



# International Press Institute

Informe de la misión internacional de alto nivel sobre la libertad de prensa en España de junio de 2015

España: La libertad de prensa en un momento de cambio

## España: La libertad de prensa en un momento de cambio

Informe de la misión internacional de alto nivel sobre la libertad de prensa en España de junio de 2015

**Editorial** Instituto Internacional de la Prensa (IPI)

**Editor** Scott Griffen

Director de Programas de Libertad de Prensa del IPI

Fecha de publicación Noviembre de 2015

Organizaciones participantes Comité para la Protección de los Periodistas

(CPJ, por sus siglas en inglés)

Federación Europea de Periodistas

(EFJ, por sus siglas en inglés)

Instituto Internacional de la Prensa

(IPI, por sus siglas en inglés)

Plataforma en Defensa de la Libertad de Información

(PDLI)



Con la excepción de todas las fotografías, esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional. El IPI quisiera agradecerle a la European Pressphoto Agency el uso de sus fotografías en este informe.

### Nota sobre la traducción:

En los encuentros con los representantes políticos se contó con asistencia de un intérprete y se tomaron notas en inglés. Dado que este texto es una traducción de esas notas, las palabras exactas pueden variar ligeramente respecto a las declaraciones originales en español.

Imagen de la portada: Manifestantes contrarios a la Ley de Seguridad Ciudadana se congregan cerca de la réplica de la estatua de uno de los leones que hay frente al Congreso de los Diputados, la cámara baja del parlamento español, el 30 de junio de 2015. **EPA/Alberto Martín** 



The production of this report was supported by a grant from the Foundation Open Society Institute in cooperation with the Program on Independent Journalism of the Open Society Foundations.



### **Antecedentes**

Este informe presenta los hallazgos y las conclusiones de una misión internacional de alto nivel en España llevada a cabo por el Instituto Internacional de la Prensa (IPI) en junio de 2015. El objetivo de la misión era trasladar las preocupaciones relacionadas con la libertad de prensa y de expresión directamente a funcionarios y representantes de los partidos políticos españoles.

Los participantes de la misión internacional fueron:

- Paco Audije, miembro del Comité de Dirección de la Federación Europea de Periodistas (EFJ).
- Scott Griffen, Director de Programas de Libertad de Prensa del IPI.
- Katrin Nyman Metcalf, Cátedra de Derecho y Tecnología, Facultad de Derecho de Tallin/ Universidad Tecnológica de Tallin.
- Ahmed Rashid, miembro de la Junta Directiva del Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ).
- Martha Steffens, miembro de la Junta Ejecutiva del IPI.
- Septhan Whittle, ex Director de Política Editorial en la BBC.

Además, miembros de la **Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI)**, que, con sede en Madrid, es una amplia agrupación de abogados, periodistas, medios de comunicación, asociaciones de consumidores y académicos, también formon parte de la misión.

La misión de alto nivel fue la culminación de casi un año de trabajo de la coalición internacional liderada por el IPI cuyo objetivo era concienciar al público de las amenazas que se ciernen sobre la libertad de expresión en España.

En septiembre de 2014, nueve asociaciones civiles escribieron al Comité de Derechos Humanos de la ONU pidiendo que se tuvieran en consideración estas amenazas en la revisión periódica del cumplimiento de España con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Posteriormente, en diciembre de 2014, se envió a

España una misión internacional para verificar los hechos. Mientras esta duró, se llevaron a cabo 35 reuniones con miembros de los medios de comunicación, de la sociedad civil y del Gobierno tanto en Madrid como en Barcelona. En marzo de 2015, el IPI y otros cinco grupos publicaron un detallado informe sobre la situación de la libertad de prensa en España basado en parte en los hallazgos de la misión. Las conclusiones de ese informe sirvieron de base para la misión de junio de 2015.

La misión de alto nivel de junio de 2015 se llevó a cabo en medio de un impredecible año electoral plagado de eventos. Afligida por una devastadora crisis financiera que ahora podría estar remitiendo, España ha vivido el súbito ascenso de nuevos partidos políticos y movimientos sociales. Muchos de ellos son una reacción no solo a las duras medidas de austeridad, sino también a una oleada de escándalos por corrupción que han afectado a los actores políticos tradicionales. Además, estos nuevos partidos y movimientos se han unido a fuerzas más asentadas en la lucha por el control del porvenir del país y su futuro político.

El periodo electoral empezó en marzo con las elecciones autonómicas en Andalucía, la comunidad con más habitantes de España. Las elecciones autonómicas y locales en la mayoría del resto de comunidades tuvieron lugar en mayo. El 27 de septiembre, Cataluña eligió un nuevo parlamento en unas elecciones descritas como plebiscitarias en lo relativo a la cuestión independentista. Finalmente, las elecciones generales se esperan para el próximo 20 de diciembre tal y como el jefe del ejecutivo confirmó recientemente.

La primera parte de este informe contiene un resumen general de los asuntos que la delegación abordó y la respuesta de los funcionarios españoles. En la **segunda parte**, dos expertos independientes que se unieron a la misión reflexionan críticamente sobre las reformas legales emprendidas recientemente y la situación de los medios de comunicación, respectivamente.

Cabe destacar que el principal objetivo de este informe no es hacer un análisis de las deficiencias en el estado de la libertad de prensa, lo cual ya

fue abordado en el informe de marzo de 2015, sino resumir las repuestas del Gobierno de España a dichas deficiencias.

Casi todos los partidos políticos mayoritarios de España, incluyendo el Partido Popular, ahora en el Gobierno, permitieron que la delegación se encontrase con representantes destacados y fueron generosos con su tiempo a la hora de debatir las cuestiones que se planteaban. Desafortunadamente, no se puede decir lo mismo del propio Gobierno de España. A pesar de los numerosos intentos por parte del IPI y de sus socios, no estuvo disponible ningún funcionario del Ministerio de Justicia, de Interior ni de Industria; de la Vicepresidencia del Gobierno o de la Secretaría de Estado de Comunicación. En algunos casos, ni tan siquiera se respondió a las solicitudes.

# Introducción

Instituto Internacional de la Prensa (IPI)

«No hemos adoptado ninguna medida restrictiva de la libertad de expresión.»

Este fue el mensaje principal que Rafael Hernando Fraile, portavoz parlamentario del Partido Popular, el partido que actualmente se encuentra en el Gobierno, trasladó en junio a la delegación liderada por el IPI.

«En España no hay problemas con la libertad de expresión», insistió otro miembro parlamentario del Partido Popular, Miguel Sánchez de Alcázar Ocaña, durante la sesión de la delegación con la Comisión Parlamentaria Mixta que supervisa la corporación pública de radio y televisión española. «El estado de la libertad de expresión e información es ejemplar, tal y como está consagrado en el artículo 20 de la Constitución. No hay problemas ni en los medios de comunicación públicos ni en los privados.»

Tan categóricas afirmaciones, no obstante, chocan con las advertencias que han lanzado medios de comunicación y observadores políticos y de derechos humanos tanto de España como de fuera del país.

Consideremos, por ejemplo, la controvertida nueva Ley de protección de seguridad ciudadana, caricaturizada por sus oponentes como «ley mordaza», que entró en vigor el 1 de julio de 2015. Entre otras cosas, la ley castiga con importantes multas el uso no autorizado de imágenes de agentes de policía, así como no demostrar el debido respeto a la policía. Desde el anuncio del anteproyecto de la Ley de Seguridad Ciudadana, ésta se convirtió rápidamente en un punto de conflicto ya que se propuso en medio de una oleada sin precedentes de protestas públicas en España, muchas de ellas como respuesta a las medidas de austeridad implantadas por el Gobier-

no, en las que, incluso, llegaron a producirse enfrentamientos entre la policía y los manifestantes. De hecho, en alguna ocasión se registraron supuestas agresiones de la policía contra periodistas en el transcurso de las mismas. Aunque el Partido Popular ha dicho que la ley es necesaria para proteger el orden público y prevenir actos violentos, está luchando la batalla en solitario en el campo de la opinión pública nacional e internacional.

Ni un solo parlamentario de ningún partido de la oposición apoyó esta medida cuando fue aprobada en su lectura final en el Congreso en marzo de 2015. En mayo de 2015, cinco partidos de la oposición, incluyendo el Partido Socialista, presentaron un recurso ante el Tribunal Constitucional. Además, un sondeo llevado a cabo por la agencia española Metroscopia en junio de 2015 determinó que un 75% de los encuestados se oponían a la ley, incluidos los votantes del Partido Popular.<sup>1</sup>

La ley fue criticada duramente, además de por la PDLI que se fundó expresamente para luchar contra estas normas, y que había realizado un informe contundente y detallado sobre las mismas, por las asociaciones de prensa más importantes de España, entre las que se incluyen la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (FAPE), la Asociación de la Prensa de Madrid (APM), la Asociación Nacional de Informadores Gráficos de Prensa y Televisión (ANG-TV) y la Federación de Sindicatos de Periodistas (FeSP). «Con la entrada en vigor de la "ley mordaza", el ejercicio del periodismo en nuestro país es menos libre», concluyeron desde la APM.<sup>2</sup>

En un comunicado institucional del 30 de junio de 2015, el Colegio de Abogados de Madrid<sup>3</sup> (miembro fundador de la PDLI) aseguró que la

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Anabel Díez, «El 44% de votantes del PP rechaza la "ley mordaza"», El País, 6 de julio de 2015, http://politica.elpais.com/politica/2015/07/05/actualidad/1436119482\_433885.html.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> «Con la entrada en vigor de la "ley mordaza", el ejercicio del periodismo en nuestro país es menos libre», APM, 30 de junio de 2015, http://fape.es/con-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-mordaza-el-ejercicio-del-periodismo-en-nuestro-pais-es-menos-libre/.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> «Comunicado institucional sobre la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, la "ley mordaza"», Colegio de Abogados de Madrid, 30 de junio de 2015. http://web.icam.es/actualidad/noticia/2011/Comunicado\_institucional\_sobre\_la\_nueva\_Ley\_de\_Seguridad\_Ciudadana,\_la\_ley\_mordaza.

Ley de Seguridad Ciudadana, junto con otras dos reformas del Código Penal español, suponían «un recorte en las libertades y derechos fundamentales de la ciudadanía». De acuerdo con el Colegio, la ley restringía los derechos a la libertad de expresión e información «de manera arbitraria e injustificada, utilizando conceptos jurídicos indeterminados que dejan espacio a la impunidad del uso excesivo e ilegítimo de la fuerza por parte de la policía y cuerpos de seguridad». Unas críticas compartidas por el presidente del Consejo General de la Abogacía Española.<sup>4</sup>

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su más reciente revisión del cumplimiento de España con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicada en julio de 2015, manifestó su preocupación por el «efecto disuasorio» que la Ley de Seguridad Ciudadana podría tener en la libertad de expresión y reunión e instó a España a revisar la ley «en consulta con todos los actores involucrados».5 Los comentarios del Comité vinieron tras la advertencia de cinco Relatores Especiales sobre derechos humanos de que la ley no cumplía con los estándares internacionales. «[La Ley de Seguridad Ciudadana] restringe de forma innecesaria y desproporcionada libertades básicas como el ejercicio colectivo del derecho a la libertad de opinión y expresión en España», dijo el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de expresión, David Kaye, en un informe que iba firmado por los Relatores Especiales sobre la libertad de reunión; sobre la promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo; sobre los derechos humanos de los migrantes; y sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.6

Los problemas de España deben valorarse comparándolos con sus vecinos europeos. No obstante, sorprende escuchar a los funcionarios españoles del Gobierno negar categóricamente la existencia de problemas con la libertad de expresión en España. En esto, el Partido Popular está claramente aislado, no solo del resto de partidos políticos, como muestra el informe, sino también de un amplio número de profesionales de los medios de comunicación, académicos, intelectuales y juristas, así como de organismos internacionales de derechos humanos.

Los medios de comunicación internacionales también se han fijado en ella. En un mordaz editorial publicado en abril de 2015, el *New York Times* definió la Ley de Seguridad Ciudadana como un intento del Partido Popular de «retener el poder» evitando las protestas y dijo que la medida «recordaba alarmantemente a los días oscuros del régimen de Franco».

Viendo estas críticas, cuesta creer que se disfrute de una ejemplar situación de la libertad de expresión.

A pesar de toda la atención que ha acaparado, la Ley de Seguridad Ciudadana solo es uno de los obstáculos del libre flujo de información en España.

Un informe<sup>7</sup> publicado en marzo de 2015 por el IPI, Access Info Europe, la Federación Europea de Periodistas (EFJ, por sus siglas en inglés) y Reporteros Sin Fronteras España identificaron estos problemas:

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> «La Abogacía, contra la regresión y el recorte de derechos que suponen el CP y la "Ley Mordaza"», 1 de julio de 2015, http://www.abogacia.es/2015/07/01/la-abogacia-contra-la-regresion-y-el-recorte-de-derechos-que-suponen-el-cp-y-la-ley-mordaza/.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> "Final observations on the sixth periodic review of Spain", 20 July 2015 [Spanish], 114th session, available for download at: http://tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fESP%2fC0%2f6&Lang=en.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> «"Two legal reform projects undermine the rights of assembly and expression in Spain" - UN experts», Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 23 de febrero de 2015 (inglés), http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597#sthash.DbGxwx5l.dpuf.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> El estado de la libertad de prensa en España: 2015", marzo de 2015, http://www.freemedia.at/uploads/media/SpainReport\_ESP.pdf.

- Nuevas leyes restrictivas, incluyendo la Ley de Seguridad Ciudadana.
- Amenazas a la independencia de la radiotelevisión pública de España (RTVE).
- Falta de un regulador independiente especializado en la radio y la televisión a nivel nacional.
- Necesidad de una mayor transparencia en la asignación de la publicidad institucional.
- Nueva legislación de transparencia que no cumple con los estándares internacionales.
- Tendencia por parte de representantes públicos a celebrar ruedas de prensa «sin preguntas».
- · Existencia de leyes penales de difamación.

Ese mismo mes, la nueva **Plataforma en De- fensa de la Libertad de Información (PDLI)**,
una amplia agrupación de periodistas, medios de
comunicación, activistas, abogados, académicos y
defensores de los derechos de los consumidores,
publicaron su propio informe<sup>8</sup> en el que alertaban
de las crecientes amenazas a la libertad de expresión en España, prestando especial atención a los
derechos y libertades digitales.

El informe de marzo de 2105 de la agrupación internacional remarcaba que se había llegado a

esas conclusiones teniendo en cuenta el contexto: los problemas de España deben valorarse comparándolos con sus vecinos europeos. No obstante, sorprende escuchar a los funcionarios españoles del Gobierno negar categóricamente la existencia de problemas con la libertad de expresión en España. En esto, el Partido Popular está claramente aislado, no solo del resto de partidos políticos, como muestra el informe, sino también de un amplio número de profesionales de los medios de comunicación, académicos, intelectuales y juristas, así como de organismos internacionales de derechos humanos.

Lo que es más llamativo sobre la posición del Partido Popular es que muchos de los problemas diagnosticados por actores nacionales e internacionales no son sistémicos, sino que son el resultado directo de las decisiones tomadas por el Gobierno español actual, que está dirigido por el presidente Mariano Rajoy.

#### Por ejemplo:

 En abril de 2012, solo cinco meses después de acceder al poder, el actual Gobierno creó un decreto ley que salvaba la necesidad de alcanzar una mayoría parlamentaria de dos



<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Límites y amenazas al ejercicio de la Libertades de expresión e Información en España", PDLI, marzo 2015. Disponible en: http://libertadinformacion.cc/informe-pdli-amenazas-a-la-libertad-de-informacion-en-espana/.

tercios a la hora de nombrar a los miembros del Consejo de Administración de RTVE, la corporación española de radio y televisión. El nuevo proceso que permite los nombramientos con mayoría absoluta concede al partido en el poder una influencia indebida en la composición del Consejo y, por lo tanto, en posiciones editoriales clave. Desde el cambio, RTVE ha lidiado con acusaciones de partidismo y manipulación de la cobertura informativa que han acabado en una queja ante el Parlamento Europeo en abril de 2015.

- En 2013, el Partido Popular aprobó una ley para dejar de lado un aspecto clave de la Ley General de Comunicación Audiovisual de 2010: la creación de un regulador independiente específico de los medios audiovisuales, algo de lo que España carecía hasta el momento. La ley de 2013 trasladó las funciones del regulador a un «superregulador» con competencias adicionales en aeropuertos, ferrocarriles, servicios postales y el mercado de la energía y cuyos 10 miembros son nombrados por el Gobierno sin previa consulta con el Parlamento.
- Un conjunto de reformas legales llevadas a cabo y/o apoyadas por el Gobierno actual (la Ley de Seguridad Ciudadana, las reformas del Código Penal en lo relativo a terrorismo y delitos informáticos y las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) han sido ampliamente criticadas por prever sanciones vagas y desproporcionadas que pueden conllevar un efecto disuasorio en los medios de comunicación y otros actores.

Cuando en junio de 2015 la misión internacional todavía estaba activa, los partidos de la
oposición prometieron revertir muchos de
estos cambios, que habían sido duramente criticados por defensores de la libertad
de prensa españoles e internacionales.
Los representantes del partido del Gobierno, por contra, defendieron estas políticas
y ofrecieron continuamente lo que consideraban justificaciones razonables, pese
a los evidentes perjuicios que estas políticas
están teniendo en el libre flujo de la información de interés público.

Las amplias críticas a estas políticas y su robusta defensa por parte del Gobierno hacen pensar en una importante pregunta: ¿cómo puede explicarse que el Gobierno español tenga unos puntos de vista tan diferentes respecto al resto?

Una explicación amable es que podría tratarse de una cuestión de omisión. El Gobierno podría (a pesar de todo) no haber tenido completamente en cuenta las consecuencias que sus políticas pueden tener en la libertad de expresión, especialmente el efecto disuasorio que algunos pueden percibir. Si la Ley de Seguridad Ciudadana no supone una amenaza para la libertad de expresión, entonces está claro que el Gobierno no ha hecho un buen trabajo al explicar por qué. De la misma manera, sean cuales sean los beneficios económicos de fusionar autoridades reguladoras, el Gobierno podría no haber valorado adecuadamente que este ahorro no supera los costes en los que se incurre al hacer que el control de un derecho humano fundamental dependa de un organismo no independiente.

Una explicación menos amable es que estos cambios son reacciones a tipos de expresión y cobertura de noticias que no gustan al Gobierno actual. De hecho, los Relatores Especiales se mostraron preocupados porque la Ley de Seguridad Ciudadana y otras reformas legales «podrían ser una respuesta por parte del Gobierno y los legisladores a las numerosas manifestaciones que han tenido lugar en España en los últimos años». El propio Hernando Fraile explicó a la delegación que el cambio en el proceso de nombramientos en RTVE era necesario porque su forma de informar había ido «en contra del Gobierno». Y una propuesta que podría haber prohibido la fotografía de personas siendo arrestadas por la policía fue vista ampliamente como una respuesta a la cobertura de los medios de los escándalos de corrupción que han salpicado a seguidores del Partido Popular.

En cualquier caso, las categóricas afirmaciones que los representantes del partido del Gobierno hicieron durante la misión de alto nivel son preocupantes y no reflejan la realidad. Por encima de todo, sugieren una clara