

La cláusula de conciencia de los profesionales de la información. La Ley Orgánica 2/1997

Vicente J. Navarro Marchante

Profesor Asociado de Derecho Constitucional y Licenciado en Ciencias de la Información

Rodrigo Fidel Rodríguez Borges

Licenciado en Filosofía y Doctor en Ciencias de la Información

1. Introducción

El 21 de junio de 1997 entraba en vigor la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información¹. La presencia en nuestra legislación de la cláusula de conciencia como un bien jurídico protegido no supone, ciertamente, ninguna novedad con referencia a las legislaciones de los países de nuestro entorno. Por el contrario, la regulación de esta figura tiene una larga tradición jurídica en Europa, que más atrás de la conocida formulación de la ley francesa de 1935, se remonta hasta el año 1914 en el ordenamiento legal húngaro.

¹ BOE nº 147, del viernes 20 de junio de 1997.

Excedería con mucho las pretensiones de este artículo tratar de determinar los factores que pueden explicar por qué la salvaguardia de la independencia y la conciencia profesional de los periodistas ha merecido, desde los primeros años del siglo XX, la atención de los legisladores, a diferencia de otras actividades en las que también entran en juego la conciencia moral del profesional y que, sin embargo, no han alcanzado reconocimiento legal y mucho menos de rango constitucional.

En cualquier caso, parece evidente que los legisladores de las democracias liberales intuyeron tempranamente que la libertad de conciencia del informador no era un mero bien jurídico individual necesitado de protección, sino que este bien del que el periodista era portador poseía una dimensión objetiva supraindividual que alcanzaba al conjunto de la sociedad. Ese convencimiento se ha mantenido hasta nuestros días y, así, es el que en España orientó el debate de la ponencia constitucional, el que ha guiado los Códigos Deontológicos en esta materia y, finalmente, el que alienta el espíritu de la norma que aquí analizamos.

A este respecto, sirva de recordatorio la intervención del diputado socialista Zapatero Gómez en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en la que señalaba que el trabajo del periodista «no interesa solamente a los patronos del diario, sino que interesa a toda la sociedad, puesto que en toda la sociedad ejerce su influjo»².

De igual forma, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/1997, el legislador recuerda que tanto el profesional de la información como las empresas participan del ejercicio de un derecho constitucional —el de recibir y comunicar información— «que es condición necesaria para la existencia de un régimen democrático».

2. La cláusula de conciencia. Naturaleza y definición

Partamos de una descripción que podemos considerar como la definición de referencia de la cláusula de conciencia, la contenida en el texto de la Ley francesa de 29 de marzo de 1935. Se establece allí que el periodista tiene la facultad de resolver su relación laboral con la empresa editora y, además, obtener la indemnización que le hubiera correspondido para el caso de despido laboral improcedente cuando se haya producido un cambio notable en el carácter o la orientación del periódico y este cambio afectase al honor, reputación o intereses morales del periodista.

² Citado por M. CARRILLO, *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Madrid, 1993, p. 158.

En una primera aproximación cabe entender, como hace Marina Gascón³, que con la invocación de la cláusula de conciencia lo que hace el periodista es ejercer una forma de objeción de conciencia amparada por la ley. La definición propuesta por Gascón⁴ señala que la objeción de conciencia constituye «un derecho subjetivo que tiene por objeto lograr la dispensa de un deber jurídico o la exención de responsabilidad cuando el incumplimiento de ese deber se ha consumado», alegando la existencia de una conciencia contraria a la conducta que constituye el contenido del deber y todo ello sin sufrir la reacción que el ordenamiento prevé para el incumplimiento de aquella obligación. Aceptado este enfoque parece inobjetable la categorización de la cláusula de conciencia como una forma de objeción de conciencia⁵.

Con todo, esta caracterización esbozada aquí ilumina sólo una de las dimensiones de la cláusula de conciencia, la que se corresponde con su perfil subjetivo individual. En este sentido restrictivo la cláusula tendría por objeto salvaguardar la libertad ideológica, el derecho de opinión y la conciencia profesional del periodista. Pero como apuntamos al principio, puesta en la perspectiva de un Estado social y democrático de Derecho y, en el caso español, por su ubicación no casual en el Título I de la Constitución, la cláusula de conciencia se convierte en un mecanismo —entre otros— que garantiza la eficacia del derecho fundamental a comunicar y recibir información; un derecho que tiene por titular a la persona individual, pero con repercusión en el conjunto del cuerpo social.

En definitiva, esta dimensión objetiva e institucional del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la información (y de la cláusula como concernida por ellos) que cristaliza en la Constitución de 1978 y en la Ley que aquí analizamos es deudora de la tradición liberal y de las contribuciones del constitucionalismo surgido tras la Segunda Guerra Mundial. En opinión de Carrillo⁶, las principales aportaciones de esta doble fuente inspiradora serían:

- El reconocimiento de que el derecho a comunicar y recibir información tiene por titulares no sólo al individuo, sino también al colectivo social como sujeto receptor.

- La convicción de que el derecho a la información no es sólo un derecho subjetivo frente a los poderes públicos, sino también un valor democrático decisivo para una sociedad que quiere tener una opinión pública libre.

³ M. GASCÓN ABELLÁN, *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*, Madrid, 1990.

⁴ *Idem*, p. 249.

⁵ N. BLÁZQUEZ afirma textualmente: «cláusula de conciencia es lo mismo que objeción de conciencia». En N. BLÁZQUEZ, *Información responsable*, vol. I, Madrid, 1992, p. 320.

⁶ M. CARRILLO, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

- La consideración de que el reconocimiento de los derechos específicos de los informadores garantiza su independencia frente a los poderes públicos (con el secreto profesional) y frente a la empresa periodística (con la cláusula de conciencia).

- Además, se habilita al Estado para que pueda ejercer un control parlamentario de los medios públicos para garantizar el respeto a la pluralidad ideológica y cultural del país.

Al fin, lo que subyace bajo ese doble ámbito de eficacia de la cláusula —como garantía para la libertad de conciencia del periodista y como instrumento para fortalecer una opinión pública libre e informada— es una conclusión también doble: de una parte, la conciencia clara de que, como señala la Ley 2/1997, los profesionales de la información «son el factor fundamental en la producción de informaciones», cuyo trabajo está presidido por una indudable componente intelectual; y, de otra parte, al hilo de lo que acabamos de apuntar, la certeza ya instalada en el mundo del derecho de que las empresas informativas, en tanto que empresas ideológicas, constituyen una especie singular dentro del mundo empresarial. Como recoge el Código Europeo de Deontología del Periodismo, «las empresas periodísticas se deben considerar como *empresas especiales socioeconómicas*⁷, cuyos objetivos empresariales deben quedar limitados por las condiciones que deben hacer posible la prestación de un derecho fundamental» (art. 11). Y sigue: «Desde la empresa informativa la información no debe ser tratada como una mercancía, sino como un derecho fundamental de los ciudadanos» (art. 15). Puede verse ahora cómo la libertad de expresión y el derecho a la información dejan de ser exigencias de los editores de periódicos (que se consideran los propietarios de la información) frente a los poderes públicos. Desde la nueva perspectiva jurídica que se consolida en la segunda mitad del siglo XX, el editor de un periódico debe aceptar, *malgré lui*, que el soporte informativo que ha creado cumple una función social que está más allá de la mera búsqueda de la rentabilidad económica. Citamos por extenso a Carrillo⁸:

Es a partir de la perspectiva institucional del derecho a la información, perspectiva que lo configura como un elemento constitutivo del Estado democrático, que puede ser definido como una actividad que, con independencia de quien la ejerza (...) siempre estará impregnada por la nota del interés público. Así, no nos puede

⁷ Cursivas nuestras.

⁸ Op. cit., pp. 134 y 135.

extrañar que se pueda conceptualizar la editora de un periódico o medio de comunicación como aquella empresa privada que desarrolla una función de interés público (...) En consecuencia, la información ya no puede entenderse como una mercancía objeto de libre cambio.

En términos similares, podemos leer en la exposición de motivos de la LO 2/1997 que «la información no puede ser objeto de consideraciones mercantilistas, ni el profesional de la información puede ser concebido como una especie de mercenario».

3. La cláusula de conciencia. Autorregulación

Al margen de la regulaciones emanadas del Derecho, los periodistas se han venido dotando, *motu proprio*, de mecanismos que desde el interior de la profesión regulan —autorregulan— algunos de los aspectos más conflictivos del trabajo del periodista. Los Estatutos de Redacción, suscritos por los redactores que trabajan en un mismo medio, y los códigos deontológicos, emanados de las distintas asociaciones profesionales, son dos de estos instrumentos de autorregulación.

Los Estatutos de Redacción reúnen un conjunto de normas de funcionamiento en el interior de las Redacciones que regulan, con carácter privado, asuntos relacionados con la libertad de expresión y de conciencia, y la libertad de información en el seno de la empresa. Estos Estatutos, empero, no se ocupan de cuestiones de estricto carácter laboral (plantillas, retribuciones, jornadas laborales, categorías profesionales...), cuyo lugar natural se encuentra en las cláusulas de los convenios laborales. Son, sin embargo, materias habitualmente incorporadas en los Estatutos de Redacción la definición de la propia naturaleza del Estatuto, los principios deontológicos básicos que conforman el marco de actuación del medio, la regulación de la cláusula de conciencia y el secreto profesional, las atribuciones del Comité de Redacción y de la Dirección, entre otras.

El Estatuto de la Redacción pionero en la prensa española fue adoptado por el diario EL PAIS, aprobado por el censo de su Redacción el 11 de junio de 1980⁹. En este Estatuto de la Redacción, en su sección III, aparece reglamentada la cláusula de conciencia. Los elementos básicos de esta reglamentación son:

⁹ Con posterioridad, el diario EL MUNDO adoptó su propio Estatuto de la Redacción y otro tanto ha hecho la Redacción de El Periódico de Catalunya. Con todo, este instrumento de autorregulación profesional es todavía un bien escaso en el panorama nacional de los medios de comunicación.

- El cambio sustancial de la línea ideológica de EL PAIS puede ser motivo para que un miembro de la Redacción¹⁰ invoque la cláusula de conciencia y, en su caso, de por extinguida su relación laboral con la empresa.

- De igual forma, un miembro de la Redacción podrá alegar la cláusula de conciencia cuando se le imponga la realización de un trabajo que él mismo considere que vulnera su conciencia profesional.

- El Comité de Redacción puede, a petición de cualquiera de las partes, mediar en el conflicto. Si se llegara a un acuerdo entre las partes, la empresa indemnizará al periodista en cuantía no inferior a la que correspondería por despido improcedente.

- En el caso de que el redactor invocara la cláusula de conciencia ante los Tribunales y su demanda fuese estimada, la resolución judicial, una vez firme, será publicada en el diario de forma destacada y a la mayor brevedad.

- La invocación de la cláusula de conciencia nunca será motivo de sanción o traslado para el redactor.

Como complemento a esta regulación, el artículo 7 de este Estatuto establece que cuando dos tercios de la Redacción consideren que la posición editorial del periódico vulnera su dignidad profesional podrán exponer su opinión discrepante en las páginas del propio periódico.

Como puede observarse, la regulación de la cláusula en el Estatuto del EL PAIS sigue en lo esencial el modelo clásico: posibilidad de invocación por cambio sustancial en la línea editorial o por imposición de trabajos contrarios a la deontología periodística, y reconocimiento del derecho a una indemnización no inferior a la correspondiente a un despido improcedente. Sí son reseñables, sin embargo, dos aportaciones propias: el compromiso de publicar en el diario, en el caso de fallo favorable al periodista, la resolución judicial (lo que significa una cierta reparación de la integridad del profesional) y la posibilidad concedida a la Redacción de expresar en las páginas del diario su discrepancia con la línea editorial.

El segundo de los mecanismos de autorregulación de los periodistas en el que podemos hallar referencias a la cláusula de conciencia son los denominados códigos deontológicos. Los códigos son documentos que reúnen un conjunto de nor-

¹⁰ A diferencia de la LO 2/1997, que habla genéricamente de «profesionales de la información», el Estatuto de EL PAIS opta por una definición más precisa: «A los efectos de este Estatuto —se lee en su artículo 2— son miembros de la Redacción todos los periodistas, al margen de la titulación que posean, que realicen tareas de redacción, adscritos a su plantilla al menos con seis meses de antigüedad».

mas de conducta profesional que los periodistas libremente acuerdan suscribir. A diferencia de los Estatutos de Redacción, no se trata de acuerdos que vinculen sólo a los redactores de una misma empresa, sino que suelen estar impulsados por asociaciones profesionales internacionales, de un país determinado o de una región o, también, por los profesionales de un determinado campo informativo¹¹.

En los últimos años, han proliferado los códigos deontológicos de la profesión periodística. La profesora sueca Tiina Laitila¹² ha realizado un estudio sobre más de treinta códigos, en vigor en 29 países europeos. Como síntoma de una tendencia general, Laitila señala que la mayoría de ellos ha sido adoptado o sometido a revisión en los años 90. Además, la investigadora sueca realizó una comparación de estos códigos, agrupando las materias reguladas en 24 categorías (corrección de informaciones erróneas, separación entre hechos y opiniones, respeto a la intimidad, etc). Pues bien, en 18 de los 31 códigos estudiados aparecía regulada la cláusula de conciencia, lo que en términos porcentuales significa que este concepto era objeto de consideración en el 65% de los códigos analizados. En buena parte de los otros ítems observados las coincidencias fueron igual de significativas y aún mayores. Visto este *corpus* de normas compartidas, Laitila considera posible la elaboración de un código deontológico europeo¹³, cuyos referentes básicos serían:

- Veracidad en la obtención y comunicación de las informaciones.
- El derecho a la libertad de expresión y opinión.
- Igualdad, sin discriminación para ninguna persona en razón de su raza, etnia o religión, sexo, clase social, profesión, discapacidad o cualquier otra característica personal.
- Imparcialidad para usar sólo métodos honestos en la obtención de la información.
- Respeto a las fuentes y referencias en su integridad y respeto a los derechos de autoría.
- Independencia/Integridad para rechazar sobornos y cualquier otra influencia externa al trabajo, exigiendo la cláusula de conciencia.

¹¹ Como es el caso de las Normas de ética y deontología profesional del periodista especializado y técnico, aprobadas en el Congreso Iberoamericano de Periodistas Especializados y Técnicos, que se celebró en octubre de 1994 en Medellín (Colombia).

¹² T. LAITILA, «Journalist Codes of Ethics in Europe», en *European Journal of Communication*, vol. 10, n° 4, December 1995, SAGE Publications, London, pp. 527-545.

¹³ Pretensión que ya conoce algún intento, como se verá más adelante.

Aunque resulta materialmente imposible revisar la totalidad de los códigos deontológicos que la profesión periodística ha adoptado en el mundo, ni siquiera en Europa, vamos a cerrar este apartado estudiando la regulación de la cláusula de conciencia que aparece en algunos de los códigos deontológicos (nacionales y supranacionales) de mayor interés, en nuestra opinión. Los documentos elegidos corresponden a la Federación Internacional de Periodistas, a la UNESCO, al Consejo de Europa, al Colegio de Periodistas de Cataluña y a la Federación de Asociaciones de la Prensa de España¹⁴.

a) *Código de la Federación Internacional de Periodistas (FIP)*

El código de esta Federación actualmente en vigor fue adoptado en el congreso que celebró en Helsingor (Dinamarca), en 1986. En la redacción del nuevo texto se tomó como base el código vigente hasta aquella fecha, que databa de 1954, y las aportaciones de la llamada Carta de Munich de 1971, documento suscrito conjuntamente por la FIP y la Organization Internationale des Journalistes (OIJ).

Por lo que respecta al asunto que aquí venimos tratando, la cláusula de conciencia, llama la atención que en ninguno de los 9 artículos que conforman el código de la FIP de 1986 se halle mención alguna —explícita o implícita— a la cláusula. Omisión que no es nueva porque en esa misma circunstancia concurría en el antiguo código de 1954.

Como recuerda Juan Antonio Prieto¹⁵, fue en 1993 cuando la FIP convocó en Milán un seminario sobre «Independencia redaccional», en el trascurso del cual la sección europea de la Federación —hoy convertida en Federación Europea de Periodistas— propuso los que, a su modo de ver, eran los criterios mínimos de independencia redaccional que debían estar presentes en los medios europeos. Entre estos criterios se incluía «el derecho de los periodistas a no realizar una tarea si es contraria a la ética profesional, tal y como se define en el código de conducta»; principio que puede interpretarse como una forma laxa del derecho a la objeción de conciencia, pero que, ciertamente, se halla bastante alejado de las concreciones y garantías de independencia que ofrece la cláusula de conciencia, tal y como aquí la hemos definido.

¹⁴ El articulado completo de estos códigos puede consultarse en Enrique BONETE PERALES, *Éticas de la información y deontologías del periodismo*, Madrid, 1995.

¹⁵ En BONETE, op. cit., pp. 229 y 230.

b) *Principios Internacionales de Ética Profesional del Periodismo, de la UNESCO.*

Un conjunto de organizaciones internacionales y regionales de periodistas profesionales adoptaron este documento, que fue dado a conocer en París el 20 de noviembre de 1983. Las 10 secciones de su articulado fueron fruto de arduas discusiones en las que hubo que conciliar las posiciones de profesionales de orientaciones ideológicas muy dispares.

Tal y como ocurre con el código de la FIP, en ninguno de los artículos del texto de la UNESCO aparece una mención expresa de la cláusula de conciencia. A lo sumo, se puede entrever este concepto en el artículo 3º:

La responsabilidad social del periodista requiere que éste actúe en todas las circunstancias en conformidad con su propia conciencia (...) el papel social del periodista exige que la profesión mantenga un alto nivel de dignidad. Esto incluye el derecho del periodista a abstenerse de trabajar en contra de sus convicciones o de revelar sus fuentes de información...

c) *Código Europeo de Deontología del Periodismo*

Este documento, del que ya hemos hablado, fue aprobado por unanimidad en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa celebrada en Estrasburgo el 1 de julio de 1993. No se trata, en consecuencia, de un texto suscrito por los profesionales de la información, sino de un conjunto de principios que el Parlamento del Consejo «estima que deberán ser aplicados en Europa»; a la vez que insta al Comité de Ministros a que adopte «una declaración sobre la ética del periodismo de acuerdo con las líneas directrices de esta Declaración».

El redactor y ponente de esta propuesta de código fue el español Manuel Núñez Encabo, catedrático de Filosofía del Derecho, Moral y Política, de la universidad Complutense de Madrid.

El código está organizado en seis epígrafes con 38 artículos. En su artículo 10 se proclama que, junto a la necesidad de garantizar la libertad de los medios de comunicación, «es necesario también salvaguardar la libertad en los medios de comunicación, evitando presiones internas». Por su parte, el artículo 11, citado más arriba, insiste en la necesidad de considerar las empresas periodísticas como «empresas especiales socioeconómicas», que más allá de la búsqueda de la rentabilidad económica «deben hacer posible la prestación de un derecho fundamental», cuyo sujeto titular son los ciudadanos. Pero es en el artículo 14 donde se formula de manera explícita la necesidad de regular la cláusula de conciencia. Allí puede leerse: «En función de estas exigencias es necesario reforzar las garantías de libertad de expresión de los periodistas, a quienes corresponden en última instancia ser los emisores finales de la información. En este sentido *es necesario*

desarrollar jurídicamente y clarificar las figuras de la cláusula de conciencia y el secreto profesional de las fuentes confidenciales...»¹⁶.

d) *Código Deontológico de los Periodistas de Cataluña*

Los 12 artículos que conforman este documento fueron aprobados en el marco del congreso organizado por el Colegio de Periodistas de Cataluña en noviembre de 1992. En el preámbulo del documento el colectivo de profesionales que lo adoptó «invita y anima a las entidades y profesionales del ámbito de la Información y la Comunicación en general a reafirmar los principios deontológicos que sustentan la actividad periodística, suscribiendo y asumiendo voluntariamente los principios recogidos en esta declaración».

Como se ha ocupado de recordar Josep Pernau, decano del Colegio de Periodistas de Cataluña y uno de los impulsores del texto, este código «no difiere gran cosa del de la Federación Internacional de Periodistas, promulgado en 1954, del aprobado por el Consejo de Europa, del de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (1994) y de los que rigen en la mayoría de los países democráticos»¹⁷. El cuerpo del código, lo hemos dicho, lo componen 12 artículos, a los que se añaden un preámbulo, una introducción y una declaración final. Pues bien, ni en el preámbulo, ni en la introducción, ni en sus 12 criterios deontológicos se pueden encontrar referencias a la figura de la cláusula de conciencia. Es en la declaración final donde se proclama que

los periodistas tienen que disponer de los medios e instrumentos imprescindibles para poder desarrollar su actividad con plena independencia, libertad, iniciativa y sentido de la responsabilidad, tanto en lo referente al ámbito profesional como al estrictamente laboral. En este sentido, y para plena garantía de sus derechos individuales y de su compromiso ante los ciudadanos, los profesionales de la información deberán estar amparados por la cláusula de conciencia y el secreto profesional, dentro del marco de las leyes, tal como recoge la Constitución.

e) *Código Deontológico de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (FAPE)*

A finales del mes de noviembre de 1993 se reunió en Sevilla la Asamblea General de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España, que aprobó el

¹⁶ Las cursivas son nuestras.

¹⁷ En BONETE, op. cit., p. 304.

código deontológico de la Asociación. El preámbulo del texto apela a los principios habituales en este tipo de documentos: la libertad de expresión y de información consagradas por la Constitución española, el pluralismo propio de un Estado democrático y social de Derecho y la imprescindible libre circulación de ideas para conformar una opinión pública libre e informada.

Por lo demás, el citado preámbulo del código, el estatuto y los principios de actuación acogen las declaraciones de intenciones y las estipulaciones al uso en estos textos, aunque con algunas notas singulares. Así, el art. 1 del código establece la exigibilidad de su cumplimiento por parte de las asociaciones y los profesionales integrados en la FAPE. Hasta el punto de que el compromiso con estos deberes deontológicos es condición para pertenecer a la organización: «El periodista —reza el art. 1— actuará siempre manteniendo los principios de profesionalidad y ética contenidos en el presente Código Deontológico; cuya aceptación será condición necesaria para su incorporación al Registro Profesional de Periodistas y a las Asociaciones de la Prensa federadas.

En nuestra opinión, otra peculiaridad de este texto —anecdótica, ciertamente— es su exceso de celo en el papel que otorga a la prensa como institución que debe controlar a los poderes públicos: «corresponde al periodista —art. 11— vigilar escrupulosamente el cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de su obligación de transparencia informativa».

Por lo que a la cláusula de conciencia se refiere, el art. 8, que abre el epígrafe del Estatuto, invita al periodista a defender la imprescindible independencia profesional, reclamando, entre otras cuestiones, «el derecho a invocar la cláusula de conciencia, cuando el medio del que dependa pretenda una actitud moral que lesione su dignidad profesional o modifique sustantivamente la línea editorial».

4. La Ley Orgánica 2/1997

La Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información, desarrolla uno de los derechos fundamentales contenidos en el art. 20.1.d) de la Constitución española de 1978. Nuestro país es el primer Estado que constitucionaliza este derecho. La razón que justifica la inclusión de este derecho en la parte más protegida de la norma constitucional puede encontrarse en la intención del constituyente de dotar al profesional de la información de instrumentos que garanticen su independencia y para que, de esta forma, se contribuya a potenciar las libertades informativas como presupuesto básico para la formación de una opinión pública libre, indispensable para el correcto funcionamiento del sistema democrático.

Tal derecho, pese a lo expresamente establecido por el constituyente, «La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional (...)», ha

tardado casi 20 años en ser desarrollado y el secreto profesional aún no tiene su Ley Orgánica.

El motivo de este retraso, pese a la presentación de diversas proposiciones de ley a lo largo de distintas legislaturas¹⁸, se explica teniendo en cuenta tres circunstancias. En primer lugar, la eficacia normativa directa de la Constitución, en especial en lo referido a los derechos fundamentales, que implica su exigibilidad jurídica directa¹⁹ y vinculante frente a los poderes público y los particulares (arts.9.1 y 53.1.c) sin necesidad de la *interpositio legislatoris*²⁰. En segundo lugar, la escasa utilización que ha tenido en la práctica²¹. En tercer lugar, el poco entusiasmo mostrado por los profesionales de la información²² y sus asociaciones frente a una regulación legal de este derecho constitucional y que se resume en la idea de que «la mejor ley de prensa es la que no existe». Desde estas posiciones se parte de la desconfianza ante el legislador, al entender que cualquier ley de prensa trata de limitar esas libertades. Éstos profesionales serían más partidarios de un sistema de autorregulación. Sin embargo, pensamos que si bien la autorregulación es muy

¹⁸ Proposición de Ley del CDS de 1986 (B.O. del Congreso de Diputados de 15 de septiembre de), Proposición de Ley del CDS de 1988 (B.O. del Congreso de Diputados de 21 de abril), Proposición de Ley de IU de 1989 (B.O. del Congreso de Diputados de 30 de noviembre), Proposición de ley de IU de 1993 (B.O. del Congreso de Diputados de 14 de septiembre) tomada en consideración pero no aprobada.

¹⁹ Cuestión hoy pacífica entre la jurisprudencia y la doctrina, aunque discutida en los primeros momentos por algún autor: O. ALZAGA VILLAMIL, *La Constitución Española de 1978 (Estudio Sistemático)*, Madrid, 1978, p. 219.

²⁰ Si bien es cierto que sin esa concreción del derecho por parte del legislador, es necesario acudir al contenido esencial del derecho, lo que provoca grandes inseguridades en este caso en particular al no disponer de referencias jurisprudenciales ni de unanimidad en la doctrina, en este sentido J. PÉREZ ROYO, en VV. AA.: *Cuadernos y Debates del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 48, Madrid, 1994, pp.18 a 20.

²¹ No existe ninguna sentencia del Tribunal Constitucional ni del Tribunal Supremo donde se aborde esta materia. Tampoco conocemos referencia de sentencias de tribunales inferiores. Tan sólo tenemos constancia de conflictos que encontraron cauces de solución extraprocerales, quizá el más conocido el de Pedro J. Ramírez en Diario 16.

²² Véanse las declaraciones de Juan Luis CEBRIÁN en el debate sobre estas cuestiones celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y publicadas en *Cuadernos y debates*, núm.12, Madrid, 1988 ; o las de Pedro J. RAMÍREZ en su comparecencia de 1 de junio de 1993 ante la Comisión Constitucional del Congreso para dar su opinión sobre la proposición de ley de IU para regular la cláusula. Una referencia más detallada de esa comparecencia puede verse en E. AGUINAGA, «Constitución profesional del periodismo», en *Revista ZER*, nº 3, Bilbao, pp. 111-127.

útil e incluso imprescindible hablando de medios de información, también era necesario que el legislador aborde esta cuestión. En primer lugar, porque existe un mandato constitucional en el art. 20.1.d) para que lo haga y, en segundo término, porque no parece muy prudente dejar la regulación de un derecho fundamental a los usuarios más específicos de éste, pues comportaría una visión corporativa de la sociedad que, en esos términos tan absolutos, no encuentra apoyos en los principios democráticos.

4.1. *Los sujetos del derecho*

4.1.1. Los profesionales de la información

Según el art. 1 de la Ley Orgánica de 1997 la cláusula protege a los «profesionales de la información». A lo largo de todo el texto y en nueve ocasiones, incluida la Exposición de Motivos, es ésta la única denominación que se da a los sujetos activos del derecho. Hay, por tanto una deliberada intención de evitar el término «periodista»²³. A nuestro juicio, la razón principal para ello es no restringir el derecho al redactor de informaciones, sino que pueda ser utilizado por otros trabajadores involucrados en el proceso informativo del medio de comunicación²⁴: editores, fotógrafos, realizadores, documentalistas, etc, al igual que parece pretender la normativa francesa que habla de «persona empleada» en el medio de comunicación²⁵.

Sin embargo, también pudo estar presente en la intención del legislador evitar entrar en la vieja polémica dentro de la profesión sobre a quién se debe considerar periodista, ¿sólo a aquél que es titulado en las facultades de Ciencias de la

²³ Apartándose en este punto a la proposición de ley de IU de 1993, que llegó a ser tomada en consideración, y que restringía el derecho a los periodistas exclusivamente.

²⁴ En este sentido se manifiesta M. CARRILLO que señala: «a mi juicio, realizar la profesión periodística significa intervenir en el proceso de producción informativa de forma decisoria sobre los contenidos del mensaje informativo», y añade que la concreción de tales actividades «es una tarea a solventar por la vía de la autorregulación». M. CARRILLO, «La cláusula de conciencia de los periodistas», en *Cuadernos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada*, nº 1, Zaragoza, 1995, p. 47.

²⁵ En contra de este criterio tan amplio y defendiendo un criterio restringido del sujeto activo del derecho a concepto limitado de periodista, véase C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «La cláusula de conciencia», en *Estudios sobre Derecho de la Información*, Madrid, 1994, p.214.

Información o también a otros, con cualquier otro título universitario o no, que en la práctica trabaje como periodista?²⁶

También conviene hacer una sucinta referencia a que el ejercicio de la cláusula, en los términos en que está redactada la Ley Orgánica y en tanto se trata de un derecho fundamental, es de carácter individual o personal. Este derecho, aunque con reconocimiento constitucional, es un instrumento contractual laboral de cada periodista frente al medio de comunicación en cuestión. Por tanto, como afirma Ruiz Vadillo²⁷,

Es un derecho individual, no corporativo ni institucional. No está vinculado al grupo de redactores que se integran en una empresa ni puede suponer una intromisión ni un recorte de los derechos que corresponden soberanamente a la empresa, en el tráfico ordinario de su actividad editorial. La cláusula, además, por razón de su carácter de instrumento para la defensa de los derechos ideológicos de los periodistas, tampoco puede extenderse indebidamente a campos propios de otras figuras jurídicas, como es el caso de sociedades de redactores o los Estatutos de redacción, concebidas, también, como sombrillas protectoras del trabajo periodístico, pero desde una perspectiva diferente y con mecanismo propio.

Lo anterior no impide, como sostiene Cremades, que el derecho sea ejercido, cuando menos, por diversos periodistas simultáneamente, aunque añade que «la posibilidad de que todos los redactores o un grupo de ellos ejerzan una acción conjuntamente presenta diversas dificultades»²⁸.

4.1.2. El medio de comunicación

El otro sujeto involucrado en la relación jurídica que puede dar lugar al empleo de la cláusula es el medio de comunicación. El único problema destacable en este punto es el ejercicio del derecho en medios de titularidad pública, pues la eficacia completa de la Ley Orgánica en referencia a medios privados no parece plantear dudas.

En principio, el derecho debe ser admitido en los medios públicos en el supuesto de que la empresa atente contra la integridad profesional del periodista, art. 2.b) o contra los principios deontológicos de la profesión, art. 3.

²⁶ Para más detalles sobre la polémica véase I. BEL MALLÉN y otros, *Derecho de la Información*, Madrid, 1992, pp. 267 y ss.

²⁷ E. RUIZ VADILLO, «El derecho constitucional al secreto profesional y a la cláusula de conciencia». En *Poder Judicial*, nº especial XII, Madrid, 1990, p. 151.

²⁸ J. CREMADES, *Los límites de la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1995, p.118.

El problema se plantea realmente en el caso de que el trabajador quiera utilizar la cláusula de conciencia alegando cambio de la línea ideológica, art. 2.a), ya que en estos casos estamos ante medios de comunicación de titularidad pública que no deben tener un sesgo ideológico determinado²⁹. Por tanto, si no tienen línea ideológica son neutrales —hablando siempre desde postulados conceptuales de deber ser, no siempre respaldados por la realidad— y difícilmente podrían cambiar de orientación³⁰. Lógicamente, los cambios en el consejo de administración y en la dirección del medio, que son nombrados desde el legislativo y ejecutivo, no puede considerarse una alteración de la línea ideológica³¹. En todo caso, si un profesional de la información de un medio público considerara que éste practica una información partidista, lo que debe hacer es denunciarlo ante sus compañeros de trabajo, ante la sociedad e, incluso, ante los tribunales de lo contencioso-administrativo por vulneración del Estatuto. En la realidad de nuestro país, esa función de denuncia es sobradamente practicada por los partidos de la oposición política.

4.2. Alcance y contenido de la cláusula de conciencia en la Ley Orgánica 2/1997

La LO, de tan solo tres artículos, dota del siguiente contenido a la cláusula de conciencia:

1. El derecho de los profesionales de la información a abandonar la empresa de comunicación con, al menos, una indemnización equivalente a la establecida en la legislación laboral para un despido improcedente³²:

²⁹ Así, el art.4 del Estatuto de la Radio y la Televisión aprobado por la Ley 4/1980, de 10 de enero, establece: «La actividad de los medios de comunicación social del Estado se inspirará en los siguientes principios: a) La objetividad e imparcialidad de las informaciones. b) La separación entre informaciones y opiniones (...). c) El respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico. (...)».

³⁰ En este sentido véase J. PEREZ ROYO, y T. DE LA CUADRA SALCEDO, en VV.AA., *op. cit.*, pp. 61 y 96.

³¹ En contra de este criterio véase a J. FERNÁNDEZ ENTRALGO, en VV.AA., *op. cit.*, p. 91.

³² El art.56 del Estatuto de los Trabajadores establece que el despido calificado como improcedente obliga al empresario a abonar al trabajador una indemnización equivalente a 45 días de salario por cada año de antigüedad en la empresa. M. Carrillo añade que a la cantidad anterior se le debería añadir de forma preceptiva una indemnización adicional que facilite el tránsito hacia una futura ocupación.

- a) Cuando en el medio con el que esté vinculado laboralmente se produzca un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica.
- b) Cuando la empresa les traslade a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador.

2. Los profesionales de la información podrán negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio.

De esta regulación comprobamos que el legislador quiere proteger al profesional de la información frente a cambios de línea editorial de la empresa, frente a maniobras del medio que quebranten su integridad profesional y frente a exigencias del medio contrarias a la deontología periodística.

El medio de comunicación es una empresa de tendencia, una empresa ideológica, que necesita que sus trabajadores conozcan sus principios editoriales para que éstos establezcan una presunta relación de identidad con los mismos³³. El grado de identificación del profesional de la información con los principios ideológicos de la empresa editora puede considerarse comparable al que se demanda del docente en un centro de enseñanza privado con una determinada orientación ideológica o religiosa. En ambos casos estamos hablando del ejercicio de un derecho fundamental y del respeto a los principios de una empresa privada. También en ambos, una beligerancia del trabajador hacia esos principios supondría una vulneración de los derechos de los destinatarios de su trabajo, de los lectores o la audiencia en un caso y de los alumnos y sus padres, en otro. Aunque no existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con los profesionales de la información, sí ha tenido la ocasión de sentar unos criterios en el caso de los docentes³⁴. Así, se establece que el trabajador debe respetar los principios ideológicos del centro, sin realizar ataques más o menos velados contra ellos. Ahora bien, esto no supone que se le pueda obligar a que se convierta en defensor de los mismo y deba realizar apología de tales principios o hacer de su trabajo propaganda o adoctrinamiento³⁵. Nos encontraríamos aquí ante un eventual conflicto entre la libertad de pensamiento del trabajador y la libertad del empresario.

³³ Esta cuestión, desde la perspectiva del derecho laboral y en términos generales de empresas ideológicas o de tendencia, ha sido profundamente estudiado por G.P. ROJAS RIVERO, *La libertad de expresión del trabajador*, Madrid, 1991.

³⁴ Véase STC 47/1985, de 27 de marzo, F.J. 3.

³⁵ En este sentido véase FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 210.

El legislador de los países de nuestro entorno ha ofrecido distintas soluciones a esta cuestión. La primera regulación legal sobre la cláusula de conciencia de los periodistas es la que se produce en Francia, en un momento de grandes convulsiones sociales y políticas en toda Europa. La Ley francesa de 29 de marzo de 1935, que reconoce la cláusula de conciencia de los periodistas, tiene dos antecedentes inspiradores: de una parte, el informe realizado en 1928 por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sobre las condiciones laborales de los periodistas, en el que se señalaba la ausencia de un régimen regulador que garantizase los derechos básicos de los informadores. De otra parte, el proyecto de Estatuto del Periodista, redactado en 1933 por Georges Bourdan, secretario general del Sindicato de periodistas franceses, que fue llevado por el diputado Emile Brachard al parlamento. El hoy conocido como Informe Brachard provocó la inclusión en el Código de Trabajo de la cláusula de conciencia (art. 761.7), norma que prevé la posibilidad de que los empleados de una empresa periodística puedan rescindir su contrato de trabajo obteniendo la indemnización del despido improcedente cuando se produzca: «1) Cesión del diario o publicación. 2) Cese de la publicación o del diario por cualquier causa. 3) Cambio notable en el carácter u orientación del diario o publicación si éste supone en la persona empleada una situación que atente a su honor, a su fama o de una manera general a sus intereses morales». Vemos como aquí el texto francés hace depender la utilización de este derecho de que el cambio vulnere la conciencia subjetiva del profesional, cosa que se excluye del texto español. En nuestra Ley Orgánica no se quiere que el trabajador recurra a un supuesto conflicto entre la línea editorial del medio y sus propias convicciones ideológicas, basta con el dato objetivo de «un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica»³⁶. Lógicamente, si es el periodista el que cambió de manera de pensar, él será quien haya de soportar las consecuencias gravosas del cambio en tanto desee ser honesto a sus propias y alteradas convicciones³⁷.

Carrillo³⁸ comenta que parece prudente que el ejercicio de la cláusula de conciencia ante la jurisdicción estuviese precedido por un sistema arbitral ante los órganos de representación profesional en el seno de la empresa o Comités de Empresa, o ante los Consejos de Redacción del medio en la forma que determinase la autorregulación

³⁶Al contrario de lo que se establece en el Estatuto de Redacción de El País, que reconoce el derecho del redactor a invocar la cláusula de conciencia cuando «se le imponga la realización de un trabajo que él mismo considere que vulnera los principios ideológicos y violenta su conciencia profesional», art. 5.

³⁷ RUIZ VADILLO, *op. cit.* p.151; y también J. PRADERA en VV.AA., *op. cit.*, p. 27

³⁸ M. CARRILLO, «La cláusula de conciencia de los periodistas», en *Cuadernos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada*, nº 1, Zaragoza, 1995, p. 50.

profesional. Entendemos que este autor prevé ese paso previo sin querer sustituir la obligación legal que pesa sobre cualquier trabajador de acudir al Servicio de Mediación Arbitraje y Conciliación con carácter previo y preceptivo a la demanda ante los Juzgados de lo Social, según prevé el Estatuto de los Trabajadores.

La norma francesa ha servido de modelo a otros países, así la Ley de Prensa portuguesa de 1975 reconoce este derecho al establecer: «si se llevara a cabo una alteración profunda en la línea de orientación de un periódico, confirmada por el Consejo de Prensa, los periodistas a su servicio podrán extinguir la relación laboral por su iniciativa unilateral, teniendo derecho a la indemnización debida por despido injustificado o sin previo aviso».

De lo visto hasta ahora podemos deducir que la cláusula de conciencia se convierte, en cierto modo, en un límite al *ius variandi* del empresario que, según los art. 23, 39 y 41 del Estatuto de los Trabajadores consiste en la potestad del empresario de realizar transformaciones en el sistema de organización de su empresa. Pero también se trata de un conflicto con la libertad de empresa, amparada en el art. 38 de la CE, y con el propio art. 20 que protege también el derecho a fundar y gestionar medios de información³⁹.

Respecto al problema de la prueba del cambio de línea editorial nos encontramos con que la carga de la prueba pesa sobre el profesional de la información, quien, llegado el caso, deberá justificar ante el juez que realmente se ha producido ese cambio sustancial de línea editorial —cambio de orientación informativa o línea ideológica dice el texto de la LO 2/1997— y que, por tanto, puede esgrimir su derecho a la cláusula de conciencia para reclamar la indemnización del medio⁴⁰. No podemos dejar de entender que la apreciación de la existencia de ese cambio, así como de que se trate de un cambio sustancial, queda en un terreno lleno de subjetivismo que necesariamente nos llevaría a una casuística muy variada⁴¹. Es

³⁹ J. CREMADES, *op. cit.*, pp.116 y ss.

⁴⁰ En este sentido véase M. CARRILLO, *ibid.*, p. 48.

⁴¹ Ya vimos anteriormente que, en estos casos, Portugal hace depender la invocación del derecho de una declaración previa de alteración profunda de la orientación del medio realizada por el Consejo de Prensa. Los Consejos de Prensa son instituciones de autocontrol en las que participan los sujetos que protagonizan el proceso informativo, esencialmente periodistas y editores, cuyo objeto es el mantenimiento de unos parámetros éticos en el ejercicio de la profesión periodística, la defensa de la libertad de prensa frente a presiones exteriores y de las propias empresas editoras y contribuir a la existencia de relaciones equilibradas y leales entre la prensa, el Estado y el conjunto del cuerpo social. Sobre los Consejos de Prensa véase V.J. NAVARRO MARCHANTE, «Comentarios a la creación del Consejo de la Información de Cataluña». En *Anales de la Facultad de Derecho*, n° 14, La Laguna, 1997.

cierto que algunos medios de comunicación tienen expresamente recogida su línea editorial en textos como los Estatutos de Redacción o Libro de Estilo, donde el empresario establece los criterios ideológicos que inspiran y fundamentan el trabajo del medio. Sin embargo, suele tratarse de unas declaraciones de principios tan amplios, neutrales y generales que prácticamente todos los medios de comunicación podrían utilizar los mismos, por lo que poco podrán ayudar en la práctica.

La Ley española ofrece también protección frente a atentados contra la integridad profesional del trabajador al establecer que «cuando la empresa les traslade a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador», art. 2.b).

Por último, establece también que «los profesionales de la información podrán negarse, motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponer sanción o perjuicio», art. 3. La negativa del profesional a realizar acciones contrarias a la deontología periodística, supone un avance frente a otros textos que limitaban el uso del derecho al cambio de línea ideológica del medio⁴².

El contenido de nuestra Ley Orgánica no contempla otros supuestos que eran abordados en proposiciones de ley anteriores o que han sido incluidos en otros países de nuestro entorno. Así, la proposición de ley de IU de 1993 incluía el siguiente supuesto específico en el que también podía invocarse el derecho: «El respeto al contenido y a la forma de la información elaborada. En caso de que se produjeran alteraciones, la información solamente podrá difundirse con el nombre, seudónimo o signo de identificación de un informador, si, previamente, éste otorga su consentimiento»⁴³. Creemos que tal circunstancia puede quedar englobada dentro del debido respeto que debe tener la empresa a los principios éticos de la comunicación, art. 3 de la LO, aunque también es cierto que puede tratarse más bien de un supuesto de respeto a la propiedad intelectual⁴⁴.

En el caso de Portugal, el art. 38 de su texto constitucional va incluso más allá al señalar que se reconoce a los periodistas el derecho a participar en la orientación ideológica de los medios informativos. Carrillo señala que «ciertamente, esta redacción del precepto constitucional es muy tributaria del momento socio-políti-

⁴² En el mismo sentido encontramos la Ley de Prensa austríaca de 12 de junio de 1981 que señala que la cláusula podrá ser utilizada por el profesional para negarse a realizar informaciones obtenidas con métodos contrarios a la deontología profesional.

⁴³ El Estatuto de Redacción de El País establece en su art.6 que «ningún miembro de la Redacción estará obligado a firmar aquellos trabajos que (...) hayan sufrido alteraciones de fondo que no sean resultado de un acuerdo previo».

⁴⁴ Véase FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 224.

co que rodeó al texto portugués de 1976, bastante alejado en la actualidad del contexto político y social»⁴⁵.

En el caso italiano debemos comenzar recordando que el reconocimiento de la cláusula de conciencia ha llegado por vía jurisprudencial: en 1901 la Corte de Casación confirmó dos sentencias de un tribunal romano que reconocían el derecho a ser indemnizados a dos periodistas que se vieron obligados a abandonar sus puestos de trabajo a causa de una modificación significativa de la orientación ideológica de los periódicos para los que trabajaban. Sobre la base de estas sentencias se firmó en 1911 el primer convenio colectivo entre editores y periodistas italianos, consagrándose la cláusula de conciencia en los términos definidos en las sentencias de 1901⁴⁶. Esta misma vía, la de los convenios colectivos, es la que ha seguido proporcionando el soporte para la aplicación de la cláusula. Una peculiaridad del ordenamiento jurídico italiano es que la cláusula es viable alegarla cuando por parte de la empresa editora del medio de comunicación se utilice de forma abusiva y sin autorización el trabajo periodístico del profesional; es decir, cuando se utilicen los derechos de autor de manera desproporcionada y carente de autorización previa⁴⁷. A nuestro juicio esta concreción del derecho es poco justificable porque no parece que en ese supuesto se esté ante un problema de conciencia, en todo caso sería un supuesto de uso abusivo de una práctica con trascendencia únicamente económica.

Por último, ante la escasa utilización que este derecho ha tenido por los profesionales de la información en nuestro país, hay que dar la razón a los que opinan⁴⁸ que en una situación de subocupación laboral, crisis económica, escaso nivel asociativo, excesiva dependencia profesional de la empresa, alto índice de desempleo, etc., al profesional de la comunicación, desafortunada y también lógicamente, le preocupa más la seguridad en el empleo y menos la defensa de algo que, con ser básico en su profesión, queda en segundo plano.

⁴⁵ M. CARRILLO, *ibid.*, p. 47.

⁴⁶ N. BLÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 321.

⁴⁷ M. CARRILLO, *ibid.*, 49.

⁴⁸ M. CARRILLO, *ibid.*, 52; C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 220; y el diputado López Garrido en el debate en el Congreso de Diputados para la defensa de la toma en consideración de la proposición de ley de su grupo parlamentario el 8 de febrero de 1994, también, en el mismo debate, el ponente socialista Mohedano Fuertes.