durante la transición democrática, donde el 50 por ciento consideraba muy importante defender y promover ciertos valores e ideas e influir en el público. Más allá de la transición, el paralelismo político en los medios españoles se ha ido intensificando en España resultando en la división de dos claros campos mediáticos rivales al servicio de las élites políticas (Hallin y Mancini, 2004, pp. 104-112). Este sistema clientelar está también "conectado con una cultura política que es relativamente cínica acerca de la noción de un interés público general que trasciende los intereses particulares" (p. 138).

Otra de las razones por las que no termina de consolidarse la profesionalización es "la situación de precariedad laboral que padece el sector, que afecta negativamente a su ejercicio y despliegue efectivo" (Castillejo, en Villoria, 2012, p. 295). Por su parte, González Urbaneja explica que FAPE creó una *Comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología del Periodismo*[271] que tiene una cierta actividad, pero que en la práctica carece del necesario "prestigio o respeto entre la profesión y en la sociedad. No tiene capacidad de imponer o castigar, más allá del rechazo moral y social" (en Villoria, 2012, p. 295). Adicionalmente, Transparencia Internacional denuncia la falta de formación en materia de ética periodística y la falta de una "organización de defensa de la ética de los periodistas".

España, por tanto, ha incorporado tarde los principales elementos de una cultura ética efectiva, como la gobernanza, la transparencia y el cumplimiento, que son de tradición más anglosajona. Por exigencias de Europa y de los mercados financieros estos elementos se han ido incorporando en todos los sectores, inclusive en el sector de los medios de comunicación. En este sentido, la introducción del libro de estilo de EL PAÍS marcó un hito en la profesionalización del periodismo en nuestro país.

Pero para que los códigos puedan cumplirse de manera efectiva se ha desarrollado en el ámbito anglosajón los responsables de los *news standards*, una suerte de responsables del cumplimiento efectivo de la ética periodística. La FCyT ha seguido este referente para desarrollar un área concreta de cumplimiento integrada por tres indicadores: la comprobación de la existencia de un sistema de cumplimiento efectivo que supervise la efectividad de los códigos; la formación a los periodistas en cuestiones relacionadas con los estándares y los principios que establecen dichos códigos; y un canal de denuncias.

A la luz de estos indicadores, desde el 2016, las empresas cotizadas cuentan con códigos éticos, que incluyen unidades de cumplimiento y comités éticos que permiten velar por el comportamiento ético de todos los empleados del grupo, identificar y minimizar los riesgos de cumplimiento y supervisar todo el sistema. También cuentan con un canal de denuncias para los

[271] https://www.comisiondequejas.com/

empleados del grupo. Pero tan sólo Grupo Prisa en su *Estatuto de la Redacción* prevé la existencia de un Comité de Redacción que pueda velar por garantizar una efectividad a lo previsto tanto en el Estatuto como en el Libro de Estilo (Martín Cavanna, Herrero-Beaumont y Morales, 2017). En el 2018, algunas empresas no cotizadas (como el Grupo Henneo) comenzaron a publicar también sus códigos éticos y canales de denuncias (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020).

En el último informe de 2020, la Fundación registra una mejora sustancial en algunos medios de comunicación que han comenzado ya a extender la cultura de cumplimiento corporativa al área informativa, algo que recogen empresas como Atresmedia, Mediaset y PRISA en sus respectivos Informes Anuales Corporativos[272] (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, pp. 70-72)).

11.6.2. Principio de veracidad, procesos de verificación y tratamiento de fuentes

Desde una perspectiva normativa, nos remitimos a lo dispuesto anteriormente en relación con la interpretación constitucional de la veracidad informativa consagrada en el artículo 20.1.d)[273]. Basta recordar aquí que la transmisión de una información veraz por los medios de comunicación es esencial para que los ciudadanos puedan formarse una opinión libre. "En este punto, los medios de comunicación debieran cumplir lo preceptuado por la Constitución, pero tanto en

[272] Así, por ejemplo, Atresmedia informa de la existencia de un "sólido sistema de gestión de la ética" donde se incluyen los códigos deontológicos de los servicios informativos. El grupo cuenta con "dos comités editoriales (que se reúnen semanal y mensualmente) que tienen como función principal velar por la independencia y pluralidad de los profesionales y el rigor, objetividad y veracidad en el desempeño de sus tareas para la creación y selección de contenidos para los canales del Grupo, así como la protección de la audiencia". Lo mismo se puede decir de Mediaset que "tiene definido e implantado un sistema de control para evaluar y monitorizar los contenidos generados, a efectos de alinear la creación de contenidos con los valores de la compañía, su Código Ético y el Código de Autorregulación de Contenidos e indica la labor del Comité de Autorregulación y de la Comisión Mixta de seguimiento" En el caso de PRISA, en su Informe Anual informa de que "cuenta con un director editorial, dependiente del consejero delegado, que es el encargado de armonizar el marco editorial de los distintos medios (…) existe un Comité Editorial de Prisa, cuya misión es la de propiciar que los directores y equipos de opinión redacción de los medios del Grupo desarrollan su labor tras un contraste y debate apropiados para la selección y enfoque de los temas a tratar. Este comité se rige por unos Principios de funcionamiento y organización aprobados por el Consejo de Administración, que nombra a su presidente".

[273] Vid. Apartado b) *Propósito de veracidad como principal responsabilidad de los medios*, dentro del 2.5.1.2. Los medios de comunicación, dentro del 2.5.1. Los emisores, dentro del 2.5. Titulares del derecho de información: emisores y receptores, dentro del Capítulo 2. El derecho a comunicar y recibir información veraz en nuestro orden constitucional de la parte I.

España como en el resto de Occidente el postulado de la información veraz no figura entre los objetivos principales de los medios de comunicación" (Linde en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, pp. 23-24).

Se echa en falta una metodología específica de los periodistas en lo relativo a los procesos informativos y de verificación. En este sentido, Transparencia Internacional apunta a la inexistencia de estándares éticos dentro del sector y a la falta de transparencia sobre el proceso informativo que se sigue en el seno de las redacciones, como factores que inciden en la calidad de la información y en el pluralismo informativo. Concretamente, según Cousido, los periodistas "no siempre" se basan en múltiples fuentes, o informan sobre ambos lados de un problema. "A veces, simplemente por ignorancia. Hay una falta de formación enorme" (en Villoria, 2012, p. 295). Para Transparencia Internacional "éste es un aspecto que es transversal en todo el sistema educativo español", donde "los estudiantes reciben formación con una metodología de estudio basada en la memorización y no en la resolución de problemas de forma crítica e independiente" (en Villoria, 2012, p. 296).

Volvemos a una cuestión cultural. De acuerdo con Hallin y Mancini, el pluralismo polarizado de los países mediterráneos ha generado una cultura periodística donde "los hechos no se ven que hablen por ellos mismos, el comentario es valorado y la neutralidad aparece como inconsistente, ingenua u oportunista" (2004, p. 131). Una de las consecuencias de esta cultura periodística es el débil papel que juega el periodismo como perro guardián del poder. El elemento central de la comunicación pública es el proceso de negociación entre partidos y facciones más que la búsqueda de la veracidad sobre los asuntos reales de la gente (2004, p. 132).

Todas estas características se matizan y se relajan a medida que van penetrando ciertos elementos asociados al modelo liberal de medios. Así en lo que respecta a los procesos de verificación, fue El País el que primero introdujo algunos elementos, aunque han sido las televisiones las que más en detalle lo han desarrollado desde que la FCyT comenzó a analizar el grado de transparencia sobre estos elementos.

Concretamente, desde que aprobó su Código Ético en el 2012, Mediaset se compromete de manera genérica con el principio de veracidad[274], y lo refuerza con unas directrices concretas en la sección de *Gestión de Contenidos Informativos* del *Informe Anual Corporativo*[275]. En esta misma sección, Mediaset establece un *Marco de Control* del proceso editorial donde prevé la existencia de Reuniones de Redacción Diarias, un Comité Editorial Semanal, un Sistema de Citación de Fuentes, el Interés Público y la Relevancia Informativa y un Sistema de Rectificación.[276]

En el caso de Atresmedia, recoge los principios de veracidad y pluralidad en sus *Estados de Información No Financiera (EINF)* o de *Responsabilidad Corporativa* como *Principios de Actuación* dentro de su *Política General de Responsabilidad Corporativa*[277] y se remite a los códigos deontológicos de sus dos principales cadenas, *Antena 3* y *La Sexta*, que se hicieron públicos en 2012[278]. En ellos se recogen, aunque de manera más genérica, su compromiso con la "verdad" en el caso de La Sexta y con la "fiabilidad" en el caso de Antena 3.

---

[274] https://files.mediaset.es/file/10002/2019/09/06/Codigo_Etico_Mediaset_Espana_c8d7.pdf: "*Los periodistas de Mediaset España realizan su trabajo en el más estricto cumplimiento de los principios de veracidad, objetividad e independencia en la información que transmiten*"

[275] En el último Informe Anual Corporativo de 2020: https://files.mediaset.es/file/10002/2021/03/03/INFORME_ANUAL_CORPORATIVO_2020_ca77.pdf esta sección dice lo siguiente: "*Los informativos de Mediaset España ofrecen al espectador los datos y la información necesaria para que valore los hechos de forma crítica y saque sus propias conclusiones. No expresan opiniones, sino que llevan a cabo la actividad periodística aplicando los principios de veracidad, objetividad e independencia en la información que transmiten, y desarrollando su labor bajo la premisa de la libertad de expresión e información, el secreto profesional y la no discriminación.A su vez, se considera que cualquier tema o asunto a tratar en los informativos exige dar voz a los distintos puntos de vista, para que los espectadores tengan la posibilidad de confrontar opiniones plurales y que prevalezca el criterio frente al ruido que pueda suscitar una información determinada" (p. 32).*

[276] Concretamente, se establece que: "*La inmediatez de la información y la creciente preocupación ciudadana sobre su veracidad, dado el gran volumen de noticias falsas (fake news) que inundan los medios digitales, hacen de la imparcialidad y la credibilidad en la prestación del servicio informativo características fundamentales de estos tiempos (...) Para cumplir con estos valores y bajo la necesidad de contrastar e informar en el mínimo período de tiempo que ciñe el minuto a minuto de la actividad, la redacción de informativos de Mediaset España realiza una escrupulosa comprobación de la fuente y su contraste con segundas fuentes*".

[277] Que establece: "*una información contrastada, veraz y plural que permita a los ciudadanos formarse opiniones libres y fundadas. Para garantizar el ejercicio de una información responsable e independiente, nuestros servicios informativos se guían por códigos deontológicos*" https://www.atresmediacorporacion.com/informe-anual/2020/pdf/DossierAnual2020A3_ESP.pdf

[278] En el Código deontológico de Antena 3 se publica en este enlace: https://www.atresmediacorporacion.com/a3document/2012/01/10/DOCUMENTS/00002/00002.pdf y e en el Código deontológico de La Sexta se establece: "*Nuestro compromiso, estar siempre con la verdad*": https://www.atresmediacorporacion.com/responsabilidad-corporativa/codigos-conducta/codigo-deontologico-lasexta-noticias_20140219589331380cf22c043d0ed69d.html

La problemática de la desinformación está precipitando una avalancha de medidas dentro de los medios de comunicación tradicionales asociadas a la verificación y a las fuentes. Así, en los últimos EINF de 2019 y 2020, Atresmedia se compromete con la problemática de la desinformación a través dos nuevos mecanismos de verificación al estilo de los *fact-checkers*: *Verifica A3N*, para *Antena 3 Noticias*, y el diseño y la puesta en marcha de un equipo de verificación y chequeo de informaciones junto a *Newtral*, para *la Sexta Noticias*[279].

En el 2019, las radios *COPE* e *Intereconomía* se sumaron a las grandes televisiones en el desarrollo de una transparencia sobre su compromiso con la veracidad. Concretamente, la cadena *COPE* contempla estos compromisos en su Código Deontológico publicado en 2018[280]. Por su parte, *Intereconomía* publicó también en 2019 su *Ideario*, donde contempla su compromiso con la verdad[281].

En el caso de los diarios, la FCyT ha registrado una mejora significativa en el grado de transparencia sobre algunos de estos asuntos gracias a la adhesión al *Trust Project* de dos cabeceras de referencia en España, *EL PAÍS* y *El Mundo*, en el año 2018. El *Trust Project* viene a introducir tres indicadores clave ligados a los procesos editoriales: la verificación de la información, el tratamiento de las fuentes, inclusive las fuentes anónimas, y una política de correcciones además del defensor del lector (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019, pp. 41-43). Recordemos que estos indicadores están también presentes en la mayoría de las iniciativas de autorregulación internacionales que hemos analizado anteriormente.

---

[279] Vid. p. 86: https://www.atresmediacorporacion.com/informe-anual/2020/pdf/DossierAnual2020A3_ESP.pdf

[280] En el apartado 7, titulado ***Información veráz, fiabilidad de las fuentes. responsabilidad en la información*, se** establece que: "*COPE es un medio de comunicación socialmente responsable desde su estructura y modelo de trabajo. Los profesionales de la comunicación de la misma actuarán rigurosamente con respeto absoluto a la verdad de los hechos y a la fiabilidad de las fuentes (...)"*: https://institucional.cope.es/linea-editorial-codigo-deontologico-etico/

[281] En este enlace: https://www.grupointereconomia.com/main.php?act=ideario#informacionOpinion disponible en 2020 pero no en la actualidad por cambios en el Grupo se contemplaba lo siguiente: "*Considera que su servicio a la información veraz y su lucha contra la mentira tienen sentido porque existe la verdad objetiva, hay deber de buscarla y es posible conocerla y comunicarla en aquella satisfactoria medida que garantizan la honradez, la capacidad y el rigor profesionales puestos en los métodos y fines. En este servicio, todos los medios de Intereconomía, además de distinguir la información de la opinión, se esforzarán para que la información sea completa, actual, independiente, objetiva y acreditada*" (...) "*quiere comunicar una información verdadera, rigurosa y coherente en la acreditación de los hechos y la argumentación de las opiniones, respetuosa con las personas e instituciones, con sus bienes y derechos, al tiempo que desea contribuir a desterrar cualquier forma de engaño, mentira, falsedad y manipulación de la vida social y, en especial, de la política*"

La tecnología del *Trust Project* permite colocar el sello al final de cada artículo con toda la información relevante para el lector. Tanto *EL PAÍS*[282] como *El Mundo*[283] han desarrollado un Código Ético específico que contiene información sobre cada uno de estos indicadores y que son publicados en la web y enlazados al sello del *Trust*, lo que facilita a los lectores acceder a la información. Por su parte, Vocento, el editor de *ABC*, hizo por primera vez alusiones muy genéricas a la veracidad y a las fuentes en dos documentos publicados en 2018: *Compromisos Editoriales*[284], y *Compromisos Periodísticos*[285].

Además, el Código Ético del Grupo Prisa[286], que se aprobó por primera vez en 2015 y sufrió una modificación en 2019, dedica la sección 13.3.3 a la veracidad de la información dentro

[282] En el caso de EL PAÍS, puede accederse al Código Ético en este enlace: https://elpais.com/estaticos/codigo-etico/ concretamente merece la pena destacar lo que establece en relación con el proceso de verificación: "l*as informaciones de que dispone un periodista solo pueden ser obtenidas por tres vías: su presencia en el lugar de los hechos, la narración por una tercera persona o el manejo de un documento. El lector tiene derecho a conocer cuál de las tres posibilidades se corresponde con la noticia que está leyendo. Para ello, se citará siempre una fuente cuando el periodista no haya Estado presente en la acción que transmite. Si la información procede de una sola persona, se hablará de 'fuente' en singular*"; así como lo que establece en relación al tratamiento de fuentes anónimas: "*el periodista tiene la obligación de no revelar sus fuentes informativas cuando estas hayan exigido confidencialidad. Excepcionalmente, y por causas que afecten a su honor o al prestigio profesional, podrá hacerlo, con autorización previa del director. Del mismo modo, y ante informaciones especialmente importantes, el director del periódico podrá conocer las fuentes informativas de un redactor, con el compromiso expreso de no revelarlas. Hay que evitar el recurso de disimular como fuentes informativas ('según los observadores... ', 'a juicio de analistas políticos...') aquellas que solo aportan opiniones*"

[283] En el caso de EL MUNDO, puede accederse al Código Ético en este enlace: https://www.elmundo.es/em/codigo-etico.html donde establece los principios de verificación de hechos y fuentes: "*Cada vez que un periodista cuestiona el material que le entregan, lo verifica, lo completa, lo corrige con nuevos testimonios –siempre que sea posible, de fuentes independientes– o datos documentales, también está dando ese salto. Más aún cuando prácticamente toda la información se nutre de material descubierto por la iniciativa directa del periodista; es decir, cuando se realiza reporterismo de investigación. Aceptar ciegamente los datos que suministra una fuente interesada sin contrastarlos y completarlos (o desmentirlos, si viene al caso) es una falta profesional tan frecuente como injustificable*". En relación con las fuentes anónimas establece: "*1. Búsqueda de fuentes corroborativas. Una vez obtenido un dato fundamental de una fuente que haya solicitado la confidencialidad, se pueden buscar otras fuentes diferentes, que lo confirmen y que sí puedan ser identificadas. Probablemente este recurso sea más factible a través de fuentes documentales que humanas, pero el periodista tampoco debe descartar el hallazgo de alguna de estas últimas. 2. Exigencia de una atribución más precisa. A menudo es posible, incluso tratándose de una fuente que exige la confidencialidad, pactar con ella que acepte ser identificada, si no totalmente, sí con una cierta precisión, que contribuirá a reforzar la credibilidad de la información ante el lector*"

[284] Puede accederse al documento en este enlace: https://www.vocento.com/vocentocom/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/compromisos-editoriales.pdf, donde dice: "*Los trabajos periodísticos solo contendrán mensajes rigurosos y veraces*"

[285] https://www.vocento.com/vocentocom/wp-content/uploads/sites/5/2018/05/compromisos-periodisticos.pdf donde dice: "*garantizarán la pluralidad de opiniones y el contraste de varias fuentes cuando fuere necesario*"

[286] https://www.prisa.com/uploads/2019/05/codigo-etico-es-prisa-20190509.pdf

del artículo 13, titulado "Imagen y reputación corporativa"[287]. El principio de veracidad también queda consagrado en el artículo 3 del apartado de Principios del Estatuto de la Redacción, aprobado en 1980[288]. En el *Libro de Estilo* se establecen las directrices concretas sobre el tratamiento de las fuentes, las opiniones, si bien dicho Libro no es gratuito ni accesible al lector a través de la web.

En lo que respecta al tratamiento de fuentes, es pertinente remitirnos a la institución del secreto profesional, que, a pesar de quedar consagrada en el mismo texto constitucional nunca fue objeto de desarrollo legislativo. Aunque el secreto profesional es también un mecanismo de independencia de los periodistas, he optado por referirme a él en esta sección de verificación y tratamiento de fuentes anónimas, ya que la principal misión de este mecanismo es "eximir al periodista de tener que revelar la identidad de sus fuentes ante el poder público, el poder judicial, el poder ejecutivo, inclusive la policía, el legislativo, inclusive una comisión de investigación, particulares, e incluso ante superiores dentro del propio medio de comunicación".[289]

11.6.3. Políticas de correcciones y defensor del lector

Desde un punto de vista normativo, el derecho de rectificación se desarrolló a través de la *LO 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación* y nos remitimos a lo ya dispuesto anteriormente[290]. Las empresas de información en España están obligadas por esta LO "a difundir la respuesta del que ejerce el derecho de rectificación, con independencia de la veracidad de la respuesta".

---

[287] "La credibilidad es uno de los pilares de Grupo PRISA como empresa creadora y distribuidora de contenidos. Los "Profesionales", en tanto que transmisores de sus valores, deben aportar siempre informaciones veraces, contrastadas y completas, que ayuden al usuario a entender la realidad que se quiere dar a conocer"

[288] https://elpais.com/diario/1980/06/21/economia/330386406_850215.html donde se establece que: "El País se esfuerza por presentar diariamente una información veraz, lo más completa posible, interesante, actual y de alta calidad, de manera que ayude al lector a entender la realidad y a formarse su propio criterio"

[289] Vid. b) *Mecanismos institucionales para garantizar la independencia de los periodistas establecidos por la CE78* 18 dentro de 2.5.1.1. Los periodistas o profesionales de la información dentro de 2.5.1. Los emisores dentro de 2.5. Titulares del derecho de información: emisores y receptores 2.14 dentro del Capítulo 2. El derecho a comunicar y recibir información veraz en nuestro orden constitucional

[290] Vid. 2.5.2.4. *Derecho de réplica y rectificación* dentro de 2.5.2. Los receptores, dentro de 2.5. Titulares del derecho de información: emisores y receptores, dentro del Capítulo 2. El derecho a comunicar y recibir información veraz en nuestro orden constitucional

Además, como hemos visto en la estrategia europea de lucha contra la desinformación y en las numerosas iniciativas de transparencia y buen gobierno de los medios de comunicación, la política de correcciones es uno de los elementos más imprescindibles para cultivar la credibilidad del medio ante las audiencias. En este sentido, existe una corriente académica que está explorando vías para impulsar lo que se conoce como el derecho de acceso o participación de las audiencias en los medios de comunicación, como parte de la cultura de la transparencia en los medios (Aznar, Pérez Gabaldón, Alonso y Edo, 2018).

En la práctica, las políticas concretas que hacen efectivo un derecho de rectificación, sólo las contempla el Grupo PRISA y *Diario.es*. Ambos disponían desde el 2016 de un Defensor del Lector, en el caso de *El País*[291], y de un blog "Diario.es responde", en el caso del nativo digital, donde el propio Director rinde cuentas a las cuestiones que plantean los lectores[292]. La mayor parte de los diarios, tanto los pertenecientes a las cotizadas como los privados, cuenta desde el principio con una sección de Cartas al Director (Martín Cavanna, Herrero-Beaumont, Morales, 2017).

A partir de la llegada del *Trust Project*, se publican nuevos mecanismos para la protección de los lectores. En el caso de *El País*, además del defensor del lector y de las Cartas al Director, se crea una política de correcciones y una sección de comentarios. Lo mismo ocurre con *El Mundo* y *Vocento*, que publican una política de rectificación. En el caso de las televisiones, ambas promueven de una manera más transparente un conjunto de canales para vehicular la participación de las audiencias, y en el caso de Mediaset una obligación específica de rectificación (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019, 2020).

[291] En el *Libro de Estilo* de EL PAIS se establece una "Fe de Errores": "La fe de errores —se hayan cometido en el diario o en alguno de sus suplementos— se publicará siempre en las páginas de Opinión, al final de las Cartas al director".

[292] El *Diario.es* lleva desarrollando desde el principio una sección innovadora de "*accountability*" ante los lectores en formato *blog*, titulada "*El Diario.es responde*", donde el mismo director, Ignacio Escolar, rinde cuentas al lector, contestando una vez a la semana y en directo a un formulario enviado por los lectores https://www.eldiario.es/responde

11.6.4. Etiquetado, separación de opinión e información y contenidos patrocinados

En todo lo referente al etiquetado, la separación de información y opinión y el correcto señalamiento de la publicidad y de los contenidos patrocinados, los medios de comunicación en España, registran, en general, una falta de transparencia desde el principio, que no ha ido mejorando con el paso del tiempo a diferencia de otros indicadores, según se desprende de un análisis comparativo de los informes de la FCyT.

El constitucionalista Solózabal argumenta: "Lo más preocupante es la situación de la prensa seria que tiene una alineación política indudable que contrasta con la posición de este tipo de medios en otros países. Nuestros periódicos siempre están en campaña, y carecen, de ordinario, de la objetividad en un grado asombroso. Es penoso que las informaciones y editoriales necesiten de un correctivo que rebaje su parcialidad y, muchas veces, sectarismo (en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, p. 29). En este sentido Linde denuncia como norma de los medios de comunicación españoles la de "confundir constantemente información y opinión" (Linde en Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, pp. 24).

De nuevo, existe una explicación cultural e histórica que hace que la cultura periodística en España (al igual que la existente en otros países mediterráneos) haya infravalorado la información basada en hechos con respecto al claro predominio de la expresión de las ideas[293]. A partir de los 70 y 80, con la llegada de la democracia liberal, España vivió un cambio hacia una prensa de mercado, representada por periódicos como EL PAÍS, Diario 16 o El Periódico de Catalunya. Sin embargo, siguen permaneciendo rasgos "tremendamente partidistas" en esta prensa más profesional, donde el estilo periodístico tiende a dar un énfasis al comentario y a las tendencias políticas, jugando un papel activista y movilizando a los lectores a apoyar ciertas causas políticas (Hallin y Mancini, 2004, pp. 95-98).

Como consecuencia de esto último, no es de extrañar que Transparencia Internacional haya destacado en alguno de sus informes la preponderancia en España del llamado "*advocacy*

[293] Que puede resumirse en el tardío desarrollo industrial, el desarrollo limitado de la burguesía liberal y de las instituciones democráticas liberales y los bajos niveles de alfabetización de una gran parte de la población, según lo explicamos en el Capítulo 1 de la Parte I.

journalism", o periodismo de incidencia política, "es decir, periodistas que se sitúan constantemente a un lado u otro de la línea que marcan estas dos grandes formaciones políticas" (Villoria, 2012, p. 282).

A pesar de todo lo cual, los principales medios han incorporado elementos vinculados a la diferenciación de contenidos, algo que además cobra una importancia enorme en el contexto de desinformación actual. En el *Estatuto de la Redacción* de EL PAÍS se consagra el principio de separación de información y opinión en el artículo 3.3. Antena 3 cuenta en su Código Deontológico con tres apartados donde se señala el compromiso de separar con claridad y de modo explícito los contenidos puramente periodísticos de los comerciales[294]. En cuanto a los diarios, Vocento se sumó al año siguiente en su documento de *Compromisos Editoriales*[295], y en su documento de *Compromisos Publicitarios*[296]

Sin embargo, los medios españoles analizados por la FCyT no han desarrollado una política de transparencia sobre el etiquetado de los contenidos patrocinados, "un tipo de publicidad que no para de crecer en los medios digitales y cuyo formato, en principio, no plantea especiales problemas éticos siempre que el medio de comunicación sea claro y transparente con el lector. Algo que tampoco está sucediendo" (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2020, p. 12).

11.6.5. Políticas de conflictos de interés de los periodistas

Cuando hablamos de conflictos de intereses dentro del contexto de la redacción, estamos refiriéndonos a la "publicación de directrices editoriales y procedimientos para garantizar la

[294]Concretamente dice así: "*Todos los periodistas de la redacción de noticias de Antena3 deben cumplir de una manera clara y definida con los principios de separación de actividades con el objetivo de evitar posibles conflictos de intereses. Cualquier actividad al margen de la puramente relacionada con el trabajo periodístico no debe dejar margen para la duda ante cualquier posible conflicto de intereses Como en el resto de los programas de Antena3, los informativos separarán con claridad y de modo explícito la información de la publicidad, los contenidos puramente periodísticos de los comerciales. También se diferenciarán de forma inequívoca los contenidos informativos de aquellos que suponen una interpretación o comentario crítico en cualquier ámbito de la actualidad"*

[295]Que establece de manera muy genérica: "*Garantizarán la separación nítida entre información, opinión y publicidad*"

[296]"*El público debe ser capaz de distinguir los contenidos publicitarios de los informativos o de opinión. A lo largo del mensaje, el público debe ser capaz de identificar inequívocamente al anunciante*"

independencia y el conflicto de intereses de los periodistas: regalos, pagos, colaboraciones, amistades, viajes", según define este indicador la FCyT. La misma organización aclara que los periodistas incurren en un tipo de conflictos de intereses diferentes a los del resto de los empleados dentro de un grupo de comunicación, y por tanto deben recibir un tratamiento específico en los correspondientes códigos éticos. Según Transparencia Internacional, en España no "existen procedimientos establecidos en cuanto a regalos u otros, como pudiera pasar, por ejemplo, en el caso de la *British Broadcasting Corporation (BBC)* en relación a los límites de gasto por alojamiento o rechazo de cualquier regalo, etc" (en Villoria, 2012, p. 295).

Desde que la FCyT comenzó a analizar el Estado de este indicador en los medios en el 2016 y 2017, todas las empresas cotizadas contemplan una política sobre el tratamiento de los obsequios y los regalos, pero dirigida a todos los profesionales, sin adaptarla a las particularidades concretas de los periodistas. Tan sólo Antena 3 en su Código Deontológico de 2012 prohibía a sus periodistas aceptar regalos[297]. Algunas de las no cotizadas fueron sumándose en los años siguientes al desarrollar la política de aceptación y entrega de regalos en sus respectivos códigos éticos[298] (Martín Cavanna y Herrero-Beaumont, 2019 y 2020).

11.7. Independencia del regulador

La *Ley General de Comunicación Audiovisual* incluye la creación de un consejo de medios estatal (CEMA) para regular y supervisar la transparencia y el pluralismo en el sector audiovisual, algo que aún no se ha producido desde que se aprobó la ley en 2010. En el 2013, el gobierno de Mariano Rajoy llevó a cabo una concentración de los órganos reguladores existentes, que resultó en la creación de la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (la CNMC)[299]. A falta del CEMA, los dos órganos relevantes en el sector de los

[297] Concretamente dice: "*Los redactores de Antena3 Noticias no pueden aceptar regalos o privilegios que puedan interpretarse como una merma en su capacidad de información objetiva e independiente en relación a cualquier empresa o institución objeto de sus informaciones. Asimismo no es aceptable que cualquier periodista que, por su área de trabajo, pueda tener acceso a información privilegiada, pueda utilizarla en beneficio propio".*https://www.atresmediacorporacion.com/documents/2012/06/13/4C98559C-9E62-4ECF-9591-99CEB7349907/00005.pdf

[298] Grupo Heraldo, Imagina Media y Grupo Zeta en 2019 y Cope y Godó en 2020

[299] https://elpais.com/economia/2012/02/24/actualidad/1330091056_789246.html

medios de comunicación, es decir, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) quedaron absorbidos por el nuevo ente.

La fusión respondió a una necesidad planteada desde la UE de proceder a restringir el número de autoridades regulatorias en cada jurisdicción para disminuir los costes, una necesidad imperiosa tras las consecuencias devastadoras de la crisis financiera de 2008. A pesar de ello, la concentración de dichas autoridades en un único órgano ha suscitado el recelo y las críticas de expertos, que dudan de que la estructura actual permita garantizar la independencia de los diversos sectores regulados (Andrés Segovia, 2018).

La CNMC cuenta con dos órganos de gobierno: el Consejo, el órgano colegiado de decisión, y el Presidente. El primero está integrado por diez miembros nombrados por el Gobierno, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, con la aprobación del Congreso de los Diputados, que examina su idoneidad y los posibles conflictos de interés. Su mandato es de seis años, no es renovable y está sometido a un estricto régimen de incompatibilidades. Según el *Informe del Estado de Derecho de la UE. España*, . "La CNMC goza de una sólida reputación y es valorada por la plena eficacia e independencia de su labor". El MPM 2020 califica así de bajo el riesgo este órgano regulador en relación con su independencia.

A pesar de lo cual, los expertos inciden en que España es el único país de la UE que no tiene una autoridad estatal autónoma que supervise el sector audiovisual y que cree estándares éticos o mecanismos de integridad y transparencia. Como en muchas otras jurisdicciones de la UE, el sector de la prensa tampoco está sometido a ninguna regulación específica, ni a ningún órgano de regulación o control. Como señalamos anteriormente cuando hablamos de los códigos deontológicos, tampoco existen en España consejos profesionales con autoridad para sancionar por prácticas no éticas de los periodistas. Por todo esto, Transparencia Internacional concluye que, "España posee uno de los sistemas de medios más frágiles en términos de independencia, pluralidad, transparencia y rendición de cuentas" (Villoria, 2012, p.278). Según la organización, "ni la autorregulación, ni la regulación, funcionan en la práctica adecuadamente. Los medios de comunicación, citando a Urbaneja, 'apenas rinden cuentas, ni mercantiles ni profesionales. El nivel de crítica interna es bajo y la crítica social casi ausente'" (en Villoria, 2012, p. 278). ***2.8.***

11.8 Conclusiones

La situación de la transparencia y la gobernanza en el mercado de medios en España refleja las características típicas del modelo mediterráneo que describen Hallin y Mancini (2004)[300]. Las características principales de esta cultura mediática son un alto grado de pluralismo informativo externo, unos medios que están al servicio de los partidos políticos, una falta de profesionalización en la práctica del periodismo, unos lazos fuertes entre políticos y periodistas, y un mayor énfasis en la opinión que en la información.

Algunas de estas características se traslucen en el análisis sobre el estado de la transparencia y gobernanza informativas en España, aunque también hay muestras de que el país avanza hacia una convergencia en torno al modelo liberal de medios, donde imperan dos características esenciales: la profesionalización del periodismo y el énfasis en la veracidad informativa. Esta tendencia se extiende a todos los mercados de medios, aunque se mantengan particularidades locales (Hallin y Mancini, 2004; Nielsen y Levy, 2013).

A continuación resumimos las principales conclusiones del estado de la transparencia y gobernanza informativas en el mercado de medios español:

1. Transparencia en la propiedad (el MPM registra un riesgo medio del 58%):
    1.1. Los principales medios de comunicación españoles carecen de un grado de transparencia óptimo para poder analizar si existe una adecuada configuración institucional para cumplir con su principal misión informativa.
    1.2. La transparencia existente se limita casi exclusivamente a la que por motivos legales se ven obligados los grupos cotizados.
    1.3. En los medios escritos, tanto la prensa papel como online, registran un alto grado de opacidad, siendo prácticamente inexistente la disponibilidad de información sobre sus estructuras de propiedad. Los expertos señalan que es difícil hasta para

[300] Según este marco, en los sistemas donde los partidos políticos tienen un fuerte control sobre la toma de decisiones, los propietarios de los medios y los periodistas tienen incentivos para formar alianzas con el entorno político. Este alto grado de politización es el patrón principal de este modelo de medios, también conocido como "pluralista polarizado".

ellos "tener una idea clara y precisa de la titularidad de cada empresa". La *Ley 11/2018 de información no financiera y diversidad* pretende cambiar esta situación en las empresas no cotizadas[301]. Sin embargo, ninguno de los grupos de comunicación privados ha publicado información.

1.4. Se registra opacidad en las webs de los medios en relación con los vínculos entre accionistas significativos de empresas de comunicación y el entorno empresarial y político.

1.5. No existen prácticamente medidas específicas de los propietarios para proteger la independencia editorial, salvo en el caso de Diario.es y de la COPE.

1.6. La opacidad en los medios es el resultado de una falta de transparencia en el entorno empresarial español y de una cultura tendente al clientelismo.

1.7. Esta falta de transparencia contribuye al descrédito que atraviesa la profesión y el sector en España.

1.8. A pesar de lo cual, el Estado de la transparencia de las empresas de medios de comunicación ha ido progresando año tras año.

2. Gobernanza informativa

2.1. En los medios públicos el sistema de nombramientos al consejo de administración está politizado, resultando en una falta de independencia de las televisiones públicas con respecto al entorno político, sobre todo en el caso de RTVE.

2.2. En los medios privados, los medios cotizados publican información relativa a la composición de su consejo de administración

2.3. Las políticas de selección y nombramiento de consejeros independientes orientadas a proteger la independencia editorial son inexistentes

2.4. Algunas cotizadas comienzan a introducir sistemas de identificación y gestión de los riesgos a la independencia editorial como competencia del consejo de administración (es el caso de Atresmedia y PRISA)

[301] Aquellas que cumpliesen al menos dos de las siguientes condiciones:
1) Que el importe neto de la cifra anual de negocios consolidada supere los 40 millones de euros;
2) Que el total de los activos consolidados fuese superior a 20 millones de euros; y
3) Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 250.

2.5. Algunas editoras privadas han comenzando a publicar informes de sostenibilidad o responsabilidad corporativa, aunque sin alusiones a los principios y políticas seguidos por el consejo para proteger la independencia editorial.

3. La independencia editorial

3.1. Existen claras presiones sobre la independencia editorial provenientes del entorno político, pero sobre todo económico y financiero (riesgo del 60 por ciento) que han sido denunciadas por el MPM 2020 y por Transparencia Internacional.

3.2. Aumenta el riesgo de captura informativa en España, sobre todo en el caso de la prensa escrita y online.

3.3. Las amenazas a la independencia editorial están poniendo en riesgo el derecho del público español a ser informado.

3.4. Las ONGs alertan de la necesidad de crear mecanismos efectivos para garantizar la independencia editorial, sobre todo en lo relativo al proceso de nombramiento de los directores de las principales redacciones del país.

3.5. Los estatutos de la redacción para proteger su independencia son escasos. El más importante es el de EL PAÍS, cuya valoración en torno a su eficacia no es del todo clara.

4. Principios y procesos editoriales

4.1. Los códigos deontológicos suelen carecer de órganos o mecanismos que supervisan su cumplimiento efectivo

4.1.1. En los códigos éticos de las empresas cotizadas comienzan a introducirse el director de cumplimiento pero no específicamente para el área informativa

4.1.2. Se atisba una tímida extensión de la cultura de cumplimiento corporativa al área informativa en un par de cotizadas

4.2. El principio de veracidad y los procesos de verificación

4.2.1. Pocos códigos manifiestan su compromiso con la veracidad

4.2.2. Falta una transparencia sobre los procesos de verificación, que por lo general carecen de componente metodológico

4.2.3. Cultura que prioriza el comentario la opinión sobre los hechos

4.2.4. Se registra un aumento del compromiso con la veracidad y los procesos de verificación, resultado del Trust Project y de los fact-checkers

4.3. Correcciones y defensor del lector

4.3.1. Existe una legislación específica pero en la práctica sólo dos empresas cuentan con un defensor del lector activo (El País y Diario.es)

4.3.2. El Trust Project extiende esto a El Mundo

4.4. Etiquetado y separación de la opinión y la información

4.4.1. No existen políticas claras y transparentes con respecto a los contenidos patrocinados, una situación que no mejora con el tiempo

4.4.2. Existen declaraciones genéricas sobre la separación de la opinión y la información pero en la práctica hay una tendencia hacia la politización de la información

5. Independencia del regulador

5.1. Falta un organismo autónomo del sector audiovisual, aunque las funciones de regulación y supervisión se llevan a cabo por la CNMC, que es percibida como independiente.

5.2. Falta órgano supervisor de la prensa y las asociaciones de la prensa carecen de suficiente potestad coercitiva

PARTE V: UN MODELO DE GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA

Capítulo 12. Fundamentos de una propuesta de transparencia y gobernanza informativas en España

12.1. Fundamento Constitucional

12.1.1. Dogmática interpretativa del artículo 20.1.d)

Para un número mayoritario de constitucionalistas españoles se necesita que el legislador establezca un nuevo régimen de los medios de comunicación, ya que en la práctica el actual no es efectivo ni a la hora de garantizar la independencia editorial, ni a la hora de establecer unos estándares metodológicos para todo el sector (Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015). Adicionalmente, en el actual contexto digital, el derecho del público a recibir información se ve gravemente amenazado por los riesgos de desinformación y de captura informativa, que adquieren una relevancia constitucional. Es por ello que tanto el Consejo de Europa como la Comisión Europea están desarrollando un conjunto de medidas para luchar contra este fenómeno que requieren de la cooperación de los Estados en el ejercicio de su obligación positiva de garantizar *de facto* el derecho de información en cada jurisdicción.

La necesidad de un nuevo régimen para los medios de comunicación ha de contemplarse con extremada prudencia. Existe el riesgo evidente de que el Estado y los poderes públicos aprovechen esta circunstancia no tanto para dotar de la debida independencia al sector sino para controlarlo aún más, lo que resultaría en un deterioro mayor del derecho de información y de la libertad de expresión. Cualquier propuesta debe estar perfectamente fundamentada en los valores y principios del orden constitucional y de la legislación internacional.

El artículo 20.1.d) de la CE78, donde queda consagrado el derecho a la información en España, regula un proceso de comunicación pública caracterizado, a grandes rasgos, por el deber de veracidad de los sujetos emisores de comunicación (medios de comunicación y profesionales de la información) y el derecho de los ciudadanos receptores a ser verazmente informados. El

resultado de este proceso de comunicación pública es la opinión pública libre, orientada a alcanzar el pluralismo político como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico establecido en el artículo 1.1 de la CE78.

El Tribunal Constitucional ha llevado a cabo diferentes interpretaciones del derecho de información del artículo 20.1.d) y sus elementos (la concepción de la información; la posición del Estado; y las consecuencias jurídicas para el receptor) de acuerdo con una serie de dogmáticas o paradigmas intelectuales. En una primera etapa, el TC se acogió a la dogmática institucional, de acuerdo con la cual el disfrute de los derechos fundamentales en cuestión tiene que ir encaminado a garantizar una serie de instituciones. Bajo esta dogmática institucional, el ejercicio del derecho de información queda constitucionalmente protegido siempre que contribuya a garantizar una correcta formación de la opinión pública libre (Villaverde, 1994; Villaverde 2018).

Posteriormente, el TC giró hacia el paradigma interpretativo liberal, según el cual los sujetos emisores ejercen su derecho a comunicar información sin necesidad de tener que contribuir de ninguna manera a la formación de una opinión pública libre. La información es todo lo que circula en el mercado libre de las ideas, sin obedecer a condiciones de fondo y forma. Bajo este paradigma, el interés del público en la información es difuso, un mero reflejo de los intereses del emisor. Esta interpretación liberal del artículo 20.1.d) viene limitada internamente por el deber de veracidad y externamente por otros derechos fundamentales. Además, hay autores que interpretan que existe un derecho fundamental del público a recibir información veraz, que impone al emisor de información la condición de la veracidad como garantía constitucional. De ahí que, para Villaverde más que a una dogmática liberal, el artículo 20.1.d) se presta a "una dogmática liberal-democrática" (1994, 2018).

Desde esta dogmática, el proceso de comunicación pública contemplado en la normativa constitucional confiere un mayor protagonismo al receptor que al emisor. En palabras de Villaverde, el "derecho a recibir información por cualquier medio de difusión", establecido en el artículo 20.1.d), también llamado "derecho a ser informado", es la "clave de bóveda" del proceso de comunicación pública que diseñó nuestro poder constituyente (1994, pp. 15-26). Es este

empoderamiento de los receptores de información de los medios de comunicación en nuestro proceso de comunicación pública el que fundamenta, en una parte, el objetivo de nuestra propuesta normativa de transparencia y gobernanza.

En este sentido, existe un claro consenso en la doctrina y en la jurisprudencia del TC sobre la dimensión objetiva del derecho a recibir información veraz, o "derecho a ser informado", que es interpretado como garantía institucional de la opinión pública, cuyo fin último es, por tanto, la satisfacción del interés colectivo en la información. De acuerdo con esta concepción, el 20.1.d) institucionaliza el derecho a recibir información como una vía para la "efectiva participación pública" (Villaverde, 1994, pp. 49-54). A tenor literal del TC, "es un derecho que tiene como características esenciales estar dirigido a los ciudadanos en general al objeto de que puedan formar sus convicciones, ponderando opiniones divergentes o incluso contradictorias y participar así en la discusión relativa a los asuntos públicos" (STC 220/1991 citada por Villaverde, 1994, p. 330).

Sin embargo, existe un disenso en la misma doctrina y jurisprudencia en cuanto a la dimensión subjetiva de este derecho. Es decir, no está claro hasta qué punto existe un derecho individual concreto a ser informado. Una parte de la doctrina concluye que no existe; otra considera que es un auténtico derecho de prestación, del cual nace un derecho individual a la noticia; y otra parte considera que es un derecho de todos a la verdad, cuyo objeto es el deber del emisor de comunicar noticias veraces (Villaverde, 1994, pp. 49-54).

Bajo la dogmática liberal-democrática, Villaverde lo define como un derecho procesal que permite canalizar la participación del receptor en el proceso de comunicación pública en condiciones de libertad e igualdad para poder tomar decisiones políticas (1994, pp. 329-386). Es por tanto un derecho autónomo del derecho a informar (es decir, no es un mero reflejo de éste), cuyo objeto es la información que difunden los medios de comunicación, y que tiene como principal objetivo garantizar el acceso de todos al proceso de comunicación pública de manera concreta.

Dentro de este marco teórico, los ciudadanos tienen un derecho subjetivo a ser informados, que se vulnera a título individual "cuando se impide un acceso libre e igual a la

información por cualquier medio de difusión". Así, este derecho implica la existencia de una doble obligación: "impone una obligación al sujeto organizado -empresa informativa- y al sujeto cualificado -periodista- a comunicar información, y otra obligación al Estado en cuanto a la información que tiene en su poder" (Sánchez de Diego Fernández de la Riva, citado en Serrano Maíllo, 2015, p. 200). Por tanto, el derecho a ser informado goza (o debería de gozar) de plena tutela jurisdiccional en los supuestos de informaciones falsas (Villaverde, 1994, p. 389; Serrano Maíllo 2015, p. 200). Prueba de que existe la opción de la vía individual judicial para aquellos sujetos receptores que consideran que su derecho a acceder a información veraz ha sido vulnerado cuando un medio ha difundido informaciones falsas es la STC 192/1999. Sin embargo, algunos autores denuncian la falta de cauces para exigir la veracidad de esa información en el ejercicio del derecho a ser informado a través de la efectiva participación en el proceso de comunicación pública. "Es una aspiración más que un verdadero objetivo cumplido" (López de Lerma Galán, 2018, p. 454).

El balance final es que este derecho del público a ser informado verazmente (con posibilidad de ser accionado ante los tribunales a título individual) no se está materializando en la práctica porque la interpretación del artículo 20.1. de la CE78 sigue siendo una interpretación más liberal que liberal-democrática. "Hay que reconocer con realismo que nuestro sistema democrático garantiza hoy mejor la libertad de expresión y el derecho a informar, que el derecho de todos a estar verazmente informados, que en teoría resuelven la pluralidad de medios, y, en última instancia, la acción de los medios de titularidad pública" (Alzaga Villaamil,1998, en Serrano Maíllo, 2015, p. 200).

Por tanto, nuestro orden constitucional hasta ahora ha dado un protagonismo mayor al derecho a comunicar información de los emisores que al derecho a recibir información de los ciudadanos en el proceso de comunicación pública. Como explica Balaguer, "el discurso jurídico se contrae a la consideración exclusiva de los derechos de libertad de información, pero nada se dice de los derechos de las personas usuarias de los medios de comunicación" (2016, p. 23).

Sin embargo, fundamentar la inacción del legislador en una interpretación liberal del artículo 20.1.d) supone descansar en la idea del pluralismo externo como garantía de una plena realización del derecho de información y de la consecución de una opinión pública libre. Si ésto

podía suscitar dudas interpretativas antes de Internet, las amenazas de la desinformación y de la captura de medios conducen a desfasar por completo el argumento del pluralismo externo como garantía de la opinión pública libre. En el contexto digital actual no basta una pluralidad de fuentes para satisfacer este derecho. Es necesario que cada una de esas fuentes garantice una calidad en la información. Como argumenta el TEDH, "en un mundo en el que el individuo se enfrenta a cantidades ingentes de información que circulan a través de medios electrónicos y tradicionales, implicando a un número creciente de actores, el cumplimiento con la ética periodística adquiere una importancia adicional" (309).

En vista de todo lo cual, me inclino a defender la interpretación liberal-democrática del artículo 20.1.d) y artículos relacionados que exige una debida diligencia periodística en el ejercicio del derecho a comunicar de los medios de comunicación y los profesionales de la información como garantía del derecho subjetivo de cada ciudadano a recibir información veraz. El resultado de ello conduce a la opinión pública libre que quiso garantizar nuestro poder constituyente.

13.1.2. Obligación positiva del Estado español a garantizar el derecho a recibir información veraz

En España existe "un mandato constitucional de veracidad" para la plena realización de la opinión pública libre, evidenciando la necesidad de un cumplimiento real y efectivo de dicho mandato por parte de los medios de comunicación porque "sin información veraz los ciudadanos no pueden ser libres" (Linde en Carrillo, Fernández, Linde, et al. 2015 (pp. 20-24)) y los medios de comunicación "son los instrumentos más eficaces" para la consecución de dicha veracidad (Villaverde en Carrillo, Fernández, Linde, et al. 2015; Stiglitz 1998).

En consecuencia, el Estado tiene una obligación positiva de establecer mecanismos institucionales dirigidos a los medios de comunicación que garanticen el derecho fundamental del público a recibir información veraz de acuerdo con el artículo 9.2[302] y el artículo 53.1[303] de la

[302] *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

CE78. El TEDH también ha recalcado esta obligación positiva de los Estados de garantizar que el desarrollo de la actividad periodística sea conforme a la "buena fe" y "de acuerdo a un marco de precisión que garantice la credibilidad de la información resultante". El TEDH añade que en el entorno digital, "el cumplimiento con los estándares de ética periodística adquiere una importancia mayor".

También el Consejo de Europa en sus diversas Recomendaciones. Concretamente, en la *Rec(94)13 sobre medidas para promover la transparencia en los medios* publicada en 1994[304], el Consejo establece que el público general ha de tener acceso a información básica sobre los medios para poder formarse una opinión sobre el tipo de información que están consumiendo. A través de una legislación estatal se exigirá que esta información se haga pública por parte de las propias empresas de medios o de las autoridades de regulación correspondientes, manteniendo un equilibrio entre la transparencia y la privacidad.

En la *Recomendación CM/Rec (2007)2*[305] el Consejo vuelve a insistir a los Estados en que es necesario exigir a los medios tomar medidas que permitan al público hacer su propio análisis de la información, las ideas y la opinión publicadas en los medios. En la *Recomendación CM/Rec (2016) sobre protección del periodismo*[306] el Consejo vuelve una vez más a recordar a los Estados su obligación positiva de asegurar un entorno favorable a la libertad de expresión de acuerdo con el artículo 10 de la CEDH y los principios derivados de la jurisprudencia del TEDH. Lo primero que han de asegurar los Estados es la independencia de los medios, estableciendo un marco legislativo apropiado para la consecución de unos principios y del derecho del público a la información.

Por último, en la *CM/Rec (2018) sobre pluralismo informativo y transparencia en la propiedad de los medios*[307] el Consejo establece el alcance de esta Recomendación a todos los

---

[303] *Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).*

[304] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804c1bdf

[305] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6be3

[306] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806415d9

[307] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

medios de prensa, audiovisuales y medios online, en el sentido amplio que se dió en la *Recomendación CM/Rec (2011) sobre una nueva noción de medio de comunicación*, es decir, "cualquier intermediario involucrado en la producción y difusión o distribución de contenidos en Internet". Dentro de esta noción amplia de medio de comunicación, el texto matiza que las exigencias, requisitos y obligaciones de transparencia variarán dependiendo sobre todo del "papel que jueguen en el proceso mediático".

La Recomendación 3 de "crear un derecho de acceso a una diversidad de noticias de calidad para cada ciudadano europeo" En marzo de 2019, se aprobó otro documento estratégico "*Hacia una soberanía de medios en europeos*" que reúne 14 Recomendaciones.

12.1.3. Alcance constitucional del deber de veracidad de los medios de comunicación

12.1.3.1. El deber de los periodistas: la debida diligencia

Una vez confirmada la obligación positiva del Estado español a la hora de establecer unos mecanismos institucionales en los medios de comunicación o sujetos emisores que garanticen la recepción al público de información veraz, debemos determinar el alcance del deber de veracidad de los medios.

En la jurisprudencia del TC en materia de derecho de información existe una clara y contundente doctrina de la veracidad informativa[308] que vincula ésta con la actuación periodística: "la veracidad del relato noticioso depende principalmente del tipo de actuación profesional que haya seguido el periodista, tanto para obtener la noticia como a la hora de elaborarla para su transmisión al público" (Azurmendi 2005, p. 28). Obviamente, no estamos hablando de cualquier tipo de actuación periodística, sino de una "debida diligencia" que han de llevar a cabo los profesionales de la información dentro de un medio de comunicación.

Como hemos visto, en España, a diferencia de otros países del centro y norte de Europa y del Reino Unido y Estados Unidos, faltan unos cánones consensuados y eficaces en el sector que

[308] Ver los apartados "Deber de veracidad" (pp. 72-75) y "Veracidad informativa" (pp. 97-105) dentro del Capítulo 2 de la Parte Primera.

regulen la actividad del profesional de la información en el proceso de fabricación y publicación de las noticias[309]. Es cierto que existen principios y procesos editoriales en los códigos deontológicos y los libros de estilo en numerosas redacciones, pero, en la mayoría de los casos, estos códigos o son muy genéricos o son ineficaces por la falta de mecanismos concretos para garantizar su cumplimiento y por una cultura de falta de profesionalización de la actividad. Concretamente, la inexistencia de un órgano regulador y supervisor autónomo del sector, la falta de organizaciones profesionales fuertes, la precariedad laboral y la falta de formación de los profesionales. Existe además un alto grado de opacidad sobre los procesos de verificación de la información, que han quedado relegados a un segundo plano en una cultura mediática altamente politizada, donde el comentario y la opinión tienen más peso que la información verificada[310].

Ante la ausencia de unos estándares consensuados, concretos y efectivos, el TC ha desarrollado unas pautas o criterios generales para evaluar el grado de debida diligencia del medio o del profesional de la información (razonabilidad, trascendencia de la información, condición pública o privada de la persona afectada, el objeto de la información, etc.). Pero esta valoración no se puede determinar a priori y dependerá de las circunstancias de cada caso. Este relativismo ha llevado a Azurmendi a la conclusión de que, "se hace necesario establecer unos cánones a todo trabajo periodístico, cánones que sean la norma de calidad en la búsqueda, elaboración y difusión de la información" (2005, p. 40).

Villaverde, sin embargo, cuestiona hasta qué punto es posible "hablar de un 'ars' periodística que permita establecer con certeza tales criterios más allá de la prueba de los hechos o datos sobre los que se comprobó la información y que en muchas ocasiones no hacen sino referirse a la credibilidad de las fuentes de información empleadas por el profesional (sin olvidar que sobre las mismas pesa la insoslayable garantía constitucional sobre su secreto)" (2000, p. 11).

[309] Ver Capítulo 3 de la Parte 3: "Transparencia y gobernanza en el mercado de medios en España" pp. 304 y ss.
[310] Ídem.

El conjunto de iniciativas de transparencia en los medios de comunicación que hemos analizado[311] es un ejercicio interesante para demostrar que es factible establecer unos estándares homogéneos para delimitar el alcance de esa debida diligencia del profesional de la información con la que nuestro TC equipara la veracidad periodística. Ahora bien, para que dichos estándares gocen de una legitimidad se hace necesaria una amplia participación de grupos de interés y un proceso dotado de garantías metodológicas. En cualquier caso, hay que atenerse al importante argumento defendido por el TEDH de que "los métodos de objetividad e imparcialidad pueden variar considerablemente" según el medio (317), y que no corresponde a éste ni a los tribunales nacionales sustituir las opciones que haya podido tomar cada medio en relación con "las técnicas periodísticas" empleadas por sus profesionales (320).

La clave está en el componente "procesal" y no "material o esencialista" de estos mecanismos institucionales. Si entendemos el periodismo como un proceso diseñado para separar los hechos de los rumores o falsedades y para proporcionar información de calidad, caracterizada por la precisión, la cuestión fundamental es analizar si la estructura institucional interna de un medio de comunicación garantiza ese proceso (Arrese, Bell, De Yarza, et al., 2020). En la misma línea, Picard (2012) entiende el periodismo como "una colección de procesos y procedimientos diseñados para separar los hechos de la ficción y del rumor, para proporcionar información equitativa y producir precisión y credibilidad".

Por tanto, desde una óptica constitucional la cuestión relevante no es tanto garantizar la presencia de las empresas de medios de comunicación tradicionales en un contexto de digitalización, sino su debida actividad periodística como único proceso posible para la existencia de un grado suficiente de veracidad informativa como base de una opinión pública libre.

12.1.3.2. El deber de los editores: la independencia y credibilidad editorial

Para que los profesionales de la información de una redacción puedan llevar a cabo su actividad periodística con la debida diligencia es imprescindible contar con el apoyo de la propiedad del medio de comunicación. El TEDH lo dice con estas palabras: "Los editores no sólo participan

[311] Ver el Capítulo 1 de la Parte Tercera "Transparency initiatives" (pp. 234-259).

totalmente en el ejercicio de la libertad de expresión de los autores de su medio, sino que además comparten los deberes y responsabilidades de los periodistas" (punto 326, CoE, ECHR, 2020).

Esta responsabilidad de los editores se concreta en la obligación de buscar mecanismos para proteger, sobre todo, la independencia editorial de su medio de comunicación. Podríamos decir que los periodistas tienen un deber positivo de diligencia profesional y que los editores tienen un deber negativo de garantizar a sus periodistas un espacio libre de interferencias. Como hemos visto, la independencia editorial siempre ha sido una cuestión muy difícil, y lo sigue siendo en el actual contexto tecnológico, donde se ha roto por completo el modelo publicitario.

Pero también hemos visto que las empresas que han apostado por una independencia editorial han logrado también el éxito financiero y que éste es necesario a su vez para garantizar una independencia editorial. De todas las formas de propiedad, dentro de las estructuras lucrativas, parece que la propiedad privada de los medios presenta menos retos a la independencia editorial que los que se presentan en el caso de empresas cotizadas. Fundamentalmente, por las hasta ahora exigencias cortoplacistas de los inversores financieros (Picard y Van Weezel, 2008).

Sin embargo, la corriente de la sostenibilidad y del capitalismo de propósito puede que alivie algunas de estas presiones. En paralelo, se están creando un conjunto de marcos normativos específicos para las empresas con ánimo de lucro que apuesten por la consecución de un objetivo social o medioambiental (las llamadas B-Corp, Public Benefit Corporation, etc.). Estas nuevas formas pueden ofrecer ciertas posibilidades a las empresas de medios para proteger la independencia editorial, aunque aún no existe ningún caso, ni podemos por tanto vaticinar los posibles éxitos o fracasos. Lo que sí que hemos podido comprobar es cómo la figura de un *Trust* ha sido y es la medida más utilizada y eficaz por los propietarios de empresas de medios, tanto privadas como cotizadas, para proteger la independencia editorial (Arrese, 1995, Picard, 2011; Levy, 2011; Berkowitz, 2011; Keegan, 2011; Cavanna y Herrero-Beaumont, 2017).

Las empresas de medios sin ánimo de lucro o financiadas por entidades benéficas presentan algunos atractivos desde la perspectiva de la independencia editorial, pero los expertos señalan la necesidad de buscar modelos de negocio que permitan a la organización sostenerse en el tiempo, algo más difícil en estos casos. En el actual contexto de digitalización, las

cooperativas de medios en manos de los periodistas y de los lectores pueden ser una alternativa interesante desde la perspectiva de la independencia editorial, pero no parece que sea una tendencia muy consolidada. Las empresas públicas de medios han de existir en cada jurisdicción, pero no son la solución final para garantizar al público general la recepción de veracidad informativa. Ni por el alcance de las mismas, ni por los riesgos políticos que en la práctica amenazan su independencia (Picard y Levy, 2011).

Por último, la Unión Europea, en su empeño de combatir la desinformación a través de la estrategia de proporcionar a la esfera pública información de calidad, está apostando por recuperar la soberanía de los medios de comunicación en la región a través de programas de financiación vinculados a la innovación. Ésto, sin duda, contribuirá a una mayor independencia del sector (Klossa, 2019). .

Un último apunte. Hemos podido demostrar el éxito de los editores que han apostado por proteger la independencia editorial, no sólo en lo que respecta al principal activo de una empresa de medios, esto es, su credibilidad, sino en lo que respecta a su rentabilidad financiera. En el actual contexto digital donde la veracidad informativa es un bien cada vez más demandado en los mercados, las empresas de medios comprometidas con el propósito de veracidad tienen muchas posibilidades de alcanzar aún más ese doble éxito. Por un lado, se fortalece el modelo de negocio de las suscripciones digitales. Por otro lado, la tendencia hacia la publicidad responsable supone que las grandes marcas comerciales de calidad busquen anunciar sus productos y servicios en cabeceras también de calidad. Todo ello vendría reforzado por un posible cambio de los algoritmos para visibilizar la información de calidad, que explicaremos más adelante. Existe además una clara apuesta de la Unión Europea, los Estados y los poderes públicos por invertir en el ecosistema de medios dedicados a la producción de información de calidad. Todos estos factores contribuirán sin duda a alcanzar una independencia económica y financiera como antesala de la necesaria independencia editorial.

Por último, lo realmente importante en cualquiera de los esquemas de propiedad descritos más arriba, es que los editores introduzcan mecanismos de buena gobernanza informativa, es decir, que hagan explícito el compromiso con ciertos valores y principios en el largo plazo y que presten “una atención regular al desarrollo y el mantenimiento de consejos de administración y

procesos" que promuevan dicho compromiso (Picard, 2011, p. 135). En una economía de mercado, la buena gobernanza informativa se confirma por parte de los expertos como uno de los mecanismos más efectivos para garantizar un proceso informativo independiente y orientado a satisfacer el derecho del público a ser debidamente informado.

12.1.4. El argumento de la censura previa

Antes de proponer un modelo de buena gobernanza informativa, he de detenerme ante el posible argumento de que éste puede encerrar el riesgo de censura previa, que está prohibida en el artículo 20.2 de la CE78[312]. Este riesgo existe también en cualquiera de las aproximaciones que se están en estos momentos barajando para luchar contra la desinformación. En efecto, a la hora de proponer cualquier mecanismo normativo en el sector de los medios de comunicación, se corre el riesgo de que el gobierno de turno decida en nombre de sus ciudadanos qué es o no información veraz. Dicho riesgo se llegó a materializar en España con motivo del *Procedimiento de actuación contra la desinformación*[313] que, para la sorpresa de españoles y europeos, aprobó el Consejo de Seguridad Nacional del gobierno de Pedro Sánchez a través de una Orden Ministerial en octubre del 2020.

Las asociaciones de la prensa en España criticaron abiertamente la medida, en primer lugar por no haber incluido al sector de los profesionales de la información en la relación de órganos que conforman una nueva estructura contra la desinformación dentro del Sistema de Seguridad Nacional. Las críticas también llegaron de Bruselas: "los criterios establecidos por la Comisión y asumidos por el Parlamento es que tiene que haber una estrategia contra la desinformación con un criterio muy inclusivo: gobierno, sociedad civil, medios de comunicación, usuarios, empresas tecnológicas" (Zarzalejos en Herrero-Beaumont, 2020).

Consciente de ese riesgo, el *High-Level Expert Group* que la Comisión Europea creó para combatir la desinformación reitera una y otra la importancia de que los Estados se mantengan fieles a los principios y marcos existentes para proteger la libertad de expresión e información.

[312] *El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.*
[313] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13663

Además, como indica el propio título del Informe, "*A multi-dimensional approach to disinformation",* es absolutamente imprescindible un alto grado de participación de un variado grupo de *stakeholders* en el diseño y ejecución de la estrategia, objetivos y plan de acción para luchar contra la desinformación. Los expertos del *HLEG* que participaron en el informe lo dicen claro: "hay que descartar soluciones simplistas. Cualquier forma de censura, ya sea pública o privada debería claramente evitarse" (2018, p. 5).

Pero no sólo es esencial la participación de un heterogéneo grupo de *stakeholders*, sin olvidar nunca a los propios medios de comunicación, para evitar el riesgo de censura previa de cualquier propuesta normativa que afecte al sector. En el caso de nuestra propuesta de buena gobernanza informativa aplicada a los medios de comunicación, el fundamento constitucional de fondo es la responsabilidad que tienen que asumir estas empresas de cumplir con unos estándares editoriales y éticos en la comunicación de información para garantizar un derecho del público a la veracidad informativa. Así lo prevé el CEDH en su artículo 10.2., cuyo texto, recordemos establece lo siguiente:

"*El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para (...)*"

Por su parte el TEDH exige a los medios de comunicación probar el ejercicio de "un periodismo responsable" para disfrutar de la protección que brinda el 10.1 del CEDH (Punto 297. CoE, ECHR, 2020). Para ello es necesaria la buena fe y una base metodológica para proporcionar información "creíble y precisa" de acuerdo con la "ética del periodismo" (Punto 207. CoE, ECHR, 2020).

Una propuesta normativa de gobernanza informativa, lejos de presentar riesgos de censura previa, lo que permite es articular la responsabilidad pública que se les exige a los editores de las empresas de medios de comunicación para garantizar la independencia editorial necesaria para la consecución de una integridad en el proceso informativo. Para ello la transparencia de los procesos se convierte en una herramienta esencial.

Precisamente uno de los fundamentos de la transparencia y la gobernanza privadas reside en la responsabilidad pública que han de asumir las empresas privadas frente a un amplio grupo de *stakeholders* por llevar a cabo actividades vinculadas al interés general, así como actividades que entrañan unos riesgos que los consumidores o ciudadanos han de poder conocer. En el caso de las empresas de medios de comunicación, han de rendir cuentas no sólo ante sus accionistas, sino ante el público general por el hecho de comunicar veracidad informativa y satisfacer un derecho fundamental de la ciudadanía a recibirla. Además, los riesgos de desinformación y de captura informativa que se agudizan en el entorno digital exigen a las empresas de medios tradicionales ser transparentes sobre los mecanismos de gobierno corporativo e informativo desarrollados para prevenir, minimizar y gestionar dichos riesgos, protegiendo a sus *stakeholders*, fundamentalmente accionistas, periodistas, lectores y usuarios de los mismos.

En cualquier caso, y para eliminar cualquier riesgo de censura, la presente propuesta se inclina por un enfoque de autorregulación que garantice *de facto* el cumplimiento de una serie de estándares de debida diligencia periodística y un enfoque regulatorio centrado en garantizar la transparencia y rendición de cuentas en la propiedad y la gobernanza de las empresas de medios.

12.2. La fundamentación de una buena gobernanza informativa para garantizar el propósito constitucional de comunicar información veraz

En el orden constitucional español, las empresas de medios de comunicación, tanto las cotizadas como las privadas, que apuestan por ejercer una actividad informativa sobre asuntos de interés general, están comprometiéndose con la consecución de un propósito no sólo institucional privado, sino con el propósito constitucional público de garantizar a la ciudadanía una veracidad informativa. Este compromiso y responsabilidad empresarial fundamenta la necesidad de establecer una buena gobernanza en dos ámbitos. El consejo de administración, o cualquiera que sea el máximo órgano decisor de una empresa de medios, tiene que rendir cuentas a sus accionistas y también a la sociedad. Y para ello debería establecer mecanismos de buena

gobernanza corporativa para la sostenibilidad financiera y de buena gobernanza informativa para la consecución de su propósito constitucional de veracidad.

La mayor parte de los planteamientos normativos de ética periodística y periodismo responsable se centran en las pautas que ha de seguir la redacción, y son pocas las veces que se le exige al consejo de administración de una empresa de medios un conjunto de garantías para la consecución de dicho propósito constitucional. El presente modelo de gobernanza en las empresas de medios viene a proponer, no sólo una transparencia en los aspectos relacionados con la gestión editorial que llevan a cabo los redactores bajo el liderazgo del director, sino con las medidas que los principales órganos de decisión del medio diseñan y gestionan en materia de buena gobernanza informativa. La transparencia es una herramienta eficaz de buena gobernanza informativa, y, ésta a su vez, es un mecanismo que garantiza la auténtica responsabilidad pública o social de la empresa de información: proporcionar veracidad informativa.

Este planteamiento es coherente y oportuno con el giro que estamos viviendo hacia un capitalismo de *stakeholders* o de propósito, más comprometido con la sostenibilidad y el largo plazo, y sujeto a las exigencias de la Agenda 2030 y de los ODS. El nuevo paradigma empresarial supone que las empresas de cualquier sector deben asumir mayores responsabilidades públicas para contribuir a gestionar los crecientes riesgos medioambientales y sociales. En el caso de las empresas de medios de comunicación, siempre han asumido un propósito constitucional que era preciso garantizar, pero en el entorno digital, los crecientes riesgos de desinformación y de captura informativa justifican aún más mecanismos que garanticen la veracidad informativa.

La corriente de sostenibilidad empresarial sigue una lógica similar y así se está reflejando en la regulación presente y futura de la UE. El *Reglamento 2019/2088 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros* que entró en vigor en España el 10 de marzo de 2021 exige mecanismos de buena gobernanza a las empresas consideradas como empresas sostenibles, que han de rendir cuentas a sus inversores (llamados responsables). En su artículo 2 define "*inversiones sostenibles*" como "*inversiones en una*

actividad económica que contribuyan a un objetivo medioambiental (...) a un objetivo social (...) siempre y cuando (...) las empresas beneficiarias sigan prácticas de buena gobernanza (...)".

La *propuesta de Directiva de 21 de abril 2021*, *sobre Información Corporativa de Sostenibilidad*[314], extiende lo anterior a todas las empresas, e introduce la necesidad de fortalecer las relaciones entre la empresa y la sociedad a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Así como la necesidad de homogeneizar una serie de estándares necesarios para contar con "información relevante, comparable y fiable en relación con los riesgos, oportunidades e impactos en materia de sostenibilidad" de las compañías. Por último, defiende el argumento de que a través de la transparencia se contribuye a generar confianza en la sociedad.

Esta propuesta de Directiva viene a resolver la problemática actual en lo que respecta a la divulgación de información no financiera para los principales *stakeholders* interesados en este tipo de información: inversores socialmente responsables y organizaciones civiles que tienen interés en analizar el impacto empresarial en el medioambiente y en la sociedad. El problema fundamental que la Propuesta de Directiva trata de resolver es que las compañías no publican la información relevante, o, si la publican, no es información comparable o creíble. Existe además una proliferación de estándares privados que conducen a confusión en las empresas sobre qué información publicar o a qué estándar acogerse, generando además una sobrecarga de costes. Esta Propuesta de Directiva tiene como objetivo homogeneizar estándares partiendo de las propias iniciativas público-privadas que se han venido desarrollando[315] y extender las obligaciones de transparencia y gobernanza a un número mayor de compañías, más allá de las más grandes.

Podemos extender perfectamente este marco conceptual al caso de las empresas de medios de comunicación, si bien con ciertos límites precisamente por el impacto que puede tener

[314] https://ec.europa.eu/info/publications/210421-sustainable-finance-communication_en#csrd

[315] La Comisión apoya las iniciativas generadas en el contexto del G20, G7 y el Financial Stability Board para alcanzar un compromiso internacional en materia de estándares de sostenibilidad sobre lo que ha venido desarrollando la Task Force on Climate-related Financial Disclosures. También menciona la iniciativa de la International Financial Reporting Standards Foundation de crear un nuevo Sustainability Standards Board y el trabajo de iniciativas como el Global Reporting Initiative (GRI), el Sustainability Accounting Standards Board (SASB), el International Integrated Reporting Council (IIRC), el Climate Disclosure Standards Board (CDSB) y el CDP (formerly the Carbon Disclosure Project).

en el derecho a comunicar información veraz. Las empresas de medios que deciden proporcionar al público información sobre asuntos de interés general están asumiendo un propósito social esencial para la formación de la opinión pública libre y de la democracia. El marco actual brinda una serie de protecciones y tutelas siempre y cuando lleven a cabo un "periodismo responsable", utilizando la expresión del TEDH. Para que la ciudadanía receptora de la información compruebe la existencia de dicha responsabilidad es necesario una transparencia sobre el proceso informativo. Y para que los inversores (responsables) y un conjunto de organizaciones cívicas puedan valorar las medidas de buena gobernanza informativa adoptadas por la empresa para la consecución de esta responsabilidad, es necesaria la transparencia. El principal límite que veo en la aplicación del marco de la Directiva sobre Información Corporativa de Sostenibilidad al sector de los medios de comunicación es el relativo a la homogeneización de los diversos indicadores de fiabilidad existentes, como veremos más adelante.

12.3. Ausencia de un marco normativo que garantice la veracidad informativa

Como hemos podido comprobar a lo largo de esta tesis, en España no existe un régimen normativo eficaz de los medios de comunicación orientado a proteger su propósito constitucional de veracidad informativa. Probablemente por las características propias de un mercado de medios politizado (extensibles al resto de países del entorno mediterráneo), ha existido y existe en nuestro país una fuerte resistencia a desarrollar un régimen normativo para los medios de comunicación.

Hallin y Mancini (2004) han calificado esta ausencia de regulación como "desregulación salvaje" (p. 124), lo cual representa una paradoja en unos países donde existe una fuerte intervención del Estado en el resto de la vida económica y social. "A pesar del fuerte papel del Estado en estos países, o quizás debido a ello, el diluvio comercial ha llegado al sur de Europa más repentinamente y con menos restricciones que en el norte de Europa" (p. 124).

Así, el único intento de introducir un mecanismo legal de transparencia en las empresas de medios de comunicación fue la *Proposición de ley en defensa de la pluralidad y de la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación* presentada en 1997 por el Grupo

Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya[316]. Esta proposición se introdujo como respuesta a los "procesos de concentración de los medios de comunicación en nuestro país". Concretamente, el ponente Alcaraz Masats hace referencia al "duopolio" o "bipartidismo mediático" y su impacto negativo en la democracia, denunciando el hecho de que "los tres pilares fundamentales en los que se basaban los medios de comunicación -la línea editorial, la opinión y la información propiamente dicha- se mezclan ahora de una manera confusa, a lo que hay que añadir la fuerza de la publicidad[317]".

La propuesta se dirige a "todas las personas físicas y jurídicas titulares de medios de comunicación de cualquier clase, independientemente del soporte" incluyendo por tanto a los medios escritos. La propuesta de ley introduce unas restricciones a la propiedad y autorizaciones administrativas previas a la libre transmisibilidad de títulos, que son muy discutibles, pero cuya crítica rigurosa trasciende los objetivos de esta tesis. En lo que respecta a las exigencias de transparencia y a la creación de un órgano independiente para supervisar su cumplimiento, existen ciertas similitudes con nuestro modelo[318]. Aunque la implementación de dichas exigencias de transparencia resulta muy rudimentaria e ineficiente en el contexto analógico del año 97 en el que se hizo esta Proposición.

Esta Proposición de ley fue rechazada por el pleno del Congreso por 148 votos a favor (fundamentalmente del PSOE) y 151 en contra (fundamentalmente del PP)[319]. Como argumentos en contra, la diputada popular Ana Mato, defendió la liberalización del sector de los medios como mejor camino para evitar una concentración y la existencia de unas "mínimas normas" para garantizar el pluralismo externo, que ya existen. Mato sin embargo expresó de manera contundente que, en lo relativo a las normas de transparencia, "estamos todos de acuerdo en este punto, y así se ha manifestado esta tarde por los distintos portavoces; queremos que exista

[316] https://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/BOCG/B/B_109-01.PDF
[317] https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=VI&_publicaciones_id_texto=(CDP199710280110.CODI.)
[318] La ley exige que se hagan públicos el nombre de la sociedad mercantil y de los tres principales socios; el nombre del director y del responsable de la redacción; el volumen de audiencias; el balance y la cuenta de resultados; el nombre del consejero delegado; la composición del órgano de administración y del comité de dirección; el listado de los 20 principales accionistas, con el número de acciones y su valor.
[319] https://www.congreso.es/votoplenoh/L6/19971028001.pdf

transparencia en la propiedad y en el control de los medios de comunicación; hay que saber exactamente a quién pertenecen los medios"[320]

Como decíamos, más allá de este intento no ha habido ningún otro. Linde considera que ni los poderes públicos ni los propios medios de comunicación tienen ningún incentivo para garantizar la independencia de éstos y, de alguna manera, tira la toalla: "no existe ningún sistema normativo que pueda garantizar la independencia y ecuanimidad de los medios al margen de un elevado nivel ético de las sociedades en que se produce" (Carrillo, Fernández, Linde et al. 2015, pp. 40-41).

Linde tiene parte de razón, pero también hemos visto que el proceso de convergencia hacia el modelo normativo de medios liberal anglosajón que vaticinaron Hallin y Mancini en 2004 se está consolidando en 2021. Bajo este modelo adquieren relevancia unos estándares profesionales de la actividad periodística para garantizar una veracidad informativa, que por otro lado, adquiere una mayor importancia en la esfera pública frente a la opinión o el comentario político. Esta convergencia se evidencia en la variedad de iniciativas de transparencia de los medios que se están extendiendo a toda velocidad por Europa Occidental y Estados Unidos y el peso (normativo) que adquiere la veracidad informativa frente a la opinión y el comentario.

Es importante aclarar que estamos hablando de la convergencia de un ideal normativo. En los países anglosajones de tradición liberal los beneficios y oportunidades de este ideal normativo no se están produciendo en la práctica debido, precisamente, a la absoluta desregulación de la desintermediación tecnológica, más bien inspirada en un modelo neoliberal. El *Brexit* en Reino Unido y la victoria de Donald Trump en Estados Unidos ponen de manifiesto la fragilidad de una opinión pública dominada por "poderes salvajes" (Villaverde, 2021) y carente de los elementos clásicos de profesionalización y veracidad asociados al modelo normativo liberal (Hallin y Mancini, 2004). Pero esta desregulación del espacio tecnológico tiene un impacto en la formación de la opinión pública en todas las jurisdicciones del mundo (habría

[320] https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=VI&_publicaciones_id_texto=(CDP199710280110.CODI.)#(P%C3%A1gina5569)

que analizar si el modelo corporativista democrático del centro y norte de Europa está más protegido). En España, concretamente, hemos sufrido un proceso parecido en el proceso independentista en Cataluña.

En consecuencia, para combatir los efectos perniciosos de la desregulación digital en el derecho del público a ser verazmente informado, será necesario avanzar en una doble senda: la internacional, dirigida a regular a las plataformas tecnológicas, y la estatal dirigida a garantizar la existencia de un periodismo veraz y democrático. Es en este contexto donde la profesionalización de la práctica periodística característica del modelo de medios liberal y del modelo corporativista del norte de Europa, es cada vez más necesaria.

12.4. Gobernanza global de Internet y gobernanza estatal de un periodismo democrático

Antes de proponer un modelo específico para garantizar un periodismo veraz y democrático en España, es importante volver a reconocer que sólo se lograría una eficacia deseada si este modelo viene acompañado de una debida gobernanza de Internet. Dentro de la complejidad de los sistemas digitales contemporáneos: "las políticas de los Estados pueden solucionar algunos asuntos, pero la política global adquiere una relevancia mayor para afrontar los retos de la comunicación", (Picard y Pickard, 2017, p. 5).

La principal cuestión que se está debatiendo en el ámbito internacional es si las plataformas tecnológicas han de ser consideradas como organizaciones de medios para lograr los objetivos de interés público (Flew y Suzor, 2019, p. 170). En este sentido, ya hemos hablado de la nueva noción de medio de comunicación del Consejo de Europa[321] y del hecho que el TEDH haya calificado como medios de comunicación a algunos portales online de noticias[322]. En la misma línea, De Cock Buning en la Introducción al Informe "*A Multi-stakeholder approach to disinformation*" de 2018: "El creciente papel de las plataformas para facilitar el libre flujo de información viene con crecientes responsabilidades" (p. 11).

Como hemos argumentado, no es objeto de este trabajo desarrollar una posición fundamentada sobre un debate tan complejo. Me limito por tanto sólo a recordar que la cuestión de relevancia constitucional es hasta qué punto la organización en cuestión está comprometida con producir y difundir información sobre los asuntos de interés general, y contribuye, en el desarrollo de esta actividad, a garantizar la existencia de un grado suficiente de información de calidad (de veracidad periodística) en el nuevo contexto digital. Dicho lo cual, en esta tesis nos hemos centrado en organizaciones tradicionales de medios de comunicación, sin descartar que un futuro trabajo pueda analizar el cumplimiento de estos deberes y responsabilidades por parte de

[321] Ver *Recomendación CM/Rec (2011)7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa (adoptada el 21 de septiembre de 2011) sobre una nueva noción de medios de comunicación:* "*adopt a new broad notion of media which encompasses all actors involved in the production and dissemination to potentially large numbers of people of content and applications which are designed to facilitate interactive mass communication or other content-based large-scale interactive experiences while retaining editorial control or oversight of the contents*".

[322] El TEDH "no ha dudado en considerar portales de noticias en internet como medios de comunicación a los que también les es de aplicación no sólo la protección que les dispensa el art. 10.2 de la CEDH sino también los deberes y responsabilidades que ese mismo precepto les impone (Villaverde, 2020, p. 29).

otro tipo de organizaciones, incluidas las plataformas tecnológicas (Bell, en Arrese, Bell de Yarza, et al., 2020).

Las exigencias a los medios de comunicación tradicionales en Internet puede verse como una inequidad, pues existe una evidente asimetría regulatoria entre éstas y las plataformas tecnológicas. Y lo más preocupante es que las propuestas de regulación en materia de gobernanza en Internet, o no están llegando a buen puerto (Flew y Suzor, 2019, p. 171), o requerirán de un proceso demasiado largo en el tiempo hasta su definitiva aprobación. Así lo reconocen una pluralidad de organismos internacionales, comenzando por la UNESCO y Euractiv Media Lab.

El Foro de Gobernanza de Internet ha logrado influir en la agenda de la Unión Europea, introduciendo en la Propuesta de Reglamento de Servicios Digitales (DSA) un conjunto de exigencias de transparencia para los intermediarios tecnológicos, sobre todo en lo relativo al uso de los datos y al diseño de los algoritmos. La evidencia demuestra cómo estos algoritmos están generando costes sociales de manera gradual derivados del posicionamiento preferente de ciertos contenidos, así como los sesgos de los filtros y la personalización, y cómo todo ello reduce la capacidad de elección de los usuarios. Estos procesos son opacos y "típicamente implican (...) acuerdos comerciales y de intereses ocultos, y enmascaran la intención de aquellos que crean y emplean la tecnología". Por ello es, "crucial para el público ser consciente de estos algoritmos y tecnologías y los efectos que tienen en la presentación del contenido y de la información para que puedan juzgar adecuadamente su credibilidad" (Picard y Pickard, 2017, p. 30).

Es necesario también que exista una transparencia del algoritmo orientada a los editores de los propios medios de comunicación, cuyos contenidos y su presentación en el ciberespacio quedan al arbitrio de la decisión editorial de estos algoritmos que gestionan los motores de búsqueda y las redes sociales. Es aquí donde reside una de las principales colaboraciones entre las empresas de medios dedicadas a la información de calidad y los intermediarios tecnológicos, como ya hemos visto en varias de las iniciativas de transparencia analizadas, y como establece el Informe "*A Multi-stakeholder approach to disinformation*": "es extremadamente importante que los medios de información de calidad independientes que han sido clasificados como creíbles y

confiables sobre la base de criterios claros estén informados a su debido tiempo cuando se producen cambios en los algoritmos de búsqueda y distribución que gestionan el ranking de contenidos" (p. 24).

Existe un conjunto de organizaciones como el *Journalism Trust Initiative* o el *Euractiv Media Lab* que están presionando para que la UE adopte finalmente esta medida como parte del DSA. Las consecuencias de un cambio en el diseño de los algoritmos producirían una cascada de efectos positivos: reducir la atención de los usuarios hacia la desinformación (y el consiguiente aumento de la atención hacia información de calidad); desincentivar a los anunciantes (y el consiguiente aumento de anunciantes en medios de calidad); mejorar la localización (*findability*) de las noticias de calidad; aumento de lectores-suscriptores de los medios tradicionales; aumento de la lealtad hacia marcas periodísticas de prestigio; y aumento del valor de su espacio publicitario. Por todo ello, "exigir estos indicadores encaja perfectamente en este contexto" aseguran Leclercq, Sunderman y Cesarini (2020). A la luz de todo lo desarrollado más arriba, podemos decir que ésta sería una de las medidas regulatorias con mayor impacto desde la perspectiva del derecho de información y de la formación de una opinión pública libre.

Pero para ello es preciso contar con la intervención y cooperación de Estados Unidos. Hasta ahora el argumento de la *Primera Enmienda* que utilizan los intermediarios tecnológicos está siendo efectivo para evitar una posible regulación (Villaverde, 2020). Mientras, algunas iniciativas que ya hemos visto, como el *Trust Project* o *NewsGuard* están tratando de negociar estos cambios en los algoritmos con los intermediarios tecnológicos, pero no hay una evidencia clara de que la autorregulación esté funcionando en lo relativo a la transparencia y accesibilidad de los algoritmos (Lehrman, 2021). Quizás, lo más esperanzador es el nombramiento por parte de la Administración de Joe Biden de la joven jurista Lina Khan al frente de la autoridad norteamericana de las comunicaciones, la FCC. Khan ha sido una firme defensora de introducir nueva regulación sobre la base del derecho de competencia para romper con el monopolio de las GAFA.

En cualquier caso, la gobernanza global de Internet está siendo y será un proceso lento. Los Estados tienen que asumir un papel más ágil y rápido en la revitalización de un periodismo

veraz y democrático. El *High-Level Experts Group* para combatir la desinformación considera que ha llegado el momento de que los Estados asuman un nuevo compromiso para defender la libertad de prensa. Lo primero que se está tratando de lograr es restaurar la independencia económica de los medios. Para ello, en Europa los Estados están actuando sobre la base de la Directiva Europea de Propiedad Intelectual. En Francia, que está llevando la delantera seguida de Alemania, la legislación correspondiente permite a los editores franceses llegar a un acuerdo con el duopolio de Google y Facebook que les exige pagar por la utilización de sus contenidos. "La ley dice que la información de interés general de alta calidad puede ser un criterio para determinar el precio. Es una idea importante que puede que no todos los contenidos de la prensa valgan lo mismo porque no conllevan el mismo esfuerzo producirlos", declaró Isabelle de Silva, la Presidenta de la Autoridad Francesa de la Competencia (Schiffrin, 2021).

Pero la medida que más expectación ha generado es la aprobación en marzo de 2021 del llamado "*News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code*"[323]por el gobierno australiano a través de nueva legislación. A diferencia de la ley francesa, el código australiano está fundamentado en el derecho de la competencia, concretamente en el enorme desequilibrio de poderes entre el duopolio y los editores. Esto justifica la obligación de Facebook y Google de tener que pagar por las noticias. Si las dos partes no llegan a un acuerdo voluntario sobre el precio, el Código establece un mecanismo de arbitraje obligatorio, bajo pena de sanción en el caso de incumplimiento. Canadá y Sudáfrica han mostrado interés en adoptar medidas similares (Schiffrin, 2021). En mayo de 2021, se logró alcanzar la cifra agregada de 200 millones al año que las plataformas han ido negociando con los diversos editores, que están logrando alcanzar acuerdos satisfactorios gracias a la fuerza que les confiere el Código (Smyth, 2021).

Estos ejemplos nos interesan porque manifiestan por un lado la importancia de la acción estatal para revitalizar el periodismo en cada Estado. Por otro, la necesidad de valorar la información de calidad que se les presenta a la diversidad de grupos de interés involucrados: los poderes públicos, editores de empresas de medios y plataformas tecnológicas. Para abordar esa valoración serán necesarios un conjunto de criterios e indicadores como los que propongo en el presente modelo de gobernanza informativa para las empresas de medios.

[323] https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6652

Capítulo 13. Propuesta normativa de buena gobernanza informativa

El Estado español tiene el mandato constitucional de garantizar la plena realización del derecho a comunicar y recibir información veraz consagrado en el artículo 20.1.d) de la CE78. Sin embargo, los poderes públicos hasta ahora han incumplido con este mandato de regular mecanismos institucionales en el sector de los medios de comunicación que garanticen dicho propósito constitucional. Al margen de la dificultad de este contenido. Ello es debido a una inadecuada interpretación liberal del texto constitucional que ha resultado en un mayor protagonismo del derecho a comunicar información de los medios de comunicación y los profesionales de la información.

Como hemos visto a lo largo de esta tesis, una correcta interpretación constitucional (liberal, pero también democrática) nos lleva a enfatizar la importancia del derecho de la ciudadanía a recibir información veraz para la plena realización del derecho de información en nuestro sistema. El derecho fundamental del público a la veracidad informativa justifica la introducción de un conjunto de obligaciones a los emisores de información para garantizar que cumplen con su principal propósito constitucional, esto es, la recepción por parte del público de esa "noticia veraz democráticamente relevante" a la que alude Villaverde.

Cumplir con este mandato en el actual contexto digital se hace más urgente debido a las amenazas democráticas que plantea la desinformación, que adquiere una clara dimensión constitucional. Esta circunstancia abre el marco idóneo para establecer una serie de objetivos generales y específicos para luchar contra este fenómeno y para fortalecer el derecho de la ciudadanía a ser verazmente informada. Además, por parte de las empresas de medios, cumplir con este mandato supondría alinearse con la nueva gobernanza empresarial que exige el llamado capitalismo de propósito y de *stakeholders*, y que progresivamente se está exigiendo a través de regulación en Europa con el objetivo de avanzar hacia una auténtica sostenibilidad en todos los sectores.

La estrategia europea global de lucha contra la desinformación apuesta por favorecer un ecosistema de información que funcione bien, es decir, que funcione de acuerdo con unas normas

profesionales estrictas y con una transparencia de la información de calidad que conduzca a un mayor empoderamiento de los ciudadanos en su consumo de información. Así la Unión Europea promueve la "creación de un derecho de acceso a una diversidad de noticias de calidad para cada ciudadano europeo" (Recomendación 3, Klossa, 2019) y "la implementación de una iniciativa de confianza en los medios basada en la certificación de procesos y contenidos" (Recomendación 10, Klossa, 2019). Para ello, "se necesita un nuevo compromiso de las autoridades estatales para defender la libertad de prensa" (*DG for Communications Networks*, 2018, p. 29). Ambas recomendaciones y el necesario compromiso del Estado con el derecho de información en España son partes esenciales de mi propuesta normativa de transparencia y gobernanza informativas.

13.1. Objetivos estratégicos

La propuesta de esta tesis es el desarrollo normativo de una co-regulación estatal, con un doble enfoque: de regulación y autorregulación. Esta propuesta alinearía al Estado español con la estrategia europea que hemos descrito en detalle, y que se puede resumir en el avance de tres ejes estratégicos (*Comunicación*, 2018):

1. Invertir en periodismo de calidad.
2. Reforzar la confianza de los ciudadanos en la función social y democrática de los medios.
3. Equilibrar la relación entre los medios de comunicación y los intermediarios tecnológicos.

A los Estados les corresponde avanzar, fundamentalmente, en los objetivos 1 y 2. Como hemos visto, el periodismo de calidad está íntimamente ligado en España al deber de veracidad constitucional, que puede a su vez concretarse en un deber de los editores de garantizar la independencia editorial a través de mecanismos de gobernanza informativa y un deber de debida diligencia de los periodistas en el proceso editorial. El avance de estos deberes y responsabilidades resultaría en un refuerzo de la confianza de la ciudadanía española en la función social y democrática de los medios de comunicación. Para garantizar el cumplimiento de los mismos proponemos dos objetivos estratégicos:

1. Propuesta de regulación: El establecimiento de una obligación de transparencia sobre un número de indicadores asociados a la buena gobernanza informativa, dirigidos a proteger y reforzar la independencia editorial de las empresas de medios de comunicación. La propuesta se llevará a cabo a través de un proyecto de ley orgánica preparado por el gobierno correspondiente con una amplia participación de *stakeholders*.
2. Propuesta de autorregulación: La promoción de la efectiva implementación de estándares periodísticos asociados a una debida diligencia de los profesionales de la información a través de mecanismos de cumplimiento (*compliance*).

13.2. Proceso y participación

Es casi obvio que, de modo previo a la introducción de un proyecto o proposición de Ley Orgánica, es necesario abrir un proceso participativo. Esto con el doble objetivo de garantizar el acierto en la determinación de las medidas impuestas o promovidas legalmente, y de actuar de acuerdo con el principio de participación. Los detalles de semejante proceso dependerán de factores contingentes tanto políticos, como empresariales, legales, tecnológicos, etc. Sin embargo es posible establecer algunas exigencias básicas, sin pretensión de exhaustividad.

Como primer paso, el gobierno propiciará la efectiva participación en el proceso de un grupo de *stakeholders* variado entre los que deberán encontrarse: los editores de las empresas de comunicación y su correspondiente patronal; los profesionales de la información y las correspondientes asociaciones de la prensa; representantes de los consumidores y usuarios; representantes de la sociedad civil especializados en transparencia, gobernanza y medios de comunicación.

El gobierno diseñará e implementará las reglas necesarias para garantizar un diálogo estructurado entre todas las partes. Las partes deberán reunirse con regularidad a lo largo del año cumpliendo con los objetivos fijados en cada reunión para especificar el contenido de las medidas e indicadores que integran la presente propuesta de co-regulación.

Es importante contar también con representantes de los intermediarios tecnológicos en España, así como los representantes de los anunciantes y sus correspondientes patronales para negociar la incorporación de ciertos"indicadores de fiabilidad" (*trustworthiness indicators*) en el diseño de los algoritmos.

A continuación, específico el carácter obligatorio y voluntario de estas medidas y sus correspondientes indicadores.

13.3. Medidas e indicadores de carácter obligatorio establecidas a través de LO

13.3.1. Establecer la obligación de transparencia en la propiedad a todas las empresas de medios de comunicación

Todas las empresas de medios de comunicación que tengan como parte de su actividad comunicar información de interés general[324] deberán publicar en sus páginas webs información necesaria sobre sus estructuras de propiedad de tal manera que permitan al lector y a otros *stakeholders* de la sociedad civil identificar fácilmente a los propietarios y los vínculos existentes entre éstos y otras empresas del sector, o más allá del sector, así como los vínculos entre los propietarios y el entorno político.

De manera más concreta, para el área de propiedad recomendamos el desarrollo de los indicadores de la Fundación Compromiso y Transparencia, concretamente:

1. La empresa hará público el nombre de sus accionistas significativos (en España se entiende que un accionista dispone de participación significativa cuando posee al menos un 5% del capital social).

[324] Hemos visto que en España existen ya obligaciones de transparencia para las empresas cotizadas y las empresas audiovisuales. Esta propuesta extiende la obligación de transparencia a las empresas de medios de comunicación que llevan a cabo una actividad informativa sobre asuntos de interés general, afectando por tanto a las empresas privadas, a las cooperativas y a las organizaciones sin ánimo de lucro. También extendemos la obligación más allá de las empresas del sector audiovisual, a las empresas editoras de prensa tanto de papel como digital. Será cometido del Grupo de trabajo concretar aún más esta aproximación general.

2. Los accionistas significativos (aquellos que posean al menos un 5%) deberán publicar sus participaciones en otras empresas, otros medios de comunicación diferentes del grupo, así como si ocupan o han ocupado en los últimos tres años un puesto en algún partido político o en la administración pública.

Hemos visto que los propietarios pueden además introducir mecanismos para proteger la independencia editorial (la constitución de un *Trust o Fideicomiso*, la clasificación y reserva de un porcentaje de las acciones de acuerdo a sus derechos de voto, la limitación del porcentaje accionarial en manos de un sólo propietario, obligaciones específicas en la transmisión de participaciones, etc.). En el caso de que una empresa de medios de comunicación haya tomado alguna medida destacada al respecto, recomendamos su publicación como mecanismo para reforzar la confianza de los lectores y de la sociedad civil en la misma.

13.3.2. Establecer la obligación de transparencia sobre medidas e indicadores de buena gobernanza informativa

Los propietarios de las empresas de medios de comunicación deben garantizar la independencia editorial de sus redacciones a través de medidas de buena gobernanza informativa. Los expertos subrayan la necesidad de establecer mecanismos regulatorios para garantizar la independencia en los procesos de nombramientos de directores de las principales redacciones del país. Para ello, proponemos el desarrollo legislativo de los mecanismos de buena gobernanza informativa que ha venido recomendando la Fundación Compromiso y Transparencia en España. Estos mecanismos deberán hacerse públicos en las páginas web de las empresas de medios y serán de interés sobre todo para los inversores responsables, pero también para las organizaciones cívicas especializadas y para determinados lectores activos.

1. La empresa publicará la composición de su consejo de administración, o de cualquiera que sea el máximo órgano decisor, especificando los cargos que los consejeros tengan en otras empresas, ya sea como ejecutivos o miembros del consejo.
2. La empresa hará públicos los criterios de selección de sus consejeros independientes que haya tomado para reforzar la credibilidad o independencia editorial.

3. La empresa informará de las competencias del consejo en relación con la gestión de los riesgos que afecten a su independencia editorial (incluidas las competencias relacionadas con las garantías de los procesos de nombramientos de los directores de la redacción).
4. La empresa hará público un informe anual (gestión, integrado, sostenibilidad, etc.) en el que identifique los riesgos asociados a la independencia editorial, las acciones previstas para mitigarlos, los objetivos anuales y los resultados alcanzados. Este informe anual deberá ser preparado por un director de cumplimiento (*compliance officer*) que reportará al máximo órgano de decisión y se encargará de garantizar el cumplimiento de los estándares de debida diligencia de los profesionales de la información que detallamos más abajo.

13.3.3. Establecer la obligación de transparencia en relación con la publicidad institucional proveniente de todas las administraciones públicas

La transparencia en la publicidad institucional, las subvenciones y cualquier tipo de ayuda proveniente del Estado está ya regulada en España y en Europa. La Comisión Europea hace ya público un repositorio que reúne las normas estatales sobre ayudas a los medios, y en el registro de transparencia se publicará información actualizada sobre dichas ayudas[325]. Propongo extender estas exigencias de transparencia a las empresas de medios de comunicación, que habrán de publicar en sus páginas web la cifra de ingresos procedentes de la publicidad institucional, especificando el nombre de la administración pública y el porcentaje que representa dicha cifra sobre los ingresos totales.

13.4. Mecanismos de cumplimiento efectivos de los estándares voluntarios existentes de debida diligencia periodística

En lo que respecta al contenido de los estándares voluntarios en materia de debida diligencia periodística nos remitimos a la variedad de códigos deontológicos, estatutos de la redacción y libros de estilo que las empresas de medios de comunicación han ido desarrollando. En este punto me atengo a la jurisprudencia del TEDH: "los métodos de objetividad e imparcialidad

[325] https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=es

pueden variar considerablemente" según el medio (317), y no corresponde a éste ni a los tribunales nacionales sustituir las opciones que haya podido tomar cada medio en relación con "las técnicas periodísticas" empleadas por sus profesionales (320).

La desinformación está precipitando un "entorno competitivo de indicadores de fiabilidad" cuyos proveedores son organizaciones independientes financiadas, en algunos casos, por las propias plataformas (de manera similar a como ocurre con las agencias de calificación crediticia) (Leclercq, Sunderman y Cesarini, 2020). Estos indicadores voluntarios de fiabilidad deben verse como una variedad de señales visibles a los usuarios y a las plataformas. Por si pudiera servir de referente, según lo que hemos visto en el análisis comparativo de indicadores, se consolidan tres indicadores comunes en este área:

1. Transparencia en el etiquetado de contenidos y en la separación de opinión e información
2. Transparencia en los principios éticos y procesos editoriales, sobre todo los procesos de verificación
3. Mecanismos de correcciones y defensor del lector

La existencia y proliferación de estas organizaciones privadas y de la sociedad civil organizada cumplen y cumplirán un papel fundamental en el avance y desarrollo de la transparencia y el buen gobierno en los medios de comunicación, sistematizando la información a través de informes específicos, rankings e índices que sirven de incentivo reputacional a los sujetos sobre los que recae, aunque sea de manera voluntaria, el peso de la transparencia (Cavanna, 2017, pp. 408-439; Fung et al., 2007; 2013).

Dicho todo lo cual, se hace necesario garantizar el cumpliento efectivo de estos estándares, que, como hemos visto, es una de las grandes asignaturas pendientes en nuestro país. Para garantizar la efectiva adhesión y cumplimiento de estos estándares de debida diligencia propongo que los *stakeholders* involucrados lleguen a un acuerdo sobre el diseño y la implementación de dos mecanismos adicionales en cualquier sistema de gobernanza:

1. Que el director de cumplimiento (*compliance officer*) que hemos previsto en la parte obligatoria promueva el cumplimiento de estos estándares de manera similar a los *news standards officers* existentes en muchas empresas de medios de comunicación anglosajonas. Para ello, proponemos llegar a un acuerdo en relación con la incorporación de tres indicadores en el Informe Anual de Sostenibilidad o de RSC:
    1.1. El sistema elegido por el medio de comunicación y un balance de su eficacia institucional.
    1.2. Los programas de formación a los profesionales de la información en relación a los indicadores de fiabilidad elegidos.
    1.3. La evolución anual de un canal de denuncias habilitado para los profesionales de la información
2. Que un órgano supervisor de ámbito nacional vele por el cumplimiento de las medidas de carácter obligatorio y voluntario como máxima expresión de buena gobernanza en el mercado de medios español a la altura de lo que ya existe en otros mercados analizados en esta tesis. Para ello, propongo realizar una doble valoración:

    2.1. Valoración de la eficacia y eficiencia actual de la función de supervisión de la Subdirección de Audiovisual de la CNMC de acuerdo a lo previsto en el artículo 81 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*[326].
    2.2. Valoración de la composición, organización, funciones y recursos necesarios para llevar a cabo una supervisión adecuada de las obligaciones de transparencia y gobernanza obligatorias y voluntarias para todo el sector de medios de comunicación, incluidas las editoras de diarios tanto digitales como de papel.

En cualquiera de los dos casos, será necesario garantizar su poder coercitivo, para lo cual se deberá especificar un régimen económico-financiero, y un sistema para garantizar su independencia a través de una adecuada composición de los miembros, un adecuado sistema de nombramientos y una duración superior a los cuatro años de legislatura.

[326] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566

PARTE VI. CONCLUSIONES

1. Los medios de comunicación siempre han sufrido limitaciones estructurales para ofrecer un periodismo informativo y crítico, necesario para la salud de la opinión pública, a lo largo de toda la historia de la democracia representativa. En la era digital, la democracia representativa ha entrado en una nueva etapa histórica, a la que he llamado democracia "post-media", donde los medios sufren un desplazamiento como configuradores casi exclusivos de la opinión pública. En esta democracia post-media, planteo una noción normativa de opinión pública libre integrada por cuatro elementos: (1) la veracidad informativa; (2) la independencia editorial de los medios de comunicación y la debida diligencia de los profesionales de la información; (3) el derecho fundamental del público a ser informado; y (4) el pluralismo informativo como reflejo del pluralismo político.

2. El derecho fundamental del público a ser informado queda consagrado en el orden internacional a través del artículo 19 de la DUDH y del artículo 10 del CEDH. En ambos se confirma la conexión entre este derecho y los deberes y responsabilidades de los medios de comunicación y los profesionales de la información, entre los que se encuentra el deber de veracidad, algo que se refuerza en la jurisprudencia del TEDH. Nuestra Constitución de 1978 consagra el derecho del público a recibir información veraz, introduciendo el deber de veracidad informativa de los medios de comunicación y los periodistas como límite interno de su derecho a comunicar. Un deber de veracidad que el TC equipara a la debida diligencia de éstos últimos y que forma parte de lo que se conoce como el estatuto constitucional del periodista, junto a la cláusula de conciencia y al secreto profesional. El régimen regulatorio y de autorregulación en España presenta, sin embargo, debilidades estructurales importantes a la hora de garantizar *de facto* este derecho del público y este deber de diligencia e independencia de profesionales y medios.

3. He señalado los límites del sistema jurídico-constitucional para la consecución de este derecho derivados en parte de una incorrecta interpretación doctrinal del derecho a la información veraz, más centrada en el derecho a comunicar de los emisores, que en el derecho a recibir de los ciudadanos. Estos límites se acrecientan en la práctica debido a la existencia de una cultura mediática mediterránea, más tendente a la politización, la

polarización y la opinión que a la profesionalización y veracidad informativa, que son más propias de los modelos liberal angloamericano o corporativista del centro y norte de Europa.

4. Estos límites del actual sistema jurídico-constitucional español se acentúan en otros sistemas en todas las democracias occidentales en el actual entorno digital, donde emergen la desinformación y la captura informativa como las principales amenazas en la "democracia post-mediática". Estas amenazas requieren el diseño de una gobernanza de Internet orientada a establecer responsabilidades a los intermediarios tecnológicos. Esta gobernanza digital se está tratando de abordar en los organismos internacionales y en la Unión Europea. Pero las amenazas de la desinformación y la captura informativa adquieren también una dimensión constitucional en cada Estado que es preciso abordar, exigiendo a los poderes públicos una renovación de los sistemas normativos para garantizar el pleno disfrute del derecho de los ciudadanos a una información verificada a través de la revitalización del periodismo democrático como base de una opinión pública libre.

5. En este contexto, la transparencia y gobernanza informativas se convierten en una herramienta estratégica esencial para garantizar el deber de veracidad de los editores y los profesionales de los medios de comunicación. Existe evidencia de la eficacia de la transparencia como herramienta de buena gobernanza. La transparencia en el sector privado empresarial es una disciplina de gobierno corporativo y está registrando un desarrollo exponencial, bajo un doble fundamento: (1) resolver las asimetrías de información y la necesidad de reducir los riesgos del principal frente al agente; (2) responder a la necesidad de las empresas de rendir cuentas y construir legitimidad y confianza ante un público variado de grupos de interés en el nuevo paradigma del capitalismo de *stakeholders*. La normativa internacional sobre transparencia fue promovida originalmente por la OCDE y, después por la ONU, bajo cuyo paraguas se ha ido gestando el movimiento ESG, los Principios Rectores de Empresa y Derechos Humanos, los ODS y Agenda 2030. Aunque muchas iniciativas de transparencia son de

autorregulación (en Europa, bajo el principio de "cumple o explica"), cada vez se incorporan más obligaciones de transparencia dentro de la regulación.

6. Las empresas de medios de comunicación son las principales proveedoras del derecho fundamental del público a la información. Aunque son empresas privadas se consideran también empresas de interés general, que han de asumir una responsabilidad pública en el desarrollo de su actividad editorial. Los consejos de administración de las empresas de medios de comunicación deberían asumir una doble gobernanza sobre la gestión empresarial y la gestión informativa. Surge aquí el concepto de buena gobernanza informativa como el conjunto de mecanismos que debería contemplar el consejo de administración de una empresa de medios de comunicación para garantizar la independencia y credibilidad editorial, entre los que se encuentra la transparencia.

7. Garantizar una estructura de buena gobernanza informativa es un elemento determinante del grado de independencia editorial del medio y de la debida diligencia de sus periodistas. Hoy en día es una de las asignaturas pendientes, salvo en el caso de algunas empresas de medios de gran prestigio, que además, han logrado alcanzar el éxito comercial y financiero. Los regímenes legales y de autorregulación en materia de transparencia y gobernanza informativas son prácticamente inexistentes en España, salvo la Ley General de Comunicación Audiovisual. En Europa, existen algunas recomendaciones de la UNESCO del Consejo de Europa y la Directiva de Medios Audiovisuales.

8. La desinformación viene a cambiar por completo esta situación, convirtiendo a la transparencia en los medios en la herramienta estratégica esencial para el regulador Europeo, sobre todo en lo relativo a las plataformas tecnológicas, pero también en las empresas de medios de comunicación. Algo que se está contemplado en el paquete de información, que está en estos momentos en fase de desarrollo.

9. A los esfuerzos europeos se suma una reciente proliferación de iniciativas de autorregulación de transparencia y gobernanza para empresas de medios informativos

como respuesta a la problemática de la desinformación y la posverdad. Todas ellas suponen una apuesta definitiva por la transparencia y gobernanza informativas como mecanismos efectivos para garantizar una calidad periodística, unida íntimamente a la veracidad de la información y al derecho del público a ser informado. En línea con nuestra propuesta, estas iniciativas ponen un foco inicial en las empresas de medios informativos o cabeceras informativas, que reciben una credencial de calidad informativa para diferenciarlas de la marea de medios de desinformación que abundan en la Web. Pero la idea es que esta exigencia a los medios informativos se extienda también a las plataformas tecnológicas.

10. La mayoría de los indicadores presentes en estas iniciativas se están centrando en la transparencia sobre las estructuras de la propiedad, en algunos casos también sobre las fuentes de financiación, fundamentalmente la relativa a la publicidad institucional, y sobre la integridad del proceso informativo. Tan sólo la Fundación Compromiso y Transparencia en España, así como el Global Reporting Initiative a nivel mundial, exigen una transparencia sobre algunos elementos asociados a la buena gobernanza informativa, como pueda ser la composición del consejo, los requisitos en el proceso de nombramiento de los consejeros independientes, la incorporación de periodistas en el consejo, la incorporación de la calidad e integridad del proceso editorial como incentivo y responsabilidad del consejo de administración.

11. He analizado el estado de algunos indicadores de transparencia y gobernanza en cinco mercados europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Austria e Italia) utilizando algunos indicadores asociados al pluralismo informativo. También he realizado un análisis de la transparencia y gobernanza de cinco empresas de medios de comunicación angloamericanas. Este análisis muestra cómo las empresas periodísticas de mayor prestigio internacional, que han apostado por mecanismos de buena gobernanza informativa, han alcanzado también el éxito financiero y la sostenibilidad en el tiempo. Mi conclusión es que las herramientas de gobernanza y transparencia funcionan. Funcionan tanto en un nivel micro, como demuestra el doble éxito editorial y financiero de las empresas periodísticas anglosajonas analizadas. Y funcionan en un nivel macro,

como demuestra el bajo riesgo al pluralismo informativo en el caso del mercado de medios alemán frente al alto riesgo que existe en el mercado de medios español.

12. En el caso del mercado de medios en España, la situación de la transparencia y la gobernanza refleja las características típicas del modelo mediterráneo que describen Hallin y Mancini (2004). Si bien también hay muestras de que el país avanza hacia una convergencia en torno al modelo liberal de medios, donde imperan dos características esenciales: la profesionalización del periodismo y el énfasis en la veracidad informativa. Se registra una evolución ligeramente positiva de la transparencia y gobernanza en las empresas de medios de comunicación, según los informes de la Fundación Compromiso y Transparencia. Si bien existe una evolución positiva, lo cierto es que las principales empresas de medios de nuestro país continúan siendo opacas, un hecho que ha sido denunciado en el *Informe de 2020 sobre el Estado de Derecho de la Unión Europea*.

13. He argumentado cómo una propuesta de transparencia y gobernanza informativa encuentra un claro fundamento constitucional dentro de la CE78 y está totalmente alineada con las *Recomendaciones del Consejo de Europa* específicas para el sector de los medios, con el plan de acción contra la desinformación que se está llevando a cabo en Europa y con el marco derivado de la nueva gobernanza empresarial necesaria para afrontar los retos del siglo XXI en todos los sectores.

14. Finalmente, he propuesto un sistema normativo de corregulación, que integra, un conjunto de obligaciones de transparencia en la propiedad, la gobernanza y la publicidad institucional de todas las empresas de medios de comunicación que lleven a cabo actividad informativa de relevancia pública. Estas obligaciones tendrán carácter obligatorio y se introducirán por medio de un proyecto de ley orgánica desarrollado y presentado por el gobierno correspondiente con la participación de un variado grupo de *stakeholders*. Con carácter voluntario, propongo unos mecanismos de cumplimiento de la variedad de sistemas existentes sobre principios, políticas y procesos periodísticos. Este sistema de corregulación se iniciará por el gobierno correspondiente con la participación de una variedad de *stakeholders*, fundamentalmente los editores y los profesionales de los

medios de comunicación. Propongo además la necesidad de crear un sistema de supervisión independiente y con capacidad coercitiva que supervise las obligaciones de transparencia y el sistema de cumplimiento voluntario atendiendo a criterios de eficacia y eficiencia.

Por último, ofrezco algunas reflexiones finales sobre otros temas que forzosamente escapan al ámbito de esta tesis doctoral, pero que podrían constituir futuras líneas de investigación:

Se están creando un conjunto de marcos normativos específicos para las empresas con ánimo de lucro que apuestan por la consecución de un objetivo social o medioambiental (las llamadas *B-Corp*, *Public Benefit Corporation*, etc.). Estas nuevas formas pueden ofrecer ciertas posibilidades a las empresas de medios para proteger la independencia editorial, aunque aún no existe ningún caso, ni podemos por tanto vaticinar los posibles éxitos o fracasos. Este es un campo que abre líneas futuras de investigación.

También sería interesante analizar hasta qué punto los tres modelos mediáticos del marco de Hallin y Mancini son más o menos resistentes a las amenazas contemporáneas al derecho de la ciudadanía a ser informada. A priori, parece que hay signos de que el modelo corporativista alemán ofrece más resiliencia que el liberal angloamericano.

Otra de las cuestiones que trasciende el objeto de esta tesis es el debate actual sobre la noción de medio de comunicación en el entorno digital. Como hemos argumentado, la cuestión de relevancia constitucional es hasta qué punto la organización de medios en cuestión está comprometida con producir información de actualidad sobre asuntos de interés general y de relevancia pública, y contribuye, en el desarrollo de esa actividad, a garantizar la existencia de un grado suficiente de información de calidad (de veracidad periodística) en el nuevo contexto digital. Para ello, es necesario fortalecer y proteger aquellas organizaciones que produzcan periodismo democrático y veraz, pero para ello deberán asumir una serie de deberes y responsabilidades. Dicho lo cual, en esta tesis nos hemos centrado en organizaciones tradicionales de medios de comunicación, sin descartar que un futuro trabajo analice el

cumplimiento de ciertos deberes y responsabilidades por parte de los intermediarios tecnológicos.

Como última reflexión, comienza a haber paralelismos entre el sector de la información y el sector financiero en relación al impacto y los riesgos sistémicos que tienen en la sociedad (Schiffrin, 2020; Leclercq, Sunderman y Cesarini, 2020; Mousavizadeh y Srinivasan, 2019). De ahí que se esté comenzando a cuestionar si es necesario extender al sector de la información algunas de las soluciones que a raíz de la crisis financiera se introdujeron en el ámbito financiero, como unos fuertes órganos reguladores y de supervisión (*European Securities and Markets Authority* (*ESMA*)), la existencia de agencias de calificación crediticia independientes y sometidas a la supervisión de dichos órganos, y la proliferación de índices de sostenibilidad (el *Dow Jones Sustainability Index*). Sería interesante poder seguir desarrollando investigación en este campo.

Conclusions

1. Throughout the history of representative democracy, the media have always suffered structural limitations in offering critical journalism, a necessary element for the health of our public opinion. In the digital age, representative democracy has entered a new historical stage, which we have coined "post-media" democracy, where traditional media companies have been displaced in their monopoly of public opinion formation. In this post-media democracy, I propose a normative notion of free public opinion made up of four elements: (1) truthful information; (2) editorial independence of media companies and due diligence of journalists; (3) the public's fundamental right to be informed; and (4) media pluralism as a reflection of political pluralism.

2. The public's fundamental right to be informed is enshrined in the international order through article 19 of the UDHR and article 10 of the ECHR. Both texts confirm the connection between the public's right and the duties and responsibilities of the media and journalists, especifically the duty of truthfulness, which is reinforced in the jurisprudence of the ECHR. The Spanish Constitution of 1978 establishes the right of the public to receive truthful information, enshrining the duty of truthful information onto the media and journalists as a limit of their right to communicate. A duty of truthfulness that the Spanish Constitutional Court equates to the due diligence of journalists,which is also part of what is known as "the constitutional statute of a journalist", together with the conscience clause and professional secrecy. However, the current legal and self-regulation system in Spain present important structural weaknesses when it comes to *de facto* guaranteeing the public's right to be informed and the corresponding duties of due diligence and independence of journalists and media companies respectively.

3. I have indicated the limitations of the Spanish constitutional and legal system for the effective achievement of the public's right to be truthfully informed, derived in part from an incorrect doctrinal interpretation of this right, more focused on the issuer's right to communicate, than on the citizen's right to receive. These limitations increase in practice due to the existence of a Mediterranean media culture that tends towards politicization, polarization and opinion rather

than professionalization and truthful information, more typical of the Anglo-American liberal or corporatist models of central and northern Europe.

4. The limitations of the Spanish constitutional and legal system are common to other systems in all Western democracies in the current digital environment, where disinformation and media capture emerge as the main threats in this "post-media democracy". These threats require urgent actions towards an effective governance of the Internet aimed at imposing duties and responsibilities onto technological platforms. These actions are being taken mostly by international organizations and the European Union. But the threats of disinformation, and specially of media capture, also have a constitutional dimension in each State that must be addressed, requiring legislators to renew the current regulatory systems to guarantee the full enjoyment of the citizens' right to truthful information through the regeneration of democratic journalism as the basis of a free public opinion.

5. In this context, media transparency and governance become an essential strategic tool to guarantee the duties and responsibilities of editors and media professionals, closely linked to the duty of truthfulness. There is evidence of the effectiveness of transparency as a good governance tool. Transparency in the private sector is a corporate governance discipline and is registering an exponential development, on two grounds: (1) to resolve information asymmetries and the need to reduce the risks of the principal against the agent; (2) to respond to the increasing need of companies to be accountable and build legitimacy and trust vis-a-vis a broad range of interest groups in the new business paradigm of "stakeholder capitalism". International regulations on transparency were originally promoted by the OECD and later by the UN, which has triggered the development of the ESG movement, the Guiding Principles on Business and Human Rights, the SDGs and the 2030 Agenda. Even if transparency adopts the form of self-regulation (in Europe, under the principle of "comply or explain"), more and more transparency obligations are incorporated into regulation.

6. Media companies are the main purveyors of the public's fundamental right to be informed. Although they are private companies, they are also considered general interest companies, which must commit to a public responsibility in the development of their editorial activity. The boards of directors of media companies should incorporate a dual governance to supervise the business

management and the integrity of the editorial process. The concept of good media governance refers to a set of mechanisms that the board of directors of a media company should take into account in order to guarantee the editorial independence and credibility. Among these mechanisms is an effective transparency policy.

7. Guaranteeing a structure of good media governance is a determining element of an organization's editorial independence and its journalists' due diligence. Today it is one of the pending issues, except in the case of some highly prestigious media companies, which have also managed to achieve a good degree of financial success. Legal and self-regulatory systems in matters of media transparency and governance are practically non-existent in Spain, except for the General Law on Audiovisual Communication (LGCA). In Europe, there are some recommendations from UNESCO and the Council of Europe and the Audiovisual Media Services Directive.

8. Disinformation has completely changed this situation, turning media transparency an essential strategic tool for the European regulator, especially in relation to technological platforms, but also in relation to media companies. This is being contemplated in the so-called "information package", which is currently under development.

9. In addition to the European efforts, there is a recent proliferation of self-regulatory, transparency and governance initiatives for news media companies in response to disinformation. All of them represent a commitment to media transparency and governance as effective mechanisms to guarantee journalistic quality, closely linked to truthful information and the public's right to be informed. In line with our proposal, these initiatives demand media companies or news sites to publish information on their websites over certain indicators, standards and criteria in order to label them as quality information that may be easily differentiated from other disinformation sources. The idea is to extend some of the requirements to technological platforms.

10. Most of the indicators in these initiatives are focusing on transparency in ownership structures, in some cases in sources of funding, mainly related to state advertising, and in the integrity of the editorial process. Only the Fundación Compromiso y Transparencia in Spain, as

well as the Global Reporting Initiative worldwide, require transparency in some elements associated with good media governance, such as the composition of the board of directors, the requirements and nominating process of independent directors, the appointment of journalist to the board, the incorporation of the organization's editorial quality and integrity as an incentive and responsibility of the board, etc.

11. I have analyzed the state of some indicators of transparency and governance in five European markets (Germany, France, Great Britain, Austria and Italy) using some indicators associated with media pluralism. I have also conducted an analysis of the transparency and governance of five Anglo-American media companies. This analysis shows how the most prestigious international journalistic companies, which are committed to good media governance mechanisms, have also achieved financial success and sustainability over time. My conclusion is that media governance and transparency mechanisms work. They work both at a micro level, as evidenced by the editorial and financial success of the Anglo-Saxon media companies analyzed. And they work at a macro level, as demonstrated by the low risks to media pluralism in the German media market compared to the high risks in the Spanish media market.

12. In the case of the Spanish media market, the state of transparency and governance reflects the typical characteristics of the Mediterranean model described by Hallin and Mancini (2004). Although there are also signs that the country is moving towards the liberal media model, characterized by the professionalization of journalism and the emphasis on accurate information. There is a slightly positive evolution of transparency and governance in Spanish media companies, according to the reports from Fundación Compromiso y Transparencia. Although there is a positive evolution, the truth is that the main media companies in our country continue to lack an optimal level of transparency, a fact that has been denounced in the 2020 Report on the Rule of Law of the European Union.

13. I have argued how a proposal for information transparency and governance finds a clear constitutional foundation within the framework of the Spanish Constitution and is fully aligned with (1) the Recommendations of Council of Europe specific to the media sector; (2) with the European action plan against disinformation; (3) and with the corporate governance trends

resulting from the new "stakeholder capitalism" framework that emerges to face the challenges of the 21st century in all sectors.

14. Finally, I have proposed a normative system of co-regulation, which integrates a set of transparency obligations in ownership, governance and state advertising for all media companies that provide information on public affairs. These obligations will be mandatory and will be introduced in Parliament by means of an organic law developed by the existing government with the participation of an extensive group of stakeholders. I also propose a number of compliance mechanisms (i.e., a number of responsibilities of a news standards officer and a supervisory body) that can make effective the variety of codes of journalism ethics and standards existing in Spain. This co-regulation system will be initiated by the government with the ample participation of a variety of stakeholders, mainly editors and media professionals. I also propose the need to create an independent supervisory system with enforcement capacity that supervises the transparency obligations and the voluntary compliance system based on criteria of effectiveness and efficiency.

Finally, I would like to add a number of final observations in view of potential new lines of research:

-A number of specific regulatory frameworks are being created for for-profit companies that are committed to achieving a social or environmental objective (the so-called B-Corp, Public Benefit Corporation, etc.). These new business forms may offer media companies certain possibilities to protect their editorial independence, although there is no case yet, nor can we therefore predict possible successes or failures. This is an interesting field of research.

-It would also be interesting to analyze the extent to which the three media models of the framework developed by Hallin and Mancini are more or less resistant to contemporary threats to the citizens' right to be informed. There seem to be signs that the German corporatist model offers more resilience than the Anglo-American liberal model.

-Another issue that transcends the object of this thesis is the current debate on the notion of what is a media company in the digital environment. As we have argued, the question of constitutional

relevance is to what extent the media organization in question is committed to producing information about public affairs, and contributes to guaranteeing the existence of a sufficient degree of quality information (journalistic accuracy, truthfulness, etc.) in the new digital context. It is thus necessary to strengthen and protect those organizations that produce democratic and truthful journalism, but only if they assume a series of duties and responsibilities. In this thesis we have focused on traditional media organizations, without excluding that future work will analyze the fulfillment of certain duties and responsibilities by technological intermediaries.

-As a final reflection, there are certain parallels between the information sector and the financial sector in relation to the impact and systemic risks they have on society (Schiffrin, 2020; Leclercq, Sunderman and Cesarini, 2020; Mousavizadeh and Srinivasan, 2019) . The question is whether it is necessary to extend to the information sector some of the solutions that were introduced in the financial sector as a result of the financial crisis, such as strong regulatory and supervisory bodies (European Securities and Markets Authority, ESMA), the existence of independent credit rating agencies subject to the supervision of such bodies, and the proliferation of sustainability indexes (i.e., the Dow Jones Sustainability Index).

ANEXO I

REGULACIÓN DEL DERECHO DE INFORMACIÓN EN CONSTITUCIONES DEL ENTORNO

Ley fundamental de la República Federal de Alemania (1949)[327]

Article 5: Freedom of expression, arts and sciences

(1) Every person shall have the right freely to express and disseminate his opinions in speech, writing and pictures and to inform himself without hindrance from generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting by means of broadcasts and films shall be guaranteed. There shall be no censorship.

(2) These rights shall find their limits in the provisions of general laws, in provisions for the protection of young persons and in the right to personal honour.

(3) Arts and sciences, research and teaching shall be free. The freedom of teaching shall not release any person from allegiance to the constitution.

Constitución de la República Italiana (1947)[328]

Article 21:

Anyone has the right to freely express their thoughts in speech, writing, or any other form of communication.

The press may not be subjected to any authorisation or censorship. Seizure may be permitted only by judicial order stating the reason and only for offences expressly determined by the law on the press or in case of violation of the obligation to identify the persons responsible for such

[327] https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0034
[328] https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

offences. In such cases, when there is absolute urgency and timely intervention of the Judiciary is not possible, a periodical may be confiscated by the criminal police, which shall immediately and in no case later than 24 hours refer the matter to the Judiciary for validation. In default of such validation in the following 24 hours, the measure shall be revoked and considered null and void. The law may introduce general provisions for the disclosure of financial sources of periodical publications. Publications, performances, and other exhibits offensive to public morality shall be prohibited. Measures of preventive and repressive measure against such violations shall be established by law.

Constitución de la República Francesa (1958)[329]

En lo referente a los derechos fundamentales, se adhiere en su Preámbulo a otros textos*:*

The French people solemnly proclaim their attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preamble to the Constitution of 1946, and to the rights and duties as defined in the Charter for the Environment of 2004.

En el artículo 4, se establece el derecho a la libertad de expresión: *"Statutes guarantee the pluralistic expression of opinions and the equitable participation of political parties and groups in the democratic life of the Nation"*

Reino Unido

En Reino Unido tampoco se consagran los derechos fundamentales en una constitución formal. El *Human Rights Act 1998* obliga a los jueces y tribunales que interpreten la legislación en conformidad con la Convención de Derechos, incluyendo la libertad de expresión. También deberían de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Reino Unido es firmante de la Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea de Derechos Humanos (Craufurd, 2020).

[329] https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais.pdf

Estados Unidos

Estados Unidos dispone de tres documentos fundacionales: la Declaración de Independencia (1776), la Constitución (1787) y la Carta de Derechos Fundamentales (1789)[330]. Dentro de éste último, la Primera Enmienda a la Constitución consagra la libertad de expresión como derecho fundamental[331]:

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.

[330] https://www.archives.gov/founding-docs
[331] https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript

ANEXO II

INITIATIVES, AREAS AND INDICATORS

Initiatives	Areas	Indicators
FCyT	1. Ownership	1.1. Owners
		1.2. Ties
		1.3. Measures
	2. Corporate Governance	2.1. Composition
		2.2. Selection
		2.3. Competencies
		2.4. Report
	3. Funding	3.1. Public and institutional
		3.2. Private advertising
	4. Editorial I (Creation)	4.1. Risk content
		4.2. Honor
		4.3. Verification/accuracy
		4.4. Freedom of Expression
		4.5. Conflicts of Interest
	4. Editorial II (Publishing)	4.6. Branded Content
		4.7. Ombudsman and Corrections Policies
	5. Compliance	5.1. Compliance mechanisms
		5.2. Training
		5.3. Whistleblowers
JTI	1. Identity (Tell us who you are)	1.1. Basic Requirements on Media Identity
		1.2. Editorial Mission
		1.3. Disclosure of ownership
		1.4. Requirements on Owners Identity
		1.5. Disclosure of identity of the management team
		1.6. Disclosure of editorial contact details
		1.7. Disclosure of revenue sources and data collection
	2. Professionalism and	2.1. Accountability for Journalism Principles

	accountability (Tell us how you work)	2.2. Responsibility for Content Provided By The General Public
		2.3. Responsibility for sources
		2.4. Professionalism for Labelling Affiliations
		2.5. Professionalism for Accuracy
		2.6. Internal Accountability
		2.7. External Accountability
		2.8. Professionalism in the media outlet
		2.9. Training
GRI	1. Strategy and Analysis	1.1. Risks and opportunities related to the creation and dissemination of content, the particular role of the media organization in society, and the influence of its contents
		1.2. Risks and opportunities associated with the ongoing fundamental transformations in the media sector
	2. Organizational profile	2.1. Breakdown of the total number of employees by core business activities (e.g., editorial, commercial)
		2.2. Freelance and fixed-contract employees
	3. Governance	3.1. Governance structure and decision-making processes for the creation and dissemination of content and their interrelationship with the overall governance of the organization
		3.2. Processes in place to ensure editorial independence from the influence of government, business or interest groups
		3.3. Policies and processes across the organization that aim to disclose and help avoid potential conflicts of interest in content creation and dissemination
	4. Ethics and integrity	4.1. Organization's values with respect to content
		4.2. Editorial independence
		4.3. Freedom of expression
		4.4. Content quality
		4.5. Plurality and diversity
		4.6. Protection of vulnerable audiences
		4.7. Content dissemination and accesibility to content
	5. Economic	5.1. Total monetary value of financial assistance received by the organization from governments
		5.2. Significant funding and other support on an accruals

		basis
	6. Social	6.1. Specific training related to content values, content creation and content dissemination
	7. Methodology for assessing and monitoring adherence to content creation values	7.1. Report mechanisms to assess ethical and quality standards in line with the content values, including: -Processes in place to monitor the adherence to editorial codes -Process for collecting responses and feedback in relation to content creation and the mechanisms to facilitate comments on content -Processes for dealing with responses and feedback received -Processes to engage with external organizations that are evaluating your conten
	8. Actions taken to improve adherence to content creation values, and results obtained	8.1. Mechanisms to improve performance related to content quality and editorial independence
		8.2. Initiatives to ensure the plurality and diversity of sources of information and the participation of all sectors of society in the media
The Trust Initiative	N/A	1. Expertise: The journalist is an expert
		2. Labels: The purpose of the story is clear
		3. References: You can find and access the sources
		4. Local: The journalist uses local knowledge
		5. Diversity: The story brings in many kinds of people
		6. Actionable Feedback: The news organization allows readers to participate
		7. Methods: We can tell the process used to make the story
		8. Best Practices: The journalist or news organization explains their ownership and standards
GDI	1. Content	1.1. Title of article
		1.2. Byline and attribution
		1.3. Tone of the article
		1.4. Unfair targeting of groups
		1.5. Common occurrence of story in other publications
		1.6. Topicality of story
	2. Operations	2.1. Ownership information about the news domain
		2.2. Funding sources

		2.3. Content moderation policies
		2.4. Error reporting and corrections
		2.5. Editorial independence
	3. Context	3.1. Accuracy of news stories
		3.2. Use of clickbait-type headlines
		3.3. Differentiation of news from opinion
		3.4. Publication of corrections
NewsGuard	1. Credibility	1.1. Does not repeatedly publish false content
		1.2. Gathers and presents information responsibly
		1.3. Regularly corrects or clarifies errors
		1.4. Handles the difference between news and opinion responsibly
		1.5. Avoids deceptive headlines
	2. Transparency	2.1. Website discloses ownership and financing
		2.2.Clearly labels advertising
		2.3. Reveals who's in charge, including possible conflicts of interest
		2.4. The site provides the names of content creators, along with either contact or biographical information
IFCN	N/A	1. A commitment to nonpartinsanship and fairness
		2. A commitment to standards and transparency of sources
		3. A Commitment to Transparency of Funding and Organization
		4. A Commitment to transparency of methodology
		5. A commitment to honest and open corrections policy

Source: own elaboration based on the initiatives' websites and public document

ANEXO III

COMPARATIVE ANALYSIS OF INITIATIVES

	1. Process	2. Foundation	3. User-friendly	4. Transformation	5. Incentives	6. Safeguards
GRI	Non-profit; UNEP; UNESCO; co-creation w/stakeholders (media companies and nonprofits)	Information as a "brainprint" similar to the environmental "footprint"; Corporate Responsibility with stakeholders	The receptors are mostly investors. Also experts, such as an ESG analyst, a financial analyst; a civic analyst or a public analyst. Definitely, not the final consumer.	For a long time, the transformation has not taken place in the so-called corporate materiality, but in the long term it has had an impact. There are many companies who have been publishing GRI reports without changing from the inside out.	Reputational vis-a-vis expert stakeholders through the sustainability report of the media organization, as an annex. Currently, financial analysts look at the GRI.	A self-assessment of materiality. A verification of the disclosed report by GRI, which will ultimately label it. There is an external verificator (PwC; EY) that certifies.
JTI	Non-profit; RsF; EC; Coe; UNESCO; CEN; multistakeholder approach (tech platforms; NGOs; media orgs and individual journalists; universities)	To satisfy the access to information and media independence and pluralism as a prerequisite to freedom of opinion in a context of disinformation; transparency as a tool of trust	The receptors are the public; expert stakeholders; platforms/advertisers in particular	Can't say. Not yet developed	Reputational vis-a-vis expert stakeholders through the publication of a specific report of ethical journalism; a tool to rank higher in the tech platforms	Yes, through an external audit

Trust Project	Non-profit; Sally Lehrman; Markkula Center for Applied Ethics, Santa Clara University, Quiver consulting, Solent University (UK); Qualitative interviews to readers re: trust in media; 1st workshop with 70 media organizations and 4 tech platforms; 2nd summit with 20 media orgs selected final 8 indicators;	Transparency as a tool to build trust in credible media brands, vis-a-vis disinformation; standards of a free press, per defined in the Hutchins Commission of 1947	Mostly the readers, but also tech platforms	100 media organizations have received the trust project.	Reputational vis-a-vis the readers. Have some doubts re: how platforms are incorporating these indicators.	Not sure
GDI	Non-profit organization; assessment of how to build an index based on 18 indexes in the financial, aid, business, CSR and governance sectors; they have a Technical Advisory Group (TAG) which includes various experts from AI companies; journalists; non-profits; research org. in the field of journalism;	To eliminate the economic incentive of disinformation actors by disclosing disinformation risks of domains to advertisers/brands buying ad space	The receptors are mainly advertisers (e.g.Amazon) and ad-tech companies (outbrain).	Not sure	Reputational vis-a-vis the advertisers.	1. review of existing literature on disinformation and quality/ethical journalism; 2. assessment of what means to design a good index methodology; 3. sample of media organizations based on outreach in the infosphere; 4. analyst review by following a standard process; 5. third-party reviews; 6.

						expert survey; 7.TAG
NewsGuard	For profit. Don't show the process they followed to create the nine indicators. Steven and Gordon were the main leaders. They consulted with a lot of experts in the field.	To empower users in the selection of news sources. To restore trust in traditional media organizations. NewsGuard's goal is to create a more transparent online media with a more informed readership	Users, advertisers and contractors	More than 800 websites around the world have improved one or more of their journalistic practices, such as disclosure of ownership, or more clearly labelling opinion, as a result of their review process	Reputational and economic incentives, as it increases their chances of outreaching digital subscribers and responsible advertisers	A NewsGuard analyst assesses the contents of the site against their nine criteria. The analyst drafts a written "Nutrition Label" for the site based on their reporting. They call the website for comment. The rating is reviewed and fact-checked by experienced editors. The site receives a red or green rating based on the nine journalistic criteria. They update Nutrition Labels periodically.They practice accountability and show their work. In each

						market they have a local senior advisor.
IFCN	Non-profit initiative promoted by the Poynter Institute with funding from Omidyar and the National Endowment for Democracy. Don't show the process they followed to create the five indicators	To promote fact-checking organizations across the world	The public and technology platforms.	Most of these organizations existed before the IFCN label. There needs to be a prior activity before a fact-checker can apply to the IFCN. Typically they use the IFCN's guidelines to design their structures and policies.	Reputational, economic and operational. The strength of the community. The IFCN offers collaborative efforts, verification tools and social-media design cards. Fact-checkers cannot operate without this label with enough credibility vis-a-vis the public. In order to access funding from tech platforms, FC need to receive the IFCN label	1. Yearly review. 2. There are third-party experts renowned in each jurisdiction that carry out the final verification. 3. The advisory board, which has a deciding vote to reject or accept an application. Throughout the process they have the third-party expert and the board members. 4. They have a complaints policy. Any person can go to the IFCN code of principles website and file a complaint.. They can suspend or remove a FC.

FCyT	Non-profit initiative that promotes transparency and governance across various sectors. They based their indicators mostly on the GRI; best practices of media companies; existing regulation; they held a breakfast with journalists and media professionals in 2016; relied on a number of academics and journalists; they publicly launched the ranking twice, which was attended by the sector.	To promote and emphasize the importance of an integrated model of corporate and news governance in the media sector and make it transparent to stakeholders; CSR	The receptors are experts; industry leaders; the public. One of the difficulties is the lack of coverage by media organizations, the habitual intermediary of these rankings.	Yes, it generates a competition among media outlets that leads to institutional transformation	Reputational	1. One analysts undertakes the analysis of the news organization; 2 editors review the work; 3. Media Experts participate in the report. 4 the report is launched in a public event.

Source: own elaboration based on the initiative's public information and on one-on-one interviews to the leaders' initiatives

BIBLIOGRAFÍA

Abramson, J. (2019) *Merchants of Truth: inside the news revolution*. London: Penguin Random House UK

Acceso, T. Y. (2014) 'El «Día Después » de la ley', pp. 1–20

Aguado-Guadalupe, G. (2018) 'Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España', *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 24(2). doi: 10.5209/ESMP.62198

Aguirre Nieto, M. (2015) 'El Derecho de la información como ciencia', en Bel Mallén, I. and Corredoira, L. (eds) *Derecho de la Información*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Alemanno, A. (2018) 'How to Counter Fake News? A Taxonomy of Anti-fake News Approaches' *European Journal of Risk Regulation* 9 (1). doi: 10.1017/err.2018.12

Almirón, N. (2009) 'Grupos privados propietarios de medios de comunicación en España: principales datos estructurales y financieros', *Comunicación y sociedad*, 22(1)

Almirón, N. (2009) 'Grupos privados propietarios de medios de comunicación en España: principales datos estructurales y financieros ', *Communication & Society*, 22(1).

Almiron, N. and Segovia, A. I. (2012) 'Financialization , Economic Crisis , and Corporate Strategies in Top Media Companies: The Case of Grupo Prisa', *International Journal of Communication*, 6, pp. 2894–2917.

Alonso Carrillo, M. I., Priego De La Cruz, A. M. and Nuñez Chicharro, M. (2019) 'The Impact of Corporate Governance on Corruption Disclosure in European Listed Firms through the Implementation of Directive 2014/95/EU', *Sustainability*, 11(22). doi: 10.3390/su11226479.

Alonso Cogollos, C. (2019) *Novedades introducidas por la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, en materia de información no financiera y diversidad*. Madrid.

Alterman, E. (2011) 'The Professors, the Press, the Think Tanks and their Problems', *Academe*, 97(3), pp. 21–23.

Álvarez-Peralta, M. and G. Franco, Y. (2018) 'Independencia periodística y fondos públicos: La comunicación social institucional como factor de distorsión de la competencia en el mercado informativo', *Historia y Comunicación Social*, 23(2). doi: 10.5209/HICS.62258.

Amit, E. *et al.* (2017) 'Institutional Corruption Revisited: Exploring Open Questions Within the Insitutional Corruption Literature', *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, 26(3), p. 447.

Amit, E. *et al.* (2017) 'Institutional Corruption Revisited: Exploring Open Questions Within the Insitutional Corruption Literature', *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, 26(3), p. 447.

Andrés Segovia, B. (2018) 'La autonomía del supervior audiovisual: un nuevo escenario por construir', in Aznar, H. et al. (eds) *El Derecho de Acceso a los Medios de Comunicación. I. Legislación y Autorregulación*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Anunciantes/Scopen (2020) *Tendencias en comunicación*. Madrid.

Applebaum, A. (2020) *The Twilight of Democracy: The Failure of Politics and the Parting of Friends*. Penguin Random House

Applebaum, A. (2020) 'The Facts Just Aren't Getting Through', *The Atlantic*

Arellano Toledo, W. and Cetina Presuel, R. (2015) 'El Derecho a la Información en México y Estados Unidos. Desarrollo normativo y jurisprudencial.', en *Derecho de la Información*

Arendt, H. (1993) *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós (Editorial Planeta S.A.)

Arendt, H. (1958) *The Human Condition*. University of Chicago Press

Arendt, H. (1971) 'Lying in Politics: Reflections on The Pentagon Papers by Hannah Arendt | The New York Review of Books', *The New York Review of Books*

Armentia, I. (2019) 'Perro no come perro: la ley del silencio del periodismo', *Diario.es*

Armijo, E. (2009) 'Media Ownership Regulations: A Comparative Perspective', *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 37(3)

Armstrong, C. *et al.* (2016) 'The Role of Financial Reporting and Transparency in Corporate Governance', *Economic Policy Review*, (August), pp. 107–128

Arranz, R. (2019) 'Los medios españoles callan sobre sus dependencias: todos suspenden en transparencia', *Voz Populi*.

Arrese, A. (1995) *La Identidad de The Economist*. Pamplona: EUNSA (Ediciones Universidad de Navarra, S.A.)

Arrese, A. (2005) 'Corporate Governance and News Governance in Economic and Financial Media', in Picard, R. G. (ed.) *Corporate Governance of Media Companies*. Sweden: Jonkoping International Business School.

Arrese, Á. (2021) 'Entrevista '

Arrese, Á. (2011) 'Más allá del negocio informativo. Nuevas estructuras de las empresas de información', *9º Congreso Internacional de ética y Derecho de la Información*

Arrese, A. *et al.* (2020) *Presentación del Informe sobre Transparencia y Buen Gobierno de las Empresas de Medios de Comunicación en España 2019*, *Fundación Compromiso y Transparencia*

Auletta, K. (2013) 'Freedom of Information'. New York: New Yorker

Aznar, H. (1999) *Comunicación responsable*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Aznar, H. (2005) *Ética de la comunicación y nuevos retos sociales*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Aznar, H. (2020) 'Truthfulness, Beneficence, and Vulnerability as Key Concepts in Communication Ethics', *The Ecumenical Review*, 72(2). doi: 10.1111/erev.12510
Aznar, H. (2015) 'La responsabilidad ética en el campo de la información', in *Derecho de la Información*

Aznar, H. (2018) 'Autorregulación de la comunicación, participación y ciudadanía mediática', in Aznar, H. et al. (eds) *El derecho de acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y autorregulación*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Aznar, H. *et al.* (eds) (2018) *El derecho de acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y autorregulación*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Aznar, H. and Serrano-Moreno, J. (2017) 'Autorregulación de la Comunicación: Análisis de las cien primeras resoluciones de la Comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología de la FAPE', *El profesional de la información*, 26(2).

Azurmendi, A. (2005) 'De la verdad informativa a la "información veraz" de la constitución española de 1978: una reflexión sobre la verdad exigible desde el derecho de la información', *Comunicación y sociedad = Communication & Society*, 18(2), pp. 9–48. doi: 10.15581/003.18.2.9-48

Azurmendi, A. (2015) ‘El proceso de configuración del derecho a la información’, in *Derecho de la información*.

Bacigalupo, S. (2020) ‘Retos del sector privado en buen gobierno corporativo y transparencia: la importancia de los ODS 2030. *Actuarios*

Balaguer Callejón, M. L. (2016) *Derecho de la Información y de la Comunicación*. Segunda Ed. Madrid: Tecnos.

Barber, L. (2020) *The Powerful and the Damned. Private Diaries in Turbulent Times*. London: Virgin Digital.

Baron, D. P. (2013) *Business and Its Environment*. Seventh. Pearson.

Bátorfy, A. and Urbán, Á. (2020) ‘State advertising as an instrument of transformation of the media market in Hungary’, *East European Politics*, 36(1). doi: 10.1080/21599165.2019.1662398.

Bauhr, M. *et al.* (2020) ‘Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption’, *Governance*, 33(3). doi: 10.1111/gove.12432.

Bauhr, M. and Grimes, M. (2014) ‘Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability’, *Governance*, 27(2). doi: 10.1111/gove.12033.

Bauhr, M. and Grimes, M. (2012) ‘What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government’, *QoG Working Paper Series*, 16, pp. 1–27.

Bauhr, M. and Grimes, M. (2017) ‘Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit’, *Crime, Law and Social Change*. Crime, Law and Social Change, 68(4), pp. 431–458. doi: 10.1007/s10611-017-9695-1.

Bauhr, M. and Nasiritousi, N. (2012) 'Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies' 12(4), pp. 9–29.

Beas, D. (2016) *Más y mejor informados*, *Agenda Pública*. Available at: http://agendapublica.es/mas-y-mejor-informados/.

Beas, D. (2011) *La Reinvención de la Política. Obama, Internet y la Nueva Esfera Pública*. Barcelona: Península.

Bebchuk, A. and Hirst, S. (2019) *The Specter of the Giant Three*.

Beckett, C. (2008) 'Supermedia'

Bel Mallén, I. and Corredoira y Alfonso, L. (eds) (2015) *Derecho de la Información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bel Mallén, I., Corredoira y Alfonso, L. and Cousido, P. (1992) *Derecho de la Información (I) Sujetos y medios*. Madrid: Editorial Colex

Bel Mallén, J. I. (2015) 'La responsabilidad jurídica del informador', en *Derecho de la Información*.

Bel Mallén, J. I. (2015) 'El autocontrol individual y corporativo', en *Derecho de la Información*.

Bel Mallén, J. I. (2015) 'El derecho de la información en la Constitución Española, artículo 20', en *Derecho de la información*.

Bel Mallén, J. I. (2015) 'Los derechos de la personalidad (honor, imagen e intimidad)', en *Derecho de la Información*.

Bel Mallén, J. I. (2015) 'El ejercicio del derecho a la información y sus excepciones', en *Derecho de la Información*.

Belcredi, M. and Ferrarini, G. A. (2013) 'The European Corporate Governance Framework: Issues and Perspectives', *SSRN Electronic Journal*. doi: 10.2139/ssrn.2264990.

Benkler, Y. (2011) 'Free Irresponsible Press: Wikileaks and the Battle over the Soul of the Networked Fourth Estate, A', *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, 46.

Benkler, Y. (2015) *La Riqueza de las Redes. Cómo la producción social transforma los mercados y la libertad.* Barcelona: Icaria Editorial.

Bentham, J. (1791) *An essay on political tactics*.

Berkowitz, L. (2011) 'Sustaining Independent Journalism through the "Reuters Trust" (Thomson Reuters Founders Share Company)', in Levy, D. A. L. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: The Reuters Institute for the Study of Journalism.

Besley, T. (2005) 'Principled Agents? The Political Economy of Good Government', *Economica*, 75(299), pp. 607–608. doi: 10.1111/j.1468-0335.2008.00698.x.

Betti, G., Consolandi, C. and Eccles, R. (2018) 'The Relationship between Investor Materiality and the Sustainable Development Goals: A Methodological Framework', *Sustainability*, 10(7). doi: 10.3390/su10072248.

Bianchi, A. (2013) 'On Power and Illusion: Transparency in International Law', *Transparency in International Law*, pp. 1–20.

Bianchi, A. *et al.* (2019) 'Towards Transparency as a Global Norm', 51, pp. 534–607.

Birkinshaw, P. (2006) *Freedom of information and openness: Fundamental Human Rights?*, *Administrative Law Review*.

Birkinshaw, P. (2006) 'Transparency as a Human Right', in *Transparency: The Key to Better Governance*.

Blanes, M. Á. (2019) *Comentarios al borrador del Reglamento de la Ley 19/2013 de transparencia (Tercera versión 28-2-2019)*, *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto – Transparency and Open Government*.

Blasco Díaz, J. (2005) 'Convenio Europeo de Derechos Humanos: comentario sistemático', *Revista de administración pública*, (167), pp. 533–537.

Blinken, A. (2021) *2020 Country Reports on Human Rights Practices: Spain*. Washington D.C.

Bouder, F. *et al.* (2015) 'Transparency in Europe: A Quantitative Study', *Risk Analysis*, 35(7). doi: 10.1111/risa.12386.

Brock, G. (2014) 'Institutional Integrity, Corruption, and Taxation', *SSRN Electronic Journal*, (39). doi: 10.2139/ssrn.2408183.

Brogi, E. and Carlini, R. (2020) *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Country report: Italy*. Florence.

Brogi, I. *et al.* (2020) *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*.

Brown, H. S., De Jong, M. and Lessidrenska, T. (2007) *The Rise of the Global Reporting Initiative (GRI) as a Case of Institutional Entrepreneurship*. Cambridge, MA.

Brunetti, A. and Weder, B. (2003) 'A free press is bad news for corruption', *Journal of Public Economics*, 87(7–8), pp. 1801–1824. doi: 10.1016/S0047-2727(01)00186-4.

Buijze, A. W. G. J. (2013) *The principle of transparency in EU Law*. Available at: http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/269787.

Bunea, A. (2018) 'Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union', *European Journal of Political Research*, 57(2). doi: 10.1111/1475-6765.12231.

Bunea, A. and Gross, V. (2019) 'Regulating lobbying through voluntary transparency clubs: The connoisseurs' assessment. Evidence from the European Union', *Public Administration*, 97(4). doi: 10.1111/padm.12594.

Cagé, J. (2020) *The Price of Democracy*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.

Cagé, J. (2016) *Saving the Media. Capitalism, Crowdfunding and Democracy*. Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Calleja, R. y Melé, D. (2016) 'Political Wisdom in Management and Corporate Governance', *Philosophy of Management,* 15 (2). doi: 10.1007/s40926-016-0037-7

Cardoni, A., Kiseleva, E. and Lombardi, R. (2020) 'A sustainable governance model to prevent corporate corruption: Integrating anticorruption practices, corporate strategy and business processes', *Business Strategy and the Environment*, 29(3). doi: 10.1002/bse.2424.

Carlson, M. (2018) 'The Information Politics of Journalism in a Post-Truth Age', *Journalism Studies*, 19(13). doi: 10.1080/1461670X.2018.1494513.

Carrillo, M. *et al.* (2015) 'Encuesta sobre la independencia de los medios de comunicación social', *Teoría y Realidad Constitucional*.

Carrillo, M. (1988) 'Derecho a la información y veracidad informativa', *Revista española de derecho constitucional*, 8 (23) 187-206

Castells, M. (2009) *Communication Power*. New York: Oxford University Press.

Catá Backer, L. (2013) 'Transparency and Business in International Law: Governance between Norm and Technique', in Bianchi, A. and Peters, A. (eds) *Transparency in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chalaby, J. K. (no date) 'New Media, New Freedoms, New Threats. '.Chauvet, S. (2020) *Media Market Risk Ratings: France*. London.

Chicote, J. (2006) 'Los enemigos del periodismo de investigación', pp. 71–90.

Clark Williams, C. and Seguí□Mas, E. (2010) 'Corporate governance and business ethics in the European Union: a cluster analysis', *Journal of Global Responsibility*, 1(1). doi: 10.1108/20412561011039735.

Clarke, T. (2015) 'Changing paradigms in corporate governance: new cycles and new responsibilities', *Society and Business Review*, 10(3). doi: 10.1108/SBR-07-2015-0027.

Cobben, I. (2016) *Un periódico danés promueve la transparencia editorial con la ayuda de sus lectores*, *Red Internacional de Periodistas*

Confino, J. (2009) 'Guardian joins forces with world's media to create common sustainability reporting standard', *The Guardian*.

Confino, J. (2011) 'Sustainability reporting guidelines for media sector open for public comment', *The Guardian*.

Corruption, I. (2013) ‘Brazil ’ s Case Against Private-Sponsored Events for Judges :’, (24).
Council of Europe and European Court of Human Rights (2021) *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights*. Strasbourg.

Craiutu, A. (2002) ‘The Battle for Legitimacy: Guizot and Constant on Sovereignty’, *Historical Reflections / Réflexions Historiques*, 28(3), pp. 471–491.

Craufurd Smith, R., Klimkiewicz, B. and Ostling, A. (2021) ‘Media ownership transparency in Europe: Closing the gap between European aspiration and domestic reality’, *European Journal of Communication*. doi: 10.1177/0267323121999523.

Craufurd Smith, R. (2020) *Monitoring Media Pluralism inthe Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Country Report: UK*. Florence.

Crick, N. (2009) ‘The Search for a Purveyor of News: The Dewey/Lippmann Debate in an Internet Age’, *Critical Studies in Media Communication*, 26(5), pp. 480–497.

Cucciniello, M., Porumbescu, G. A. and Grimmelikhuijsen, S. (2017) ‘25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions’, *Public Administration Review*, 77(1), pp. 32–44. doi: 10.1111/puar.12685.

Cuenca Molina, A. (1999) ‘Ética De La Comunicación’, *Anales de la Documentación*, (2), pp. 9–20.

Curran, J. (2010) ‘The Future of Journalism’, *Journalism Studies*, 11(4), pp. 464–476. doi: 10.1080/14616701003722444.

Curry, A. and Jomini Stroud, N. (2017) ‘Trust in Online News’, *Center for Media Engagement*.

Keegan, V. (2011) 'Protecting the Guardian through the Scott Trust', in Levy, D. A. L. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

Curtin, D. M. and Meijer, A. (2011) 'Does Transparency Strenghten Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents', *SSRN Electronic Journal*, 11, pp. 109–122. doi: 10.2139/ssrn.1434862.

D'Ancona, M (2017) *Post Truth. The New War on Truth and How to Fight Back*. London: Ebury Press.

Dallas, G. and Pitt-Watson, D. (2016) *Corporate Governance Policy in the European Union*.

Darbishire, H. (2020) *¿Qué está pasando en España? Ratificación del Convenio del Consejo de Europa, un nuevo Plan de Acción de Gobierno Abierto de 4 años y un nuevo Director del Consejo de Transparencia*, *Access Info*.

Davis, A. (2000) 'Public relations, business news and the reproduction of corporate elite power', *Journalism*, 1(3), pp. 282–304. doi: 10.1177/146488490000100301.

Davis, A. (2008) 'Public Relations in the news'. Routledge.

Davis, A. (2009) 'Politics, Journalism and New Media: Virtual Iron Cages and the New Culture of Capitalism'. SAGE.

Davis, A. (2013) 'The Impact of Market Forces, New Technologies and Political PR on UK Journalism'. I.B.Tauris.

De Fine Licht, J. (2011) 'Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy', *Scandinavian Political Studies*, 34(3), pp. 183–201. doi: 10.1111/j.1467-9477.2011.00268.x.

De Fine Licht, J. *et al.* (2014) 'When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship', *Governance*, 27(1), pp. 111–134. doi: 10.1111/gove.12021.

De la Nuez, E. (2017) 'Comentario al Preámbulo', in Troncoso, A. (ed.) *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas y Thomson Reuters, pp. 91–104.

De Vega, P. (1985) 'El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional', *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 43.

De Vega, P. (1998) *Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual*. 141. Barcelona.

Deane, J. (2015) *A Governance Practitioner's Notebook: Alternative Ideas and Approaches*.

Desantes-Guanter, J. M. (2015) 'Información y Derecho', en Bel, I. and Corredoira, L. (eds) *Derecho de la información*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Deutch, G. (2020) *NewsGuard's Top Ten Disinformers – and Top Ten Straight Shooters With The Most Online Engagement*.

Díaz Arias, R. (2015) 'La relación laboral informativa. La cláusula de conciencia.', en *Derecho de la Información*.

Díaz Nosty, B. (2014) 'Medios y poder. El viejo círculo vicioso', *Temas para el debate*.

Díaz-Noci, J. (2010) 'Medios de comunicación en internet: algunas tendencias', *El Profesional de la Informacion*, 19(6), pp. 561–567. doi: 10.3145/epi.2010.nov.01.

Directorate-General for Communications Networks, C. and T. European C. (2018) *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*. Luxembourg.

Draca, M. (2014) 'Institutional Corruption ? The revolving door in American and British politics SMF-CAGE Global Perspectives Series : Paper 1', (October), pp. 1–19.

Dragomir, M. (2020) *Reporting Facts: Free from Fear or Favour*. Paris.

Dryzek, J. S., Bächtiger, A. and Simone, C. (2019) 'The crisis of democracy and the science of deliberation', *Science*.

Duff S., A. (2013) 'Pundit for post-industrial times', *Information, Communication and Society*, 16(6), pp. 967–988.

Durandin, G. (1995) *La Información, La Desinformación, La Realidad*. Barcelona: Paidós.

Eccles, R.G.; Strine, L.E.; Youmans, T. (2020) *Three Ways of Putting your Corporate Purpose into Action Harvard Business Review*.

Edgell, R. A. *et al.* (2016) 'Explicating media, governance, and capitalism: A critical comparative analysis of historical cases', *Corporate Board role duties and composition*, 11(1). doi: 10.22495/cbv11i1art4.

Enciso, S., Milikin, C. and O'Rourke, J. (2017) 'Corporate culture and ethics: from words to actions. ', *The Journal of Business Strategy*, 38(6).

Entrena Fabré, R. (2017) 'Comentarios al artículo 2.1. a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Transparencia en las

Entidades Locales', en Troncoso, A. (ed.) *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Thomson Reuters.

Errera, R. (1978) 'Hannah Arendt: From an Interview', *The New York Review of Books*.

Eskens, S., Helberger, N. and Moeller, J. (2017) 'Challenged by news personalisation: five perspectives on the right to receive information', *Journal of Media Law*, 9(2). doi: 10.1080/17577632.2017.1387353.

Etzioni, A. (2010) 'Is Transparency the Best Disinfectant?', *Journal of Political Philosophy*, 18(4), pp. 389–404. doi: 10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x.

F. Beaumont, J (1978) *La Cláusula de conciencia y el secreto professional reconocidos en la Constitución. EL PAIS*.

Fabra, U. P. (2015) 'Estructura de los Medios de Comunicación y Publicidad'. Universitat Pompeu Fabra. Available at: https://www.upf.edu/pra/es/3382/20364.html (Accessed: 4 June 2016).

Fabry, M. (2017) 'Here's How the First Fact-Checkers Were Able to Do Their Jobs Before the Internet', *TIME*.

Fagan, C. (2021) 'Entrevista Tesis Doctoral. GDI'. Madrid.

Fernández Ramos, S. (2017) 'El derecho de acceso a la información pública: naturaleza, sujetos activos y ordenación', in Troncoso, A. (ed.) *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Thomson Reuters, pp. 694–733.

Field, M. B. and Roberts, S. (2020) 'Trust, Integrity and the Weaponising of Information: the EU's Transparency Paradox', *Journal of Contemporary European Research*, 16(3). doi: 10.30950/jcer.v16i3.1109.

Fields, G. (2013) What Institutional Corruption Shares with Obscenity. SSRN Electronic Journal, 6. Doi: 10.2139/ssrn.2252033

Fiss, O. (1995) 'In search of a new paradigm', *The Yale Law Journal*, 104(7).

Fiss, O. M. (1987) 'Why the State?', *Harvard Law Review*, 100(4). doi: 10.2307/1341094.

Fletcher, R. (2020) *Trust will get worse before it gets better*. Oxford.Flew, T. and Suzor, N. (2019) 'Global Media Industries and Media Policy', in *Making Media*. Amsterdam University Press. doi: 10.1017/9789048540150.012.

Florini, A. M. (1999) 'Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency', *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 1–40.

Foer, F. (2019) 'Jeff Bezos's Master Plan ', *The Atlantic*.

Fracasso, A., Genberg, H. and Wyplosz, C. (2003) 'How do central banks write? An evaluation of Inflation Reports by inflation targeting central banks, Geneva Reports on the World Economy Special Report 2'

Fuence Cobo, C. (2019) 'Estatutos de redacción e independencia', *Informe de transparencia y buen gobierno sobre independencia y credibilidad editorial de los grupos de comunicación*. Fundación Compromiso y Transparencia.

Fung, A. (2013) 'Infotopia', *Politics & Society*, 41(2). doi: 10.1177/0032329213483107.

Fung, A., Graham, M. and Weil, D. (2007) *Full Disclosure: the Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.

Gallego-Díaz, S. (2021) 'El poder de las redacciones'. *EL PAÍS*

Gapsys-Hutin, JE (2011) ‘Ensuring Independence at Ouest-France’. *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: The Reuters Institute for the Study of Journalism

García Graña, G., Grassler, M. and Vedel, T. (2020) *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Country report: France*. Florence.

Garland, R. (2015) ‘Transparency in politics and the media: accountability and open government’, *Journal of Media Practice*, 16(1), pp. 94–96. doi: 10.1080/14682753.2015.1015804.

Gascó, M. (2014) ‘Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)’, *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de ‘open government’ para gobernantes y ciudadanos*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

General, A. (2005) ‘Pacto internacional de derechos civiles y políticos’, *Revista de la Facultad de Derecho (2° época)*, 0(14), pp. 165-203–203.

Generales, C. (2004) ‘Proposición de Ley del Estuto del Periodista’, *Vlll Legislatura*

Gil González, J. C. (2020) ‘El reparto de la publicidad institucional y su influencia en la libertad de expresión e información’, *Nuestra Bandera*.

Girón Reguera, E. (2017) ‘Comentario artículo 5 LT: La transparencia activa de las administraciones y entidades públicas’, en Troncoso, A. (ed.) *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Thomson Reuters, pp. 457–470.

Golan, G., Johnson, T. and Wanta, W. (eds) (2009) *International Media Communication in a Global Age*. Routledge. doi: 10.4324/9780203881286.

González-Trevijano, P. (2019) *La libertad de expresión, una perspectiva de derecho comparado*. Bruselas.

Goyanes, M. and Gentile, A. (2018) 'A Follower-Centric Approach to Leadership in the Newsroom', *Journalism Practice*, 12(4). doi: 10.1080/17512786.2017.1305912.

Goyanes, M. and Rodríguez-Castro, M. (2019) 'Commercial pressures in Spanish newsrooms', *Journalism Studies*, 20(8). doi: 10.1080/1461670X.2018.1487801.

Goyanes, M. and Rodríguez-Gómez, E. F. (2021) 'Presentism in the newsroom: How uncertainty redefines journalists' career expectations', *Journalism*, 22(1). doi: 10.1177/1464884918767585.

Graves, L. and Cherubini, F. (2016) *The Rise of Fact-Checking Sites in Europe*, *Digital News Project*. Oxford.

Gutiérrez Atala, F. (2015) 'Derechos y deberes de los profesionales', en *Derecho de la Información*.

Habermas, J. (1962) *Historia y crítica de la opinión pública*. Editorial. Barcelona.

Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell Publishers Ltd.

Halkos, G. and Nomikos, S. (2021) 'Corporate social responsibility: Trends in global reporting initiative standards', *Economic Analysis and Policy*, 69. doi: 10.1016/j.eap.2020.11.008.

Hallin, D. C. and Mancini, P. (2004) *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. New York: Cambridge University Press.

Han, B.-C. (2013) *La sociedad de la transparencia*. 1ª. Barcelona: Herder Editorial S.L.

Harling, A.-S. and Labbe, C. (2021) 'Entrevista Tesis Doctoral. NewsGuard'

Harlow, C. (2016) 'Editorial: Transparency, Accountability and the Privileges of Power', *European Law Journal*, 22(3). doi: 10.1111/eulj.12174.

Harris, L. (2021) 'The journalism crisis across the world', *Columbia Journalism Review*.

Harrison Smith, S. (2004) *The Fact Checker's Bible: A Guide to Getting It Right*. Anchor Books Original.

Heald, D. (2006) 'Transparency as an Instrumental Value', in *Transparency: The Key to Better Governance?* British Academy. doi: 10.5871/bacad/9780197263839.003.0004.

Heald, D. (2006) 'Varieties of Transparency', in *Transparency: The Key to Better Governance*. British Academy.

Heald, D. (2006) *Transparency. The Key to Better Govenance?* Edited by D. Hood, Christopher; Heald. New York: Cambridge University Press.

Heimans, J. and Timms, H. (2014) 'Understanding "New Power"', *Harvard Business Review*, December.

Hernández, E. (2016) *El periódico que tenía el titular escrito una hora antes de que empezara el debate*, *El Confidencial*.

Herrero-Beaumont, E. (2016) ‘Transparencia en las patronales españolas: una cuestión de vida o muerte’, *El Confidencial*.

Herrero-Beaumont, E. (2021) ‘El espacio cibernético es el nuevo estado de la naturaleza’, *Ethic*

Herrero-Beaumont, E. (2020) *Queridos medios, que el gobierno no os quite la silla*, *Hay Derecho*

Herrero-Beaumont, E. (2016) ‘Embriagados de transparencia’, *Ethic*.

Herrero-Beaumont, E. (2020) ‘Hacia una nueva gobernanza empresarial’, *Actuarios*, pp. 56–58.

Hindman, M. (2018) *The Internet Trap*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Hins, W. and Voorhoof, D. (2007) ‘Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights’, *European Constitutional Law Review*, 3(1), pp. 114–126. doi: 10.1017/S1574019607001149.

Holznagel, B. and Kalbhenn, J. (2020) *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Country report: Germany*. Florence.

Honderich, J. (2011) ‘Finding a Way to Protect the Principles of the Toronto Star’, in Levy, D. A. L. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

Hopt, K. (2011) ‘Comparative Corporate Governance: The State of the Art and International Regulation’, *American Journal of Comparative Law*, 59(1). doi: 10.5131/AJCL.2010.0025.

Hopt, K. J. (2015) *Corporate Governance in Europe. A critical review of the Europan Commission’s Initiatives on Corporate Law and Corporate Governance*. 296/2015.

Hutchins, R. M. and Chafee Jr., Z. (1947) *A free and responsible press*. Chicago.

Ingram, M. (2018) 'New data casts doubt on Facebook's commitment to quality news' *Columbia Journalism Review*.

Ipsos and The Trust Project (2020) *Trust misplaced? A report on the future of trust in media*.

Islam, R. (2006) 'Does more transparency go along with better governance?', *Economics and Politics*, 18(2), pp. 121–167. doi: 10.1111/j.1468-0343.2006.00166.x.

Jiménez, M. (2017) 'Juan Luis Cebrián: "Hay que garantizar la autonomía de las redacciones y de los directores"', *EL PAIS*.

Julio Alonso (2007) *Manuales de estilo abiertos al público*.

Justice and Consumers (2020) *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*. Brussels.

Kahan, D. M. *et al.* (2013) 'Motivated Numeracy and Enlightened Self-Government', *SSRN Electronic Journal*, (107). doi: 10.2139/ssrn.2319992.

Katsirea, I. (2018) '"Fake news": reconsidering the value of untruthful expression in the face of regulatory uncertainty', *Journal of Media Law*, 10(2). doi: 10.1080/17577632.2019.1573569.

Kaufmann, D. *et al.* (2005) 'Transparenting Transparency', *SSRN Electronic Journal*. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 11(2), pp. 429–439. doi: 10.2139/ssrn.3213821.

Kaufmann, D. and Kraay, A. (1999) 'Growth without Governance', *Economía*, 3(1), pp. 169–229. doi: 10.1353/eco.2002.0016.

Kauppi, N. and Madsen, M. R. (2018) 'Non-elected Political Elites in the EU', in *The Palgrave Handbook of Political Elites*. London: Palgrave Macmillan UK. doi: 10.1057/978-1-137-51904-7_25.

Kay, I., Brindisi, C. and Martin, B. (2020) *The Stakeholder Model and ESG*, *Harvard Law School Forum on Corporate Governance*.

Keegan, V. (2011) 'Protecting the Guardian through the Scott Trust', in Levy, D. A. L. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

Kelly, J. (2009) 'The Myth of Digital Democracy. By Matthew Hindman. Princeton: Princeton University Press, 2008. Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation. By Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert, and Ramona S. McNe', *Perspectives on Politics*, 7(4). doi: 10.1017/S1537592709991423

Kirtley, J. E. (2006) 'Transparency and Accountability in a Time of Terror: The Bush Administration's Assault on Freedom of Information', *Communication Law and Policy*. Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 11(4), pp. 479–509. doi: 10.1207/s15326926clp1104_2

Kitsing, M. (2010) 'The Myth of Digital Democracy. By Matthew Hindman. (Princeton University Press, 2009.)', *The Journal of Politics*, 72(1). doi: 10.1017/S0022381609990697.

Klaaren, J. (2013) 'The Human Right to Information and Transparency', in Bianchi, A. and Peters, A. (eds) *Transparency in International Law*. Cambridge University Press.

Klein, E. (2020) *Why we are polarized*. London: Profile Books.

Klinkner, M. (2018) 'Reasonable truth', *International Journal of Media & Cultural Politics*, 14(3). doi: 10.1386/macp.14.3.393_7.

Klossa, G. (2019) *Towards European Media Sovereignty* . Brussels.

Koivisto, I. (2015) 'Regulating Visibility – Transparency As an Ideal in Global Administrative Law', pp. 158–162.

Kosack, S. and Fung, A. (2014) 'Does Transparency Improve Governance?', *Annual Review of Political Science*, 17(1). doi: 10.1146/annurev-polisci-032210-144356.

Kostadinova, P. (2015) 'Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(5). doi: 10.1111/jcms.12245.

Kovach, B. and Rosenstiel, T. (2001) *The Elements of Journalism*. New York: Three Rivers Press.

Kovach, B. and Rosenstiel, T. (2010) *Blur. How to know what's true in the age of information overload*. New York: Bloomsbury.

Kurtz, H. (2018) *Media Madness. Donald Trump, The Press and the War Over the Truth*. Washington DC: Regnery Publishing.

Lämmerhirt, D. (2020) *Media market risk ratings: Germany*. London.

Langlois, S. (2018) 'How biased is your news source? You probably won't agree with this chart ', *Market Watch*.

Leclercq, C., Sunderman, M. and Cesarini, P. (2020) *Time to act against fake news*, *Euractiv*.

Leclercq, C., Sunderman, M. and Cesarini, P. (2021) *Beyond Brussels policies: leadership for Europe's News Media sector*, *Europe's Media Lab*.

Lehrman, S. (2021) ‘Entrevista Tesis Doctoral. The Trust Project’. Madrid.

Lehrman, S. (2017) ‘What People Really Want From News Organizations’, *The Atlantic*.

Lessig, L. (2019) ‘Rendering Sensible Salient’, *The Good Society*, 21(1–2).

Lessig, L. (2018) *America, Compromised*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Lessig, L. (2015) *Republic Lost: the corruption of equality and the steps to end it*. New York: Twelve (Hachette Book Group).

Lessig, L. (2013) ‘Institutional corruption’, *Journal of Law, Medicine & Ethics*, (41), pp. 553–555. doi: 10.4067/S0718-92732018000300009.

Leveson, L. J. (2012) *The Leveson Inquiry. Culture, practices and ethics of the press*. London.

Levy, D. A. L. (2011) ‘Why look at Charitable and Trust Ownership of News Organisations?’, in Levy, D. L. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

Lewis, C. (2011) ‘Non-Profit Journalism Entrepreneurialism in the United States’, in Levy, D. A. L. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: The Reuters Institute for the Study of Journalism.

Light, D. W. (2013) ‘Strengthening the Theory of Institutional Corruptions: Broadening, Clarifying, and Measuring’, *SSRN Electronic Journal*, (2). doi: 10.2139/ssrn.2236391.

Lippmann, W. (1920) *Liberty and the News*. New York: Harcourt, Brace and Howe.

Lippmann, W. (1922) *Public Opinion*. New York: MacMillan.

Lippmann, W. (1921) 'Public opinion (1921) by walter lippmann'.Lisa, M. (no date) *The impact of the mass media on the quality of democracy within a state remains a much overlooked area of study*.

Locke, J. (1690) *An Essay Concerning Human Understanding*.

López Guerra, L. (2017) 'Prólogo', in *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, pp. 81–83.

López-Escobar, E. and Orihuela, J. L. (1988) 'La Responsabilidad Pública del Periodista'. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra.

López Lerma Galán, J. (2018) 'El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio del periodismo como garantía democrática' https://doi.org/10.18543/ed-66(2)-2018pp435-459

McDonald, I. (2006) 'Teaching journalists to save the profession'. *Journalism Studies*, 7(5), pp. 745–764. doi: 10.1080/14616700600890414.

Mackey, J. and Sisodia, R. (2013) 'Purpose: the Corporation's Search for Meaning', in *Conscious Capitalism. Liberating the Heroic Spirit of Business*. Harvard University Press, pp. 45–56.

Madinaveitia, E. (2017) 'Entre la crisis económica y la digitalización', in Díaz Nosty, B. (ed.) *Diez años que cambiaron los medios: 2007-2017*. Fundación Telefónica/Ariel.

Magallón Rosa, R. (2020) 'La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social', *Área Abierta*, 20(3). doi: 10.5209/arab.67255.

Mancini, P. (2012) 'Media Fragmentation, Party System, and Democracy', *The International Journal of Press/Politics*, 18(1), pp. 43–60. doi: 10.1177/1940161212458200.

Manin, B. (1997) *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.

Maréchal, N. *et al.* (2020) *It's the Business Model: How Big Tech's Profit Machine is Distorting the Public Sphere and Threatening Democracy*.

Marie L'Huillier, B. (2014) 'What does "corporate governance" actually mean?', *Corporate Governance*, 14(3). doi: 10.1108/CG-10-2012-0073.

Martín Cavanna, J. (2013) *Reinventando los consejos. Transparencia voluntaria en la web de los consejos de administración de las empresas del IBEX 35*. Madrid.

Martin Cavanna, J. and Herrero-Beaumont, E. (2020) *Primera Plana. Informe de transparencia y buen gobierno sobre independencia y credibilidad editorial de los grupos de comunicación*. Madrid.

Martin Cavanna, J. and Herrero-Beaumont, E. (2019) *Primera Plana. Informe de transparencia y buen gobierno sobre independencia y credibilidad editorial de los grupos de comunicación*.

Martín Cavanna, J., Herrero-Beaumont, E. and Morales, B. (2017) *Primera plana Informe de transparencia y buen gobierno para garantizar la independencia y credibilidad editorial*. Madrid.

Martin Cavanna, J., Irisarri, J. A. and Morales, B. (2012) *Esporas de helechos y elefantes II. La responsabilidad de las televisiones públicas y privadas por la producción y emisión de contenidos*. Madrid.

Martin Cavanna, J., Sacristán, C. and Conde, T. (2020) *Contribución y transparencia de las multinacionales extranjeras en España*. Madrid.

Martínez, I. (2014) ‘Una prensa recaudadora y patrocinada’, *Temas para el debate*.Masip, P., Ruiz Caballero, C. and Suau, J. (2020) *Monitoring Media Pluralism inthe Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Spain.* Madrid

Matasick, C., Alfonsi, C. and Bellantoni, A. (2020) *Governance responses to disinformation*. Paris.

McChesney, R. W. (2004) *The Problem of the Media: U.S. Communication Politics in the 21st Century*. New York: Monthly Review Press.

McChesney, R. W. (2013) *Digital Disconnect: How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy*. New York: The New Press.

McChesney, R. W. (1997) *Corporate Media and the Threat to Democracy*. Edited by G. Ruggiero. Open Media Pamphlet Series.

McCombs, M. (2006) *Estableciendo la agenda*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

McGinn, K., Gunther, L. and Witter, D. (2007) ‘Katharine Graham’, *Harvard Business School*. Boston: Harvard Business School Publishing.

Medel, A. (2009) *La Bolsa como fórmula de transformación de los medios de comunicación en España*.

Meijer, A. (2013) ‘Understanding the complex dynamics of transparency. Public Administration Review 73 (3)’, *Public Administration Review*, 429–439, pp. 429–439. doi: 10.1111/puar.12032.Understanding.

Meijer, A. (2013) 'Understanding the complex dynamics of transparency', *Public Administration Review*, 429–439, pp. 429–439. doi: 10.1111/puar.12032.

Mele, N. (2013) *The End of Big*. New York: St. Martin's Press.

Merrill, P. (2019) 'Conscientious Investor', *Quality Progress*, 52(5), pp. 56–58. doi: 10.4324/9780429029257-16.

Michener, G. and Bersch, K. (2013) 'Identifying transparency', *Information Polity*, 18(3), pp. 233–242. doi: 10.3233/IP-130299.

Michener, G. (2015) 'Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes', *World Development*. Elsevier Ltd, 74, pp. 184–196. doi: 10.1016/j.worlddev.2015.04.016.

Microsoft Corporate Blogs (2021) *Europe's press publishers & Microsoft call for Australian-style arbitration mechanism in Europe*, *Microsoft*.

Miller, D. and Dinan, W. (2008) *A Century of Spin: How Public Relations Became the Cutting Edge of Corporate Power*.

Milosevic, M. (2020) *Media Independence and Sustainability*.

Milton, J. (2009) *Aeropagítica*. UNAM.

Minder, R. (2015) *Spain's News Media Are Squeezed by Government and Debt*, *The New York Times*.

Mock, W. B. T. (2000) 'An Interdisciplinary Introduction to Legal Transparency: A Tool for Rational Development', *18 Dick. J. Int'l L.*

Monedero, J. C. (2019) '¿De quién son los medios de comunicación? – Comiendo Tierra', *Público*.

Moon, M. J., Welch, E. W. and Wong, W. (2005) 'What Drives Global E-Governance ? An Exploratory Study at a Macro Level . What Drives Global E-governance ? An Exploratory Study at a Macro Level Dependent Variables of Global E- government Performance : Measuring', (October 2016). doi: 10.1109/HICSS.2005.688.

Morales Blanco-Steger, B. (2017) *Protocolo de indicadores para medir la confianza de los grupos de interés del sector audiovisual y fomentar la transparencia del sector*. CEU.

Morales Blanco-Steger, B., Irisarri Núñez, J. A. and Martin Cavanna, J. (2010) *Esporas de helechos y elefantes. La RC de los medios de comunicación en la producción y emisión de contenidos I. Las televisiones privadas*. Madrid.

Morales, B. (2021) 'Entrevista Tesis Doctoral. GRI'.

Morales, B., Irisarri, J. A. and Martín Cavanna, J. (2010) *Esporas de helechos y elefantes. La RC de los medios de comunicación por la elaboración de contenidos. II. Los diarios nacionales de información general*. Madrid.

Moretón, A. (2015) 'El secreto profesional de los periodistas: configuración jurídica y nuevos ámbitos de aplicación', en *Derecho de la información*.

Mosco, V. (2009) *The political economy of communication*. Sage Publications.

Mousavizadeh, A. and Srinivasan, S. (2019) *Designing the Index : A Review of Good Practices*.

Muñoz-Alonso, A. (1995) 'Opinión Pública y Parlamento. Las Transformaciones del Régimen Parlamentario', en Muñoz-Alonso, A. and Rospir, J. I. (eds) *Comunicación Política*. Madrid: Editorial Universitas.

Nagourney, A. (2018) 'In Los Angeles, a Billionaire Doctor Takes On an Ailing Newspaper' *The New York Times*.

Naim, M. (2013) *The End of Power*. New York: Basic Books.

Negredo, S. *et al.* (2021) *Digital News Report 2021. Spain*. Oxford.

Negrine, R. (2003) 'Media Democracy: How the Media Colonize Politics', *Acta Politica*, 38(2). doi: 10.1057/palgrave.ap.5500016.

Nelson, M. M. (2021) 'A Global Strategy for Combating Media Capture', in Schiffrin, A. (ed.) *Media Capture: How Money, Digital Platforms and Governments Control the News*. New York: Columbia University Press.

Newman, N. (2017) *Attitudes Towards Paying for Online News*. Oxford.

Newman, N. (2020) *Journalism, Media, and Technology Trends and Predictions 2020*. Oxford.

Newman, N. *et al.* (2019) *Reuters Institute Digital News Report 2019*. Oxford.

Newman, N. *et al.* (2020) *Reuters Institute Digital News Report 2020*. Oxford.

Nicolaou, A. and Barker, A. (2020) 'Coronavirus rips a hole in newspapers' business models, *The Financial Times*

Nielsen, R. K., Esser, F. and Levy, D. (2013) 'Comparative Perspectives on the Changing Business of Journalism and Its Implications for Democracy', *The International Journal of Press/Politics*, 18(4). doi: 10.1177/1940161213497130.

Núñez Martínez, M. A. (2008) 'El Tribunal Constitucional y las libertades del artículo 20 de la Constitución Española', *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, (3), pp. 289–317. doi: 10.5944/rduned.3.2008.10954.

O'Maley, D., Hansen Owilla, C., Radsch C. (2020) *Annual Report: Dynamic Coalition on the Sustainability of Journalism and News Media*.

Olmedo Palacios, M. (2014) 'La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno', *Diario La Ley*, (8237), p. D-32.

Ozsoy, F. (2021) 'Entrevista Tesis Doctoral. IFCN'.

Paine, T. (1792) 'Thomas Paine : Rights of Man (1792)

Peters, A. (2013) 'Towards Transparency as a Global Norm', in Bianchi, A. and Peters, A. (eds) *Transparency in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Picard, R. (2011) 'Charitable Ownership and Trusts in News Organisations', in David, L. L. A. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

Picard, R. G. (2017) 'The Sisyphean Pursuit of Media Pluralism: European Efforts to Establish Policy and Measurable Evidence', *Communication Law and Policy*, 22(3). doi: 10.1080/10811680.2017.1331644.

Picard, R. G. (2005) 'Corporate Governance : Issues and Challenges', in Picard, R. G. (ed.) *Corporate Governance of Media Companies*. Sweden: Jönköping International Business School Ltd.

Picard, R. G. (2014) 'Twilight or New Dawn of Journalism?', *Journalism Practice*, 8(5). doi: 10.1080/17512786.2014.905338.

Picard, R. G. and Levy, D. A. L. (2011) 'What We Now Know about Charitable and Trust Ownership of News Organisations', in Levy, D. A. L. and Picard, R. G. (eds) *Is There a Better Structure for News Providers? The Potential in Charitable and Trust Ownership*. Oxford: The Reuters Institute for the Study of Journalism.

Picard, R. G. and Pickard, V. (2017) *Essential Principles for Contemporary Media and Communications Policymaking*. Oxford.

Picard, R. G. and Van Weezel, A. (2008) 'Capital and Control: Consequences of Different Forms of Newspaper Ownership', *International Journal on Media Management*, 10(1). doi: 10.1080/14241270701820473.

Pickard, V. (no date) *Saving the news: towards a national journalism strategy*.

Pickard, V. (2011) 'Can Government Support the Press? Historicizing and Internationalizing a Policy Approach to the Journalism Crisis', *The Communication Review*. Taylor & Francis Group, 14(2), pp. 73–95. doi: 10.1080/10714421.2011.573430.

Piotrowski, S. J. (2017) 'The "Open Government Reform" Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies *', *American Review of Public Administration*, 47(2), pp. 155–171. doi: 10.1177/0275074016676575.

Pollack Ichou, R. (ed.) (2018) *Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarollo de los medios: informe mundial 2017/2018*.

Popova, M. (2012) *The Death of the Editor and the Rise of the Circulation Manager*, *Brain Pickings*.

Porumbescu, G. A. (2017) ‘Does transparency improve citizens ’ perceptions of government performance ? Evidence from Seoul , South Korea’, *SAGE Journal. Administracion and Scoiety*, 49(3), pp. 443–468.

Post, M. A. *et al.* (2016) *Publicly Engaged Scholars*. Available at: http://linkis.com/peterlevine.ws/t9U1S (Accessed: 17 April 2016).

Prechal, A. and De Leeuw, M. (2007) *Dimensions of Transparency: The Building Blocks for a New Legal Principle?*, *Review of European and Administrative Law*.

T. Ramírez de la Piscina, M. et al. (2014) *Periodismo de calidad en tiempos de crisis: Un análisis de la evolución de la prensa europea de referencia (2001-2012)*. doi: 10.4185/RLCS-2014-1011.

Ramírez, B. P. (2020) ‘Los medios de comunicación pierden casi 2.100 millones de euros de su valor en Bolsa por culpa de la pandemia’, *InfoLibre*.

Rauch, J. (2021) *The Constitution of Knowledge: A Defense of Truth*. The Brookings Institution.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Boston: Harvard University Press.

Robertson, C. T. (2013) ‘Blinding as a Solution to Institutional Corruption’, *SSRN Electronic Journal*, (21). doi: 10.2139/ssrn.2321353.

Rodríguez Gómez, E. F. and Sandoval-Martín, M. T. (2016) ‘Interest and willingness to pay for investigative reporting: a solution for the crisis of journalism?’, *Communication & Society*, pp. 1–19. doi: 10.15581/003.29.1.1-19.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. and Casas Baamonde, M. E. (2018) *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer.

Roe, M. *et al.* (2021) 'The Sustainable Corporate Governance Initiative in Europe', *Yale Journal on Regulation Bulletin*, 38.

Roumeen, I. (2008) 'Information and Public Choice', *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*.

Rousseau, J. J. (2007) *Julia o la Nueva Eloísa*. Madrid: Editorial Akal S.A.

Rousseau, J. J. (2014) *The Confessions of Rousseau*. Munich: BookRix GmbH&Co KG.

Rousseau, J.-J. (1762) *Del Contrato Social*. Alianza Editorial.

Rubio Nuñez, R. (2018) 'Los efectos de la posverdad en la democracia', *Revista de Derecho Político (UNED)*, 103, pp. 189–226.

Rubio Nuñez, R. (2003) *Los Grupos de Presión*. Centro de Estudios Politicos y Constitucionales.

Rubio Nuñez, R. and Burguera, L. (2015) 'Información y propaganda: la comunicación política y electoral en la epoca del gobierno abierto.', in *Derecho de la Información*.

Rubio Núñez, R. and Gonzalo Rozas, M. A. (2017) 'La transparencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados', en Troncoso, A. (ed.) *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Thomson Reuters.

Rubio Núñez, R. and Gonzalo Rozas, M. Á. (2017) 'Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la información pública y buen gobierno', en Troncoso, A. (ed.) *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la información pública y buen gobierno*, pp. 389–407.

Rubio, R. (2013) 'Gobierno Abierto, más allá de los principios', *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*.

Rubio, R. (2017) *Obras escogidas de Pedro de Vega García*. Edited by R. Rubio. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ruggie, J. (2013) *Just Business*. New York and London: W.W. Norton & Company.

Rusbridger, A. (2018) *Breaking News. The Remaking of Journalism and Why It Matters Now*. New York: Picador.

A. Saldierna Salas, J., Alvídrez Villegas (2015) *La participación de los medios de comunicación en la arena política: aproximación desde la ciencia política. SSRN Electronic Journal*. doi: 10.2139/ssrn.1726004.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2017) 'Entidades privadas obligadas a suministrar información', in Troncoso, A. (ed.) *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Thomson Reuters, pp. 440–455.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2010) 'Una nueva libertad de expresión para una nueva sociedad', pp. 1–22.

Sánchez Prieto, J. M. (2021) 'Democracia y creatividad. El nuevo horizonte de la política en el siglo XXI', *Revista Española de Sociología*, 30(1). doi: 10.22325/fes/res.2021.08.

Schiffrin, A. (2021) 'Five competition ministers discuss regulating Big Tech', *Columbia Journalism Review*.

Schiffrin, A. (2021) *Saving Journalism: A Vision for the Post-Covid World*.

Schiffrin, A. (2018) 'Introduction to Special Issue on media capture', *Journalism*, 19(8). doi: 10.1177/1464884917725167.

Schiffrin, A. *et al.* (2021) *Media Capture: How Money, Digital Platforms and Governments Control the News*. Edited by A. Schiffrin. New York: Columbia University Press.

Schudson, M. (2015) *The rise of the right to know: politics and the culture of transparency*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Seethaler, J. and Beaufort, M. (2020) *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Country Report: Austria.* Florence.

Sen, A. (1999) 'The possibility of social change', *American Economic Review*, 89.

Seoane, M. C. and Sueiro, S. (2004) *Historia de EL PAIS y del Grupo Prisa*.

Serrano Maíllo, I. (2015) 'La titularidad del derecho a la información, sujetos y minorías', in *Derecho de la Información*.

Serrano Moreno, J. (2018) 'El papel del público en la autorregulación: entre lo ideal y lo real', in Aznar, H. et al. (eds) *El derecho de acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y autorregulación*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Shapiro, A. L. (1999) *The Control Revolution*. New York: Public Affairs.

Shedden, D. (2015) *Today in Media History: In 1947, the press reported on the Hutchins Commission report* , *Poynter.org*.

Sierra Caballero, F. (2014) 'Pluralismo informativo y capital financiero en los medios. Nueva amenaza a la democracia', *Temas para el debate*.

Siles, I. and Boczkowski, P. J. (2012) 'Making sense of the newspaper crisis: A critical assessment of existing research and an agenda for future work', *New Media & Society*, 14(8), pp. 1375–1394. doi: 10.1177/1461444812455148.

Silverman, C. (2010) *Regret the Error: How Media Mistakes Pollute the Press and Imperil Free Speech*. Union Square Press.

Silverman, C. (2010) 'Inside the World's Largest Fact Checking Operation', *Columbia Journalism Review, CJR*.

Silverman, C. (2009) ' The New Great American Pastime It's fact checking', *Columbia Journalism Review, CJR*.

Sinova, J. (2014) 'Comunicación y verdad', *Universidad CEU San Pablo*.Sinova, J. (2015) 'La objetividad y la verdad en el ejercicio del derecho a la información', en *Derecho de la Información*.

Sismondo, S. (2013) 'Key Opinion Leaders and the Corruption of Medical Knowledge: What the Sunshine Act Will and Won't Cast Light On', *Journal of Law, Medicine and ethics*.

Smith, B. (2020) 'Why the Success of The New York Times May Be Bad News for Journalism', *The New York Times*.

Smith, P. (Jay) (2010) 'The Myth of Digital Democracy', *Labour*, 65, pp. 255–256.Smolkin, R. (no date) 'Cities Without Newspapers. '.

Smyth, J. (2021) 'Google and Facebook could pay about A$200m a year for media content under groundbreaking law ', *The Financial Times*.

Soloski, J. (2005) 'Corporate Ownership and Journalism of Publicly Traded Newspaper Companies', in Picard, R. G. (ed.) *Corporate Governance of Media Companies*. Sweden.

Srinivasan, S. (2019) *Rating Disinformation Risk: The GDI Methodology*.

Starr, P. (2012) 'An Unexpected Crisis: The News Media in Postindustrial Democracies', *The International Journal of Press/Politics*, 17(2), pp. 234–242. doi: 10.1177/1940161211434422.

Starr, P. (2012) 'An unexpected crisis: The news media in postindustrial democracies', *International Journal of Press/Politics*, 17(2), pp. 234–242. doi: 10.1177/1940161211434422.

Steendfadt, O. (2021) 'Entrevista Tesis Doctoral. JTI'.

Steenfadt, O. (2020) *Sustaining Journalism During COVID-19: How the EU Can Turn Digital Platform Regulation into a Tool for Democracy*.

Stiglitz, A. (2020) *Mis- and Disinformation online: a Taxonomy of Solutions*. Universidad de Navarra.

Stiglitz, J. (2008) 'Fostering an Independent Media with a Diversity of Views', in Roumeen, I. (ed.) *Information and Public Choice*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Stiglitz, J. (2000) 'The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics', *The Quarterly Journal of Economics*, 115, pp. 1441–1478.

Stiglitz, J. (1999) 'On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life', Oxford.

Stremlau, N., Gagliardone, I. and Price, M. (2018) *World trends in freedom of expression and media development: regional overview of Western Europe and North America 2017/2018*. Paris

Stremlau, N., Gagliardone, I. and Price, M. (2018) *Tendencias mundiales en Libertad de expresión y desarrollo de los medios. Global Report 2017/2018*. Paris.

Strine, J., Lindsay, M. and Main, R. (2020) *The Age of ESG*, *Harvard Law School Forum on Corporate Governance*.

Suárez, E. (2020) *Lograr que los lectores paguen*.

Sunstein, C. R. (2015) 'Fifty Shades of Manipulation', *SSRN Electronic Journal*, pp. 1–32. doi: 10.2139/ssrn.2565892.

Sunstein, C. R. (2006) *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*. Oxford University Press.

Sunstein, C. R. (2007) *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.

SustainAbility, Programme, U. N. E. and Ketchum (2002) *Good News & Bad. The Media, Corporate Social Responsibility and Sustainable Development*.

The Economist. (2020) 'The newspaper industry is taking a battering' *The Economist*.

The Economist (2017) 'Do social media threaten democracy? - Scandal, outrage and politics', *The Economist*. .

The Editorial Board (2021) ' Big Tech's reckoning over paying for news ', *The Financial Times*, 27 January.

Thompson, D. F. (2018) 'Theories of Institutional Corruption', *Annual Review of Political Science*, 21(1), pp. 495–513. doi: 10.1146/annurev-polisci-120117-110316.

Tobergte, D. R. and Curtis, S. (2013) 'The Corporate Social Responsibility Debate', *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), pp. 1689–1699. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.

Transparency International (no date) *National Integrity System background rationale and methodology*, *Transparency International* .

Transparency International España (2014) 'Una Evaluación del Lobby en España - Análisis y Propuestas'.

Träsel, M., Lisboa, S. and Vinciprova, G. R. (2019) 'Post-truth and trust in journalism: an analysis of credibility indicators in Brazilian venues', *Brazilian Journalism Research*, 15(3). doi: 10.25200/BJR.v15n3.2019.1211.

Tremlett, G. (2020) 'Presentación del Informe sobre Transparencia y Buen Gobierno de las Empresas de Medios de Comunicación en España 2019'. Fundación Compromiso y Transparencia.

Tremlett, G. (2020) 'Vender periodismo, y nada más, funciona'. *Informe sobre Transparencia y Buen Gobierno de las Empresas de Medios de Comunicación en España 2020*. Fundación Compromiso y Transparencia.

Troncoso Reigada, A. (2017) 'Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno', in Troncoso Reigada, A. (ed.). Thomson Reuters.

Vaccaro, A., Echeverri, D. (2010). 'Corporate Transparency and Green Management'. *Journal of Business Ethics*, 95 (3) pp. 487-506

Villaverde Menéndez, I. (1994) *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*. Junta General del Principado de Asturias.

Villaverde Menéndez, I. (2000) ‘El canon de la veracidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional’, *Doctrina y Jurisprudencia*, I(4), pp. 25–39.

Villaverde Menéndez, I. (2003) ‘Los Derechos del Público: la revisión de los modelos clásicos de “proceso de comunicación pública”’, *Revista Española de Derecho Constitucional*, (68).

Villaverde Menéndez, I. (2005) ‘Libertad de expresión y empresas de tendencia’, *Libertad de manifestación de pensamiento y jurisprudencia constitucional.* Milano: Dott. A. Giuffre Editore, S.p.A.

Villaverde Menéndez, I. (2020) *Los poderes salvajes. Ciberespacio y responsabilidad por contenidos difamatorios*. Madrid: Marcial Pons.

Villaverde Menéndez, I. (2018) ‘Artículo 20.1 a) y d), 20.2, 20.4 y 20.5. La Libertad de Expresión.’, in *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, pp. 581–616.

Villaverde Menéndez, I. (2016) ‘Verdad y constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales’, *Revista Española de Derecho Constitucional*, (106). doi: 10.18042/cepc/redc.106.04.

Villaverde Menéndez, I. (2019) ‘El marco constitucional de la transparencia’, *Revista Española de Derecho Constitucional*, (116). doi: 10.18042/cepc/redc.116.06.

Villaverde Menéndez, I. (1994) *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*. Asturias: Junta General del Principado de Asturias.

Villaverde, I. (2021) ‘Entrevista Tesis Doctoral. Dereho a ser informado’. Madrid.

Villegas, J. C. (2018) ‘Consideraciones deontológicas sobre el derecho de acceso a los medios de comunicación’, in Aznar, H. et al. (eds) *El derecho de acceso a los medios de comunicación. I. Legislación y autorregulación*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Villi, M. and Picard, R. G. (2019) ‘Transformation and Innovation of Media Business Models’, in Deuze, M. and Prenger, M. (eds) *Making Media*. NL Amsterdam: Amsterdam University Press. doi: 10.5117/9789462988118.

Villoria, M. (2012) ‘El Marco de Integridad Institucional en España. Situación Actual y Recomendaciones’. Transparencia Internacional-España

Villoria, M. (2013) ‘Corrupción Pública’, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, pp. 159–167.

Villoria Mendieta, M. (2019) *Combatir la corrupción*. Barcelona: Gedisa.Villoria, M. (2018) ‘La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia’, in *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*. Thomson Re, pp. 1–16.

Villoria, M. (2017) ‘Transparencia y buen gobierno: comentarios a la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de tansparencia, acceso a la información pública y buen gobierno’, in. Editorial Thomson Reuters Civitas, pp. 1–29.

Waisman, S. (2009) *The True Face of Digital Democracy. New Atlantis: A Journal of Technology & Society*.

Waldman, S. (2011) ‘The changing media landscape in a broadband age. The information needs of communities.

WAN-IFRA Staff (2016) *Marty Baron: Loss of public trust is journalism’s greatest challenge*, *World News Publishing Focus by WAN-IFRA*.

Wardle, C. and Derakhshan, H. (2017) *INFORMATION DISORDER: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making.* Council of Europe reportDGI(2017)09

Weil, D., Graham, M. and Fung, A. (2013) 'Targeting Transparency', *Science*, 340(6139). doi: 10.1126/science.1233480.

Wells, T. R. (2018) *Can Free Speech Survive the Internet?*, *The Philosopher's Beard*.

Wert, J. I. (2009) *Los Medios en España. Materiales para un debate*.

White, A. (2015) *Untold Stories. How Corruption and Conflicts of Interest Stalk the Newsroom*. London.

Williamson, J. (2004) 'The Strange History of the Washington Consensus', *Journal of Post Keynesian Economics* .

Wood, C. (2020) ' Facebook reportedly failed to investigate misinformation tactics from the right-wing Daily Wire over fears of conservative backlash ', *Business Insider*.
Worthy, B. (2016) *David Cameron and the Tax Havens: Transparency is only a partial answer to a much bigger question*, *LSE Blog*.

Wright, L. (2020) *Risk assessment: UK Media Market*. London.

Wyatt, D. (2018) 'The Many Dimensions of Transparency: A Literature Review', *SSRN Electronic Journal*, (53). doi: 10.2139/ssrn.3213821.

Yanatma, S. (2021) 'Advertising and Media Capture in Turkey: How Does the State Emerge as the Largest Advertiser with the Rise of Competitive Authoritarianism?' *The International Journal of Press/Politics*. doi: 10.1177/19401612211018610.

Zallo, R. (2014) ‘Medios de comunicación, Internet y cambio democrático’, *Temas para el debate*.

Zallo, R. (2014) ‘Medios de comunicación, internet y cambio democrático’, *Temas de Debate*.

Zarzalejos, J. A. (2015) *Mañana será tarde*.

Zingales, L., Moss, D. and Dyck, A. (2008) ‘Media versus Special Interests’, *University of Chicago, NBER & CEPR*, p. 47.

Zúñiga, N. (2018) *Does more transparency improve accountability?* Bergen.