

LIBERTAD DE MEDIOS:

importancia, amenazas y oportunidades en España

por **Carmen González Gómez**

“Si tuviera que decidir si es preferible tener un gobierno sin periódicos o periódicos sin gobierno, no dudaría ni un momento en preferir lo último.” Se cita a menudo esta frase que Thomas Jefferson escribió en una

carta desde París en 1787 a su amigo Carrington para destacar la importancia de la prensa y, en general, de la libertad de medios. Esta última, en la actualidad y en España, es crucial por diez razones: 1) El subsector de la información y comunicaciones, que incluye las telecomunicaciones, representó en España en 2022 una cifra de negocios de 102.824.737.000 de euros, un excedente bruto de explotación de 15.790.854.000 de euros y un total de 77.973 empresas, según la estadística estructural de empresas del sector servicios del Instituto Nacional de Estadística, actualizada en 2024. 2) Empleó ese año a 618.661 personas, de las cuales 570.102 fueron remuneradas, según la misma fuente. 3) Los medios desempeñan un papel educativo evidente. 4) Son una fuente principal de entretenimiento y diversión. 5) Actúan como vehículos de expresión cultural, esenciales en la diversidad cultural y lingüística. 6) Facilitan la visibilidad de asuntos y la determinación de la agenda mediática y política. 7) Permiten la difusión de opiniones ajenas, ayudándonos a formar una opinión propia y a aproximarnos a la verdad. 8) La libertad de medios es fundamental para el ejercicio real de derechos humanos fundamentales como la libertad de expresión, reunión y manifestación. 9) Son un arma de resistencia frente a los abusos de poder. 10) Y los medios, a través de su contenido y líneas editoriales, son decisivos en la formación de la opinión pública y la determinación del voto y mantienen o deponen gobiernos, constituyendo así una clave —y el talón de Aquiles— de nuestras democracias.

La importancia de la libertad de medios es proporcional a los riesgos y amenazas a las que se enfrenta en la actualidad. La cuarta revolución industrial está generando cambios profundos en la comunicación y los medios, cada vez más accesibles en línea (digitales) y a través de las fronteras (internacionales). Accedemos a contenidos y servicios audiovisuales, de radio y prensa disponibles de forma inmediata en nuestros dispositivos personales. La convergencia de los medios escritos y audiovisuales, así como las herramientas de traducción y subtítulos automáticos, que reducen las barreras lingüísticas, contribuyen también a este cambio de paradigma.

Desde los problemas económicos por la falta de un modelo de negocio claro a la transformación tecnológica o el intento de captura por parte de partidos o empresas, la prensa afronta desafíos nuevos y viejos. El principal objetivo de la EMFA es garantizar la libertad de los medios y proteger a los periodistas.

A esto se suma, a nivel tecnológico, el desarrollo de las redes sociales. La Comisión y el Parlamento europeos han señalado que estas plataformas tienden a amplificar los mensajes más extremistas y la desinformación, además de propiciar una lectura superficial, en detrimento de la atención y el pensamiento. Además, se han convertido en los principales destinatarios de la publicidad, reduciendo los ingresos publicitarios de los medios tradicionales y afectando a su sostenibilidad financiera. Hoy juegan un papel clave en la distribución de contenidos en línea: realizan acciones de retirada de contenidos o moderación de su visibilidad, bloqueo de usuarios y suspensión de cuentas según sus términos y condiciones. De este modo, ejercen un control editorial que los convierte en auténticos medios y revolucionan el ecosistema mediático.

El desarrollo de sistemas de inteligencia artificial (en adelante, IA) también representa un reto —y una oportunidad— para los medios. Esto se debe a la importancia de las publicaciones de prensa para el entrenamiento de los sistemas —del que da cuenta el reciente acuerdo entre la cadena de medios Grupo PRISA Media y la empresa Open IA— y a su producción por IA generativa, que podría provocar la “destrucción creativa” que analizó Schumpeter y plantea el problema de las ultrasuplantaciones, esas imágenes, audios y vídeos generados o manipulados por una inteligencia artificial que se asemejan a personas, objetos, lugares o entidades o sucesos reales y pueden inducir a una persona a pensar erróneamente que son auténticos o verídicos, como se dispuso en el Reglamento europeo de inteligencia artificial negociado durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea.

A nivel internacional, el contexto actual está marcado por la guerra híbrida y la Segunda Guerra Fría. La invasión de Ucrania por Rusia y la guerra entre Hamás e Israel, con el conflicto entre Irán y Arabia Saudí como trasfondo, han aumentado las restricciones a los medios y a los periodistas. El cierre de *Russia Today* en España y, de manera paradigmática, por su tamaño y la polémica suscitada, en Francia ejemplifica cómo estas guerras, que Todorov describía como “males necesarios” al rechazar el concepto de “guerras justas”, provocan el cierre de medios convertidos en herramientas de manipulación sistemática de la información. La creciente persecución de periodistas en el mundo, como denuncia la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) en su último informe bienal sobre la seguridad de los periodistas y el

peligro de impunidad, y la consolidación de regímenes autoritarios agravan la situación. Los casos de Cuba, Nicaragua y Venezuela, así como el Estado fallido en México, son ejemplos ilustrativos. En Venezuela, los últimos acontecimientos ilustran también cómo las redes sociales, la mensajería instantánea y una página web —la que usaron María Corina Machado y Edmundo González para difundir los resultados electorales del 28 de julio— pueden servir de medio con alcance global frente a un poder dictatorial.

A nivel europeo, y en particular a la escala de nuestros veintisiete Estados miembro de la Unión Europea, la libertad de medios afronta también riesgos, siete años después del asesinato de Caruana Galizia en Malta por investigar la corrupción política en la isla. Destacan cuatro escenarios nacionales que reciben duras valoraciones en el último informe sobre el Estado de derecho de la Comisión, publicado el 26 de julio de 2024, y en el monitor del pluralismo de los medios de comunicación impulsado por la Comisión.

En primer lugar, en República Checa, los medios de comunicación, sujetos a una elevada concentración, han sido objeto de injerencias del poder político. El primer ministro, Andrej Babiš, también el segundo hombre más rico del país, adquirió el principal grupo mediático (Mafra) a través de su conglomerado Agrofert, con el consecuente riesgo de captura de los dos principales periódicos checos (*Mladá fronta Dnes* y *Lidové Noviny*).

En segundo lugar, en Eslovaquia, tal y como ha alertado la vicepresidenta de la Comisión Europea, impulsora del Reglamento europeo de libertad de medios, Věra Jourová, el gobierno de coalición encabezado por Robert Fico (Partido Dirección Socialdemocracia) ha presentado un proyecto de ley para sustituir al grupo actual Radio y Televisión de Eslovaquia por Televisión y Radio Eslovacos, en virtud de la cual el director y los contenidos difundidos serían elegidos por la mayoría gubernamental. Fico dirige una coalición de populistas de izquierda y nacionalistas que ha desmantelado la fiscalía especial que investigaba procedimientos por corrupción en los que él está implicado y ha reducido las penas por soborno y malversación.

En tercer lugar, en Polonia, durante los ocho años de gobierno del primer ministro Kaczyński (Partido Ley y Justicia, conocido por sus siglas PiS), el ejecutivo convirtió los medios públicos (el Grupo TVP) en instrumento de propaganda. Prohibió la libre circulación de periodistas en la frontera con Bielorrusia, donde murieron decenas de inmigrantes, entre septiembre de 2021 y 2022. Y tras la crisis de la covid, impulsó un nuevo impuesto sobre la publicidad de los medios, destinando un tercio de la recaudación a la financiación de los públicos, lo que generó huelgas en los medios marcadas por silencios en la radio y páginas en blanco y en negro en la prensa, incluida la *Gazeta Wyborcza*. Destacan igualmente los movimientos del gigante petrolero polaco Orlen, que, con una participación estatal de más

del 25%, adquirió el gigante de la prensa local *Polska Press* y financió una de las principales cadenas de radio, RMF FM, para promover sus actividades.

Sin embargo, en ningún Estado miembro la salud de la libertad de medios es tan alarmante como en Hungría, donde la situación, bajo el poder de Viktor Orbán desde 2010, está marcada por la captura política de los medios de comunicación en torno al conglomerado de medios Fundación de Prensa y Medios de Europa Central (conocida por sus siglas como Kesma) y la oligarquía cercana al partido Fidesz Unión Cívica Húngara; el incremento de los procesos judiciales contra medios por difundir contenidos liberales (especialmente, de carácter LGTBI); y el recién anunciado proyecto de creación de una nueva Autoridad para la Protección de la Soberanía que, según la Comisión, podría debilitar la confidencialidad de las fuentes periodísticas.

La situación en España

En España seguimos disfrutando de una democracia plena, como reconoce el Democracy Index de la revista *The Economist*, que, en su último informe publicado en mayo de 2024, nos sitúa en el puesto 24 mundial. La libertad de medios está consagrada en nuestra Constitución —aunque, de reformarse esta, podría explicitarse como en las constituciones de Suecia, Alemania y Portugal— y en el resto del ordenamiento jurídico, y sus límites, entre los que destacan los delitos contra el orden público, de injurias, calumnias, odio y enaltecimiento del terrorismo y los derechos de rectificación, a la intimidad, el honor y la vida familiar, y el secreto empresarial, están regulados. Sin embargo, sigue habiendo aspectos mejorables; algunos enquistados y otros más recientes.

El primero es la precariedad laboral crónica de la profesión periodística y de otros actores mediáticos. Desde la Gran Recesión de 2008, las bajas retribuciones y los falsos autónomos no se han atajado, tal y como denuncia el informe de 2024 de la Asociación de Prensa de Madrid, en línea con la Federación de Asociaciones de Periodistas de España y la Asociación de Periodistas de Información Económica, lo que, evidentemente, genera problemas en la calidad en el periodismo e incide negativamente en la salud física y mental de los profesionales.

En segundo lugar, destacan los problemas de control gubernamental o parlamentario de los medios de comunicación públicos. En particular, se observan márgenes de mejora en los nombramientos de los responsables de su dirección, en favor de sistemas profesionales. A nivel autonómico, Cataluña y Madrid han recibido críticas, mientras que, a nivel estatal, la situación en la Agencia EFE y Radiotelevisión española (RTVE en adelante) es cuestionable, debido al nombramiento por parte del gobierno de Pedro Sánchez de Miguel Ángel Oliver, ex secretario de Estado de Comunicación, como presidente de la Agencia EFE (que contaba con 1.100 trabajadores y un presupuesto de cerca de cien

millones de euros en 2021). Por su parte, el nombramiento de Concepción Cascajosa como presidenta interina de RTVE a propuesta del PSOE ha suscitado críticas: RTVE cuenta con más de 6.500 trabajadores y un presupuesto de 1.600 millones de euros anuales, y la nueva presidenta era militante del PSOE hasta el día de su nombramiento.

También persiste el problema lingüístico en los medios públicos. Así, en las comunidades autónomas gobernadas por opciones nacionalistas, como Cataluña y País Vasco, el bilingüismo de la sociedad contrasta con la imposición de la lengua autonómica en los medios públicos, recogida en la regulación de estos.

Adicionalmente, destaca el clientelismo personal y político en la asignación de recursos públicos a los medios, a través de publicidad institucional y otros servicios, asunto analizado por Isabel Fernández. La publicidad institucional se utiliza como forma de financiación pública de medios y los destinatarios se eligen por criterios de afinidad personal e ideológica en los casos que ha estudiado ella, frente a otros sistemas de financiación, como los propuestos en la recomendación de 2022 del Consejo de Europa y el Comité de Expertos para la mejora de la resiliencia de los medios, basados en transferencias no discriminatorias. En la Administración General del Estado, el ámbito subjetivo de la Ley 29/2005, que regula la publicidad institucional, es reducido y la falta de transparencia en la distribución por medios y de requisitos, deficiente.

A nivel legislativo, se suman las carencias de la Ley 19/2013, que regula la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Es una ley que carece de carácter básico, no exige veracidad ni integridad en las respuestas a las solicitudes de acceso a información –veracidad, por cierto, que tampoco se ha incluido en la regulación de los *influencers* de 2024– y podría establecer la obligación de publicar más documentación administrativa de interés.

A nivel social, la fractura creciente en España ha creado un clima de burbuja cognitiva y radicalización que se traduce en un rechazo cada vez mayor a informarse y a intercambiar opiniones entre los que piensan distinto. Por último, a nivel educativo, las carencias en materia de educación constitucional que arrastramos desde la Transición plantean cada vez mayores problemas, ya que este tipo de ignorancia dificulta la capacidad de informarse y entender nuestros derechos fundamentales, las instituciones que los deben proteger y, por ende, la actualidad económica, social y política en un contexto marcado por su creciente complejidad y la manipulación del lenguaje, poniendo en entredicho el carácter real y efectivo del derecho a informarse.

Nuevas amenazas

A estos riesgos y problemas ya tradicionales se suman nuevas amenazas que hacen peligrar la libertad de medios. La posición de grupos parlamentarios que apoyan al gobierno como ERC respecto al uso de aparatos de vigilancia intrusiva a

los periodistas resulta desconcertante, ya que han defendido la prohibición total del uso de estos dispositivos únicamente para los periodistas, definidos estos de manera amplia. Es decir, solo para los profesionales de los medios de comunicación, lo que generaría una desigualdad excesiva entre el régimen de protección de los periodistas y el resto de ciudadanos. En su lugar, podrían haber abogado por su prohibición total o defender, como los conservadores, socialdemócratas y liberales europeos, un equilibrio entre el derecho al secreto de las fuentes de los periodistas y el derecho a la libertad y seguridad de los ciudadanos, mediante el establecimiento de límites temporales, procedimentales y competenciales aplicables solo en procedimientos judiciales por delitos considerados muy graves.

La deslegitimación del poder judicial por parte de quienes deberían defender el sistema democrático y controlan el aparato propagandístico e informativo del Estado también es preocupante. El clima general que se está instalando, marcado por la deslegitimación de los jueces, afecta a quienes tienen la competencia de aplicar los límites de la libertad de medios.

Además, se está extendiendo el uso del insulto, la amenaza y el señalamiento a periodistas desde el poder político, especialmente grave cuando procede del ejecutivo central. Esto se suma a la reacción virulenta del presidente Sánchez, tras sus cinco días de ausencia, ante los medios de comunicación que revelaron casos de corrupción en su entorno familiar (caso Begoña y caso David Sánchez) y su partido (caso Koldo), profundizando una dialéctica amigos-enemigos contraria al espíritu democrático y constitucional.

El reglamento europeo

Por tendencias como las expuestas, tras la Recomendación sobre la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas publicada en 2021, la Comisión Europea impulsó en 2022 la Directiva sobre demandas estratégicas contra la participación pública y el Reglamento europeo sobre libertad de medios de comunicación (EMFA, por sus siglas en inglés). ¿Por qué es tan importante este último y qué novedades introduce?

El reglamento es relevante porque, pese a la revisión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual en 2018 y al Reglamento de servicios digitales de 2022, es la primera vez que se decide regular de manera específica la libertad de los medios, incluyendo derechos de los periodistas, la prensa y la radio, a la escala de nuestra unión. Además, al tratarse de un reglamento, tiene un valor jurídico superior a las leyes nacionales y autonómicas, y es de aplicación directa.

En relación a su contenido, establece salvaguardias para la libertad y el pluralismo de medios que se pueden resumir en seis grandes cuestiones.

En primer lugar, prevé un mecanismo de protección de los contenidos publicados por los medios (autodeclarados) en redes sociales frente a posibles abusos injustificados por parte

de estas. Así, se establece una garantía de veinticuatro horas en favor del contenido de los medios contra la suspensión o retirada por parte de las grandes plataformas basadas en sus términos y condiciones. Se trata, fundamentalmente, de evitar bloqueos o retiradas injustificadas tras una publicación, cuando esta posee más valor económico e interés (artículo 18).

En segundo lugar, destacan las obligaciones que impone a todos los medios (artículo 6), entre las que destaca la obligación de publicar la identidad de sus propietarios de manera accesible y actualizada, incluyendo el nombre de los titulares directos o indirectos que posean paquetes accionariales que les permitan ejercer influencia sobre el funcionamiento y la toma de decisiones estratégicas, así como la obligación de publicar de manera accesible y actualizada el importe total anual de fondos públicos destinados a publicidad estatal que se les ha asignado y el importe total anual de los ingresos de la publicidad recibidos de autoridades o entidades públicas de terceros países.

En tercer lugar, la EMFA introduce salvaguardias en la independencia de los prestadores de servicio público de medios de comunicación (artículo 5), de especial relevancia porque incluyen la independencia desde el punto de vista editorial, los procedimientos de nombramiento y destitución de directivos y la financiación de los prestadores de comunicación. No obstante, estas salvaguardias requieren mayor desarrollo a nivel de regulación nacional y autonómica para extender su alcance.

En cuarto lugar, el reglamento genera nuevos mecanismos de participación de la sociedad civil en materia de libertad de medios, importantes para hacer oír voces independientes. En este sentido, crea el Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, con independencia de la Comisión (artículo 9) y tres mecanismos de consulta (artículos 10 y 12): 1. consultas no preceptivas y no vinculantes de expertos invitados por el Comité; 2. consultas no preceptivas y no vinculantes de observadores permanentes y 3. consultas, cuando el Comité trate asuntos relativos a la prensa y a la radio, a los representantes de estos sectores, lo que abre una ventana de participación, alerta y denuncia. El comité ofrece una excelente oportunidad para el intercambio de buenas prácticas en materia de libertad de medios. Adicionalmente, entre las dieciséis funciones del comité (artículo 13) destaca la organización de diálogos estructurados entre las redes sociales y representantes de los medios de comunicación y la sociedad civil, que pueden ser útiles para perfilar los próximos pasos en la defensa y promoción de la libertad de medios y sirven de antena para la sociedad civil.

En quinto lugar, el reglamento introduce novedades en relación con la publicidad institucional (artículos 6 y 25) y otros tipos de transferencias onerosas a los medios. En particular, establece una obligación de transparencia y publicidad activa para las autoridades y entidades públicas. Uno de los detalles más interesantes de esta regulación es que define a estas últimas en sentido amplio, a diferencia de

nuestra ley estatal de publicidad institucional, ya que incluye a toda “entidad controlada, directa o indirectamente por un gobierno nacional o subnacional”, es decir, sociedades mercantiles estatales y agencias.

Por último, destacan las garantías de los periodistas contra el uso abusivo de los aparatos de espionaje por parte de los Estados miembros (artículo 4, el que tuvo una redacción más laboriosa): la EMFA establece una prohibición general de su uso, extendida a familiares y miembros del servicio doméstico, mientras establece límites procedimentales, de fines y de tiempo para los casos, excepcionales, en los que se autoriza. Se trata, no obstante, de una garantía limitada debido a que se circunscribe al ámbito de competencias de la Unión, que, de acuerdo con el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento, excluye la seguridad nacional, competencia exclusiva de los Estados miembros.

Finalmente, es preciso aclarar que este reglamento es una regulación que, pese a ser de aplicación directa, es de mínimos, muy genérica y requiere de algún tipo de aterrizaje en nuestro país. En este sentido, aunque no era necesaria para impulsar una política pública más ambiciosa en materia de libertad y pluralismo de medios, el reglamento abre una ventana de oportunidad para actualizar nuestra legislación y adaptarla al siglo XXI y a las mejores prácticas de las democracias plenas, en particular en materia de publicidad institucional, transparencia y acceso a la información pública e independencia de los medios públicos.

A modo de conclusión, en la presentación del plan de acción por la democracia el 17 de julio, el presidente Sánchez, en el Congreso de los Diputados, indicó: “Invito a todos los diputados y diputadas que no lo han hecho –estoy convencido de que algunos lo habrán hecho– a leer ese reglamento europeo que aprobamos, insisto, todos los grupos parlamentarios a excepción de la ultraderecha. Se puede resumir en cuatro grandes principios: primero, transparencia; segundo, independencia; tercero, pluralismo; cuarto, protección. Repito: transparencia, independencia, pluralismo y protección.”

Olvidó destacar el principio rector que vertebra el Reglamento europeo sobre libertad de medios de comunicación: la libertad. Libertad que nos incumbe a todos defender frente a los abusos del poder económico y, sobre todo, en la actualidad, del poder político, de tal manera que, en lugar de elegir entre un gobierno sin periódicos o periódicos sin gobierno, logremos un buen gobierno, más periodismo de calidad y mayor libertad de medios. ~

CARMEN GONZÁLEZ GÓMEZ es licenciada y máster en Sciences Po Paris y miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea formó parte de la delegación española responsable de la negociación del Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación.