

LA LEY GALLEGA DEL COLEGIO PROFESIONAL DE PERIODISTAS, DE 24 DE FEBRERO DE 1999

Por

ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA
Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: Introducción.—1. La profesión periodística en el Derecho comparado.—2. La profesión periodística en España.—3. Los periodistas en la Unión Europea.—4. Elaboración y contenido de la Ley gallega del Colegio Profesional de Periodistas.—5. La Ley gallega a la vista del bloque de la constitucionalidad.—6. Requisitos para la incorporación al Colegio Profesional de Periodistas de Galicia.—7. La Opinión consultiva OC. 5/85, de 13 de noviembre, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la colegiación obligatoria solicitada por el Gobierno de Costa Rica.—8. Las alternativas organizativas para la defensa de los intereses profesionales de los periodistas. Por una Ley General de la Comunicación.

INTRODUCCIÓN

Reflexionar sobre los Colegios Profesionales, y en particular el de periodistas, es una cuestión importante, al mismo tiempo que delicada, debido a la situación de deterioro y de pérdida de los rasgos distintivos o señas de identidad que viene sufriendo la organización corporativa hasta convertirse, se puede decir, en una especie de pabellón bajo el cual puede cobijarse cualquier tipo de mercancía. Los Colegios Profesionales son, en la actualidad, instituciones cuyas líneas básicas o maestras presentan contornos claramente difuminados.

Frente a la idea de los años ochenta de poner coto a su excesiva proliferación, a cuya fórmula se acogieron multitud de colectivos de profesionales, muy heterogéneos, con objeto de colmar el déficit de representatividad existente durante el franquismo, la realidad posterior ha ido por derroteros bien diversos. En efecto, en la respuesta de España al cuestionario de la OCDE relativo a un estudio sobre «La política de la competencia y las profesiones liberales», nuestro país señalaba en 1984 que la Ley de Colegios Profesionales de 1974 se encontraba en proceso de revisión, tratando de «limitar el número de Colegios existentes, redefiniendo las profesiones que por sus especiales características de capacitación técnica y papel en la sociedad deben disponer de una organización que controle las formas de actuación de sus miembros, recibiendo del Estado para ello amplias facultades de ordenación general».

Nuestra Norma Fundamental, a diferencia de nuestra historia constitucional y del Derecho comparado, hace referencia expresa a los Colegios Profesionales (art. 36: «La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones

tituladas»). Con esta mención expresa se quiso poner de relieve la existencia de unas notas peculiares y distintas de los Colegios Profesionales, de las propias de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones profesionales, como quedó de manifiesto en la tramitación de nuestra Constitución, llegándose a la conclusión, al hilo de su debate, de que la obligatoriedad de adscripción constituía una característica esencial de los Colegios Profesionales.

La Constitución reserva a la ley la regulación de las peculiaridades propias de su régimen jurídico, es decir, prevé un régimen jurídico diferente al de las entidades asociativas privadas. La solución constitucional a los Colegios Profesionales es, por lo tanto, distinta; éstos quedan al margen del derecho de asociación, *strictu sensu*.

Sólo las profesiones cualificadas, de acuerdo con estos antecedentes, que cumplen funciones públicas de relevancia social, son, como ha señalado una parte muy importante de la doctrina, las que deberían estar legitimadas para pedir la creación de un colegio profesional.

La legislación infraconstitucional, en parte tributaria de la época anterior, no ha ayudado, ciertamente, a reconducir la institución y su funcionalidad a sus propios cauces, como tampoco lo ha hecho la jurisprudencia, ya abundante, de nuestro Tribunal Constitucional, en tanto que confirmó la constitucionalidad de un modelo de colegio desvirtuado y privado de sus notas definitorias (personificación pública, obligatoriedad de pertenencia y exclusividad territorial).

En este contexto debe, pues, considerarse la Ley gallega del Colegio Profesional de Periodistas, no sin antes hacer una escueta referencia a la profesión periodística en el Derecho comparado, en España y en la Unión Europea.

1. LA PROFESIÓN PERIODÍSTICA EN EL DERECHO COMPARADO

En los países de nuestro entorno cultural, integrantes de la Unión Europea, el periodismo es una profesión libre, en el sentido de que para su ejercicio profesional no se necesita ninguna titulación especial, sino que es la práctica profesional acreditada la que legitima para el ejercicio profesional. Siendo así en la mayor parte de los países de la Unión Europea, existen al menos dos excepciones a la regla general, que son Italia y Portugal, países en los que la regulación legal de la profesión periodística va por otros derroteros, lo cual se debe señaladamente a razones históricas. En Italia sobrevive, aunque con matices, el sistema corporativo fascista. La Ley núm. 63, de 3 de febrero de 1963, crea el Colegio de Periodistas, al cual pertenecen los periodistas y publicistas inscritos en el Registro de Periodistas, requisito previo para el ejercicio profesional, después de haber realizado una prueba de idoneidad. En Portugal, la reciente Ley 1/1999, de 13 de enero, por la que se aprueba el Estatuto del Periodismo, exige como condición para el ejercicio de la profesión un título profesional expedido por la Comisión de Registro Profesional de Periodistas. El título se adquiere

re por tres vías: permanencia en un medio durante al menos dos años, la cual se puede reducir a 18 meses, en caso de habilitación con un curso superior, o a 12 meses, en el supuesto de la licenciatura en el área de comunicación social o equivalente reconocida por la Comisión antes citada.

2. LA PROFESIÓN PERIODÍSTICA EN ESPAÑA

Hasta que fue promulgada la Constitución de 1978, la Ley de 18 de marzo de 1966 exigía para ser periodista un título profesional expedido por la Escuela Oficial de Periodismo o después la de la Iglesia, León XIII, la inscripción en un registro oficial *ad hoc* y la colegiación obligatoria en vía sindical (art. 33). Este precepto fue desarrollado por el Decreto de 13 de abril, que aprueba el Estatuto de la Profesión Periodística. A partir de 1970, los estudios de periodismo fueron incorporados a la enseñanza universitaria en virtud de la Disposición Transitoria 2.^a de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de la Educación y Financiación de la Reforma Educativa. Al año siguiente, el Decreto 2070/1971, de 13 de agosto, reguló los estudios de periodismo y demás medios de comunicación social, lo cual a su vez exigió la modificación del Estatuto de la Profesión Periodística, llevada a cabo por Decreto de 16 de julio de 1973.

La Constitución de 1978 arrumba definitivamente este sistema. Así lo entendió también el Secretario de Estado para la Información, que en contestación, el 30 de junio de 1982, a un escrito del Presidente de la Federación de Asociaciones de la Prensa estimaba derogado el artículo 33 en lo relativo a la inscripción obligatoria en el Registro Oficial de Periodistas de los antiguos titulados en la Escuela o en las Facultades de Ciencias de la Información, cancelándose, en consecuencia, el mismo.

La profesión periodística, a partir de ese momento, es libre, discurriendo la defensa de los profesionales en el período de la transición política, fundamentalmente, por la vía asociativa privada —asociaciones de la prensa—. La vía sindical también está presente, aunque en menor medida, y siendo en cualquier caso compatible con la asociativa. El acceso a los Colegios Profesionales se abre por vez primera en Cataluña, con la Ley 22/1985, de 8 de noviembre, de Creación del Colegio Profesional de Periodistas, y ahora en Galicia.

Por lo que respecta a nuestra norma fundamental, no existe ninguna referencia expresa a los periodistas. Sin embargo, en el artículo 20, que consagra los denominados derechos de la comunicación, podemos encontrar alguna pista o insinuación de algún derecho que está configurado como escudo protector, *immunity* o *privilege*, según el Derecho anglosajón, de los periodistas.

Me refiero, en concreto, a la cláusula de conciencia y al secreto profesional [art. 20.1.d)], que se encuentran directamente conectados con la libertad de informar. El primero de estos derechos no se circunscribe sólo a los periodistas, pues puede ser también esgrimido por otros colectivos (enseñantes de centros privados, por ejemplo). El secreto profesional, sin em-

bargo, se configura en el artículo 20 como garantía de los informadores y tiene una funcionalidad distinta a la del resto de los profesionales, protegido también en la Constitución (art. 24.2, párrafo segundo).

Pocas, pues, son las previsiones explícitas de la Constitución acerca de los periodistas. Ahora bien, nuestro Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Carta Magna, en reiteradas ocasiones y con motivo de recursos de distinta naturaleza ha elaborado progresivamente una doctrina sustanciosa sobre el artículo 20 de la CE, ya sea con respecto a sus distintos apartados, ya con respecto a su conjunto. A través de esta doctrina interpretativa ha aflorado el tema de los periodistas, ya a partir de las primeras sentencias constitucionales. La posición del Tribunal Constitucional es la siguiente: el periodismo es una profesión libre en el sentido de que su ejercicio no requiere contar con título alguno, ya sea académico o profesional. Es decir, que puede ejercerlo cualquier ciudadano.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha recordado que «la libertad que proclama el artículo 20.1.a) es un derecho fundamental del que gozan por igual todos los ciudadanos», y continúa diciendo que «otro tanto cabe afirmar respecto del derecho a comunicar y recibir información veraz [art. 20.1.d)]... Son estos derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos. Quienes hacen profesión de la expresión de ideas u opiniones o de la comunicación de información los ejercen con mayor frecuencia que el resto de sus ciudadanos, pero no deriva de ello ningún privilegio» (STC 6/1981, doctrina confirmada también en la Sentencia 12/1982). Lo cual no impide, constitucionalmente, que los periodistas sean unos sujetos cualificados por su participación en el proceso de formación de la opinión pública libre, a través de los medios de comunicación social, como puso de manifiesto nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 176/1995: «... existen algunos [sujetos activos] cualificados, como son en principio los periodistas que prestan un trabajo habitual y retribuido, profesional por tanto, en los medios de comunicación...». En tal sentido ha dicho este Tribunal que la protección constitucional de la libertad de expresión «alcanza un máximo nivel cuando... es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa» (STC 165/1987).

De esta doctrina se deriva, a los efectos del tema que estamos tratando, que la profesión periodística no es una profesión titulada, como ya acabamos de señalar.

Dicho esto, ha de precisarse que el Estado, o mejor dicho el legislador estatal, puede establecer determinadas titulaciones universitarias con la sola finalidad de reconocer a efectos oficiales una serie de saberes, lo cual capacita para el desempeño de actividades profesionales que son libres en tanto no exista una reserva específica de atribuciones profesionales conexas a ese título. Es, precisamente, lo que ocurre con el título de periodista, pues para escribir en un periódico no hace falta poseer título profesional alguno, sino, simplemente, saber escribir, lo cual, por lo demás, no es tarea ciertamente fácil.

Pero el primer nivel de intervención del Estado al establecer una nueva

titulación puede, también, tener cierta incidencia en el mercado, público o privado, cuando se decanta para un puesto de trabajo concreto por una persona que ostente una determinada titulación. Ejemplo: cubrir un puesto de relaciones con los medios de comunicación en la Administración autonómica. A partir de aquí, esto es, exigencia de una titulación, pueden existir intervenciones administrativas más intensas para el ejercicio profesional hasta llegar a convertir una profesión en colegiada, para lo cual la Constitución exige una serie de requisitos, entre ellos la pertenencia obligatoria a un colegio profesional para quien quiera ejercer la profesión, como fue la idea del constituyente, lo cual no es el caso de la profesión periodística.

3. LOS PERIODISTAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Entre 1970 y 1972, la CEE preparó un anteproyecto de propuesta de Directiva relativa a la coordinación de las condiciones de ejercicio de las actividades de prensa (Documento XIV/366/71 F). Poco más tarde, la Comisión consideró que dicha coordinación no era indispensable para facilitar la movilidad de los profesionales en el interior de la Comunidad. Y ello por la simple razón de que la actividad periodística, en general, no estaba reglamentada por los Estados en relación a las condiciones de cualificación. Italia, según constató la Comisión, sólo exigía una prueba de capacidad profesional; mas ello no afectaba a los periodistas extranjeros, por encontrarse dispensados de ese examen si acreditasen haber ejercido la profesión conforme a las reglas del país de origen. A tal conclusión llegó la Comisión teniendo en cuenta la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo *Reyners c. Estado belga* (asunto 2-74).

Según esta doctrina, toda restricción que viniera oponiéndose, en aquel momento, a que los nacionales de un Estado miembro que se establecieran en otro Estado miembro de la Comunidad pudieran beneficiarse del tratamiento dispensado por el Estado de acogida a sus propios nacionales, era contraria al artículo 52 del Tratado CEE —hoy 43 del Texto consolidado después del Tratado de Amsterdam—, ya que la libertad de establecimiento, consagrada en el mencionado precepto, es un derecho directamente aplicable (principio del tratamiento nacional).

Como también se infringe dicho precepto cuando un Estado subordina a la posesión de la nacionalidad italiana la inscripción en las relaciones y registros publicitarios y de periodistas en prácticas y subordina a la condición de reciprocidad la inscripción de periodistas profesionales de otros Estados miembros en la relación especial de periodistas extranjeros (STJ de 15 de octubre de 1986, asunto *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Italiana*).

En definitiva, la posición de la Comisión en esta materia es la de que aquellas personas que ejercen la profesión periodística se encuentran sometidas en su ejercicio profesional en el ámbito comunitario a tres de las

cuatro libertades fundamentales del Tratado CE: libertad de establecimiento, libre circulación de trabajadores y libre prestación de servicios.

4. ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LA LEY GALLEGA DEL COLEGIO PROFESIONAL DE PERIODISTAS

En los últimos años han sido consensuadas tres leyes en el Parlamento gallego. En la anterior legislatura, la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago. Ya en esta legislatura, han sido fruto del consenso las Leyes 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia, y 2/1999, de 24 de febrero, de Creación del Colegio Profesional de Periodistas de Galicia. El proyecto de esta última Ley fue presentado por la Xunta de Galicia en el Parlamento el 18 de mayo de 1998, publicado en el «BOPG» el 23 de mayo de 1998 y aprobado el 9 de febrero de 1999. Casi, pues, un año de tramitación parlamentaria. El proyecto fue tramitado ante la Comisión 1.^a, titulada «Institucional, de Administración General, Justicia e Interior», y aprobado con posterioridad en el Pleno del Parlamento el 9 de febrero del pasado año.

Al texto del Anteproyecto se presentaron enmiendas por sólo dos de los cuatro Grupos Parlamentarios (BNG y PS de G-PSOE). No hubo, por lo tanto, enmiendas del Grupo Parlamentario Popular ni del Grupo Mixto. Fueron 19 las enmiendas parciales presentadas, 11 del BNG y 8 de los Socialistas de Galicia, grupo que retiró tres de ellas. No existió, por otra parte, una justificación de las enmiendas, como es habitual en la práctica parlamentaria.

De todo este proceso parlamentario habría que destacar la marginalidad de los debates parlamentarios en cuanto al planteamiento de la cuestión de fondo: el papel de los periodistas en una sociedad democrática y la elección de la forma o formas organizativas más apropiadas para la defensa de sus intereses y los de la comunidad que aquéllos representan. Importante tema, sobre todo teniendo en cuenta nuestros antecedentes históricos y el Derecho comparado, los cuales nos ayudarán a comprender mejor y en toda su profundidad la idoneidad de la solución por la que ha optado el legislador autonómico —gallego y catalán— y su eventual adecuación o no al ordenamiento constitucional.

Es una Ley breve, que consta de sólo tres artículos, una disposición adicional, dos transitorias y una final.

En el artículo 1 se crea el Colegio Profesional, como administración corporativa de Derecho público y personalidad jurídica propia, con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. En el artículo 2 se delimita su ámbito de actuación, que es el territorio de la Comunidad Autónoma. El artículo 3 establece quiénes podrán ser miembros, con carácter voluntario, del Colegio. Contiene, asimismo, una previsión con respecto a los estudiantes que hayan superado el primer ciclo de periodismo, los cuales podrán inscribirse en el Colegio, aunque no con plenos derechos, que sólo ostentarán cuando finalicen sus estudios. Además de estos titulados superio-

res, pueden acceder al Colegio otros colectivos de periodistas que reúnan determinados requisitos, tema sobre el que volveré más adelante.

5. LA LEY GALLEGA A LA VISTA DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El análisis de esta Ley demanda un cierto detenimiento. Es preciso, con carácter previo, enmarcarla en el bloque de la constitucionalidad. Vayamos, pues, por partes. Hay que referirse, en primer término, al tema de la creación de un nuevo colegio profesional por una Ley territorial, esto es, autonómica. Tanto los Colegios Profesionales catalán como gallego fueron creados mediante las respectivas Leyes autonómicas, aunque entre ambos instrumentos de creación existen importantes diferencias. Si en el caso catalán había ya una Ley General de Colegios Profesionales, no ocurría lo mismo en el momento de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Galicia, creado mediante una Ley *ad hoc*. Y ello porque Galicia es una de las seis Comunidades Autónomas en las que todavía no existe una normativa general sobre Colegios Profesionales.

Por otra parte, la creación de nuevos Colegios Profesionales sin una intervención previa estatal constituye una situación anómala que se ha expandido por múltiples Comunidades Autónomas (Cataluña, La Rioja, Asturias, Aragón y Galicia, por ejemplo).

En todo caso, la Exposición de Motivos de la Ley gallega de Creación del Colegio Profesional de Periodistas se apoya para la creación del citado Colegio, entre otros textos, «en lo dispuesto en el artículo 4.1 y demás concordantes de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales [el cual establece que «la creación de Colegios Profesionales se hará mediante Ley, a petición de los profesionales interesados...»], modificado por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, modificada, a su vez, por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia del Suelo y de Colegios Profesionales». El legislador autonómico, en definitiva, ha entendido, sin ningún tipo de matiz, que la competencia para la creación del Colegio Profesional es suya, y no del Estado.

¿Es constitucional esta situación? Pienso, con una parte de la doctrina, que no es así. Es cierto, en primer lugar, que el artículo 4.1 de la Ley de Colegios Profesionales hace sólo referencia a que la creación de los Colegios se hará mediante «Ley», sin especificar si esa reserva de ley es estatal o autonómica. El Tribunal Constitucional ha entendido, correctamente, que «el artículo 36 de la CE no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado» (STC 20/1988, de 18 de febrero), por lo que las CC.AA. han podido asumir competencias en estas materias en virtud de sus Estatutos, como así ha sucedido; pero al mismo tiempo reconociendo que «permite entender que la Ley a que se refiere el artículo 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de los criterios básicos en materia de organización y competencia de las corporaciones públicas profesionales, es del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado artículo

149.1.18 de la Constitución» (STC 20/1988, de 18 de febrero). El Tribunal Constitucional, pues, reconoce la competencia del Estado para establecer mediante Ley el núcleo mínimo uniforme de regulación de estas Corporaciones de Derecho Público, «sin privar, claro está, a la Comunidad Autónoma de su ámbito de libre opción política en que consiste su autonomía» (STC 76/1983, de 5 de agosto, confirmada por las SsTC 20/1988, de 18 de febrero; 227/1988, de 29 de noviembre; 87/1989, de 11 de mayo, y 132/1989, de 18 de julio).

A la luz de esta jurisprudencia constitucional, es patente que las CC.AA., a través de leyes singulares de creación de Colegios Profesionales, han hecho caso omiso del carácter básico de tal decisión, creando nuevos colegios inexistentes en el ámbito estatal. Es también evidente que si sólo se puede justificar la creación de un colegio profesional cuando existen causas relevantes de interés y responsabilidad social y si, además, tenemos en cuenta que el Estado tiene competencia exclusiva para «expedir y homologar títulos académicos y profesionales» (art. 149.1.30 CE), mal se puede comprender que la decisión de crear un colegio profesional no exija una decisión básica del Estado. Es cierto que el artículo 4.1 LCP data de 1974, esto es, de antes de la promulgación de la Carta Magna; mas ello no constituye obstáculo constitucional alguno, sino todo lo contrario, para poder inferir y corroborar, por las razones antes apuntadas, el carácter básico de aquella norma estatal.

Por otra parte, los diferentes requisitos o presupuestos que pudiesen exigir las Comunidades Autónomas para la creación de Colegios Profesionales podrían impedir la necesaria exigencia mínima de homogeneidad estatal en esta materia, lo cual estaría en contradicción con el carácter básico de la colegiación única, según la nueva redacción que al artículo 3.2 de la LCP le ha dado la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia del Suelo y de Colegios Profesionales. Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de que un colegio profesional de una Comunidad Autónoma exigiese para incorporarse al mismo cualquier titulación universitaria, y otro de una Comunidad Autónoma distinta sólo admitiese ciertas titulaciones específicas. Lejos de ser banal, el ejemplo está tomado de la realidad jurídica. Son los casos de las Leyes catalana y gallega de creación del Colegio Profesional de Periodistas, lo cual no sucede, sin embargo, con otros Colegios Profesionales, tales como los de médicos, arquitectos o abogados.

6. REQUISITOS PARA LA INCORPORACIÓN AL COLEGIO PROFESIONAL DE PERIODISTAS DE GALICIA

En la Ley gallega existen diferencias sustanciales con respecto a la catalana. Esas diferencias se materializan en la cuestión de la incorporación al Colegio. Hay que decir que en el caso de la Ley gallega la incorporación es libre, siempre y cuando se reúnan determinados requisitos, que a su vez son distintos según se trate del período único transitorio que abre la Ley o después de éste. En el período transitorio —que se cierra a los seis meses

de la publicación de la norma en el Diario Oficial—, cuatro distintos colectivos de personas tienen, según la Ley, derecho a incorporarse al Colegio Profesional. Tales colectivos son los siguientes:

a) Los titulados en periodismo que hayan cursado sus estudios en las Facultades de Ciencias de la Información, Ciencias de la Comunicación o Ciencias Sociales.

b) Los titulados en Imagen o Comunicación Audiovisual que acrediten que están desarrollando labores informativas. Acreditación que, sin justificación alguna, no se exige a los licenciados en Periodismo.

Sólo, pues, los licenciados en Periodismo, Imagen o Comunicación Audiovisual pueden acceder al Colegio Profesional. Ningún licenciado más, aunque ejerzan profesionalmente como periodistas, cuya incorporación sí admite la Ley catalana, siempre que acrediten dos años efectivos de prácticas periodísticas (art. 2.1). Creo que la opción de la Ley catalana es mucho más enriquecedora para el periodismo que la adoptada por la Ley gallega, entre otras razones porque fomenta la especialización.

c) Los periodistas inscritos en el Registro Oficial de Periodistas de la Federación de Asociaciones de Prensa de España (FAPE) con anterioridad a la creación de este Colegio Profesional. Se trata mayormente de aquellos periodistas titulados en las antiguas Escuelas de Periodismo, cuya titulación no tenía carácter universitario superior. Ello no es obstáculo para que en el mencionado registro estuvieran también inscritos periodistas con el título de licenciados en las Facultades de Ciencias de la Información, los cuales podrían optar para su integración por la primera de las vías expuestas o por esta última.

d) Los profesionales que prueben el ejercicio de la actividad periodística de modo principal, habitual y retribuido en la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del Parlamento de Galicia» del Proyecto de Ley de Creación del Colegio Profesional de Periodistas de Galicia (Disposición Transitoria Primera). En este supuesto estarían comprendidos, según mi criterio, todos los titulados universitarios, superiores o no, cuyos títulos fuesen diferentes a los referenciados en los números precedentes, así como todas aquellas personas que sin titulación alguna ejerzan la profesión de forma principal, habitual y retribuida. En todo caso, habrá que entender que los profesionales a los que se refiere este apartado son aquellos que desarrollen labores informativas, concepto éste jurídico indeterminado. Puede ayudarnos a resolver el problema la Orden de 24 de septiembre de 1968, en la cual desde el punto de vista laboral se indican las tareas que competen a los periodistas, así como las distintas modalidades de su trabajo.

En segundo lugar, una vez superado este período transitorio, sólo tienen derecho a integrarse los titulados universitarios en Periodismo y aquellos titulados asimilados (licenciados en Imagen o Comunicación Audiovisual), siempre que acrediten estos últimos que están desarrollando labores informativas.

El Colegio Profesional, a partir de este momento, se convierte en una

institución de determinados profesionales titulados, lo cual plantea un problema importante, en la medida que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 122/1989, de 6 de julio, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser una profesión titulada es una competencia exclusiva que ostenta el legislador estatal (art. 149.1.30.º CE):

«Como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, y en un sentido más preciso la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas “para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada.»

7. LA OPINIÓN CONSULTIVA OC. 5/85, DE 13 DE NOVIEMBRE, DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RELATIVA A LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA SOLICITADA POR EL GOBIERNO DE COSTA RICA

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, en su función consultiva, respondió a una solicitud del Gobierno de Costa Rica sobre la interpretación de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con la colegiación obligatoria de los periodistas y sobre la compatibilidad de la Ley Orgánica núm. 4420, de 22 de septiembre de 1969, del Colegio de Periodistas de Costa Rica, con las disposiciones de los citados artículos. Este informe fue formulado en cumplimiento de un compromiso adquirido con la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Las organizaciones no gubernamentales más importantes de toda América expresaron sus puntos de vista respectivos acerca de la consulta como *amici curiae*.

El Gobierno de Costa Rica estimaba en la solicitud del Dictamen que su criterio era contrario al de la SIP, por estar de acuerdo con la Resolución núm. 17/84 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que decía:

«Que la Ley núm. 4420 de 18 de setiembre de 1969 Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica, así como las normas que la reglamentan y la sentencia dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica de 3 de junio de 1983 por la que se condenó al señor STEPHEN SCHMIDT a TRES MESES DE PRISION por ejercicio ilegal de la profesión de periodista, así como los demás

hechos establecidos en la petición, no constituyen violación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.»

La Corte llega a un criterio sustancialmente idéntico al establecido por nuestro Tribunal Constitucional, después de realizar un minucioso análisis del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual reproduce de forma casi literal, y al menos en su número uno, el artículo 10 del Convenio de Roma de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Ese artículo 13 de la norma centroamericana, en su párrafo primero, dice lo siguiente:

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

Partiendo de esta consagración de la libertad de expresión, la Corte Centroamericana concluye la imposibilidad de concebir aisladamente la profesión periodística como una mera prestación de servicios, por ser precisamente el periodismo «la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento», dato determinante para que la profesión periodística no pueda «concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano».

Este argumento se ve reforzado en la opinión consultiva a renglón seguido, mediante la propia incardinación de la actividad periodística en el núcleo de las actividades que conforman la libertad de expresión:

«El argumento según el cual una ley de colegiación obligatoria de los periodistas no difiere de la legislación similar, aplicable a otras profesiones, no tiene en cuenta el problema fundamental que se plantea a propósito de la compatibilidad entre dicha ley y la Convención. El problema surge del hecho de que el artículo 13 expresamente protege la libertad de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole... ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa...”. La profesión de periodista —lo que hacen los periodistas— implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención.»

Esta doctrina, en definitiva, liga inescindiblemente profesión periodística y libertad de expresión, de tal modo que la segunda impregna a la primera, que pasa a ser, ante todo, una manifestación de la libertad de expresión no susceptible, pues, de ser limitada mediante la obligatoria pertenencia a un colegio profesional. La imposibilidad de tratar en planos separados a la profesión y al propio ejercicio de la libertad, que legitimaría la obligatoria colegiación de los periodistas, se argumenta por la Corte en los siguientes términos:

«Se ha argumentado que la colegiación obligatoria de los periodistas lo que persigue es proteger un oficio remunerado y que no se opone al ejercicio de la libertad de expresión, siempre que ésta no comporte un pago retributivo, y que, en tal sentido, se refiere a una materia distinta a la contenida en el artículo 13 de la Convención. Este argumento parte de una oposición entre el periodismo profesional y el ejercicio de la libertad de expresión, que la Corte no puede aprobar. Según esto, una cosa sería la libertad de expresión y otra el ejercicio profesional del periodismo, cuestión ésta que no es exacta y puede, además, encerrar serios peligros si se lleva hasta sus últimas consecuencias. El ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. Además, la consideración de ambas cuestiones como actividades distintas, podría conducir a la conclusión que las garantías contenidas en el artículo 13 de la Convención no se aplican a los periodistas profesionales.»

La imposibilidad, pues, de separar ejercicio profesional y libertad de expresión determinó, en definitiva, que la Corte se pronunciase en contra de la colegiación obligatoria de los periodistas, ya que esa colegiación conduciría, cabalmente, a la limitación «de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta». Una Ley que impidiese el ejercicio del periodismo a quienes no fuesen miembros del colegio y limitase el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria «contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas».

8. LAS ALTERNATIVAS ORGANIZATIVAS PARA LA DEFENSA
DE LOS INTERESES PROFESIONALES DE LOS PERIODISTAS.
POR UNA LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN

Los Colegios Profesionales, como técnica de organización corporativa de determinadas profesiones, tienen sus propios perfiles constitucionales, como hemos expuesto más arriba. Su creación se justifica por la relevancia de las funciones públicas que cumplen. En la práctica, sin embargo, muchos de ellos se han convertido en simples entidades representativas de los intereses privados de los profesionales agrupados, con el consiguiente deterioro de la propia institución y como fórmula, además, de pura y simple alternativa, sin justificación alguna, a las libertades de asociación y sindicación.

Colegios Profesionales, asociaciones y sindicatos son constitucionalmente formas asociativas diferenciadas de organización de los profesionales. Que los Colegios Profesionales, por su propia naturaleza, vuelvo a recordar, son algo distinto a las asociaciones y sindicatos, lo refleja el propio texto constitucional: «La Ley regulará las *peculiaridades propias* del régimen jurídico de los Colegios Profesionales» (art. 36).

La simple presencia de intereses privados de los profesionales no justifica, ni legitima, como se ha hecho muchas veces, la utilización de la forma colegial. Para eso son suficientes las posibilidades organizativas que ofrecen los artículos 22 y 28 de la Constitución (libertades de asociación y sindicación; así lo acaban de entender, por ejemplo, los periodistas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que para la defensa de sus intereses han creado un denominado «Sindicato Unitario de Periodistas»). Sólo la tutela de intereses públicos relevantes derivados del ejercicio de las actividades profesionales corresponde en exclusiva a los Colegios Profesionales.

A diferencia de las asociaciones, sindicatos y organizaciones profesionales, cuya creación es libre constitucionalmente, esta nota no es predicable de los Colegios Profesionales, que sólo podrán ser creados por el legislador ex artículo 36 de la Constitución. No hace falta reiterar, como ha señalado el Tribunal Constitucional, que la creación de Colegios no es libre, puesto que el artículo 22 de la Constitución, que consagra la libertad de asociación, no comprende el derecho a constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas (STC 67/1985, de 24 de mayo). Por otra parte, incluso la colegiación obligatoria, como ya sabemos, no impide la posibilidad de pertenencia simultánea a asociaciones o sindicatos constituidos para la defensa de los intereses profesionales en su proyección sindical (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Le Compte*, S. de 28 de junio de 1981, y SsTC 123/1987, de 15 de julio, y 89/1989, de 11 de mayo). Desde esta perspectiva, el derecho negativo de asociación queda salvado constitucionalmente.

No obstante, pienso que, aun siendo importante poder acudir a algunas de estas posibilidades de acción ofrecidas por el texto constitucional, las raíces de la solución a los problemas que plantea la satisfacción del de-

recho a la información de los ciudadanos se encuentran en otra parte. La óptica de los profesionales es parcial y la solución de sus problemas a través de cualquiera de las vías indicadas no deja asimismo de ser parcial. La colegiación, la sindicación o el asociacionismo podrán en todo caso ser recetas o fórmulas complementarias de satisfacción de funciones públicas o de intereses privados, mas creo que no cabe a través de las mismas realizar planteamientos globales. Por ello, pienso que lo más adecuado sería una nueva Ley General de la Comunicación. Si la prensa no tiene a día de hoy una Ley reguladora, los demás medios padecen una regulación que en buena medida se encuentra obsoleta, siendo algunas de sus previsiones auténticas piezas de museo arqueológico. Muchas de las categorías jurídicas al uso están en crisis. La convergencia tecnológica y las sinergias de los medios de comunicación nos presentan un nuevo paisaje al que ha de darse una interpretación adecuada a nuestro tiempo y en clave constitucional, con el objeto de promover las condiciones para que las libertades de la comunicación y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, tal y como reza la cláusula de progreso consagrada en el artículo 9.2 de la Carta Magna.

Dicha Ley General deberá recoger, entre otras regulaciones que ahora no vienen al caso, la distribución constitucional del poder en el seno de las empresas de comunicación. Tendrá, por lo tanto, que definir cuáles son los deberes y derechos constitucionales de los empresarios, de los directores y de los periodistas en el seno de la empresa. Se trata, pues, de que una Ley deslinde y complemente la posición constitucional respectiva de los diferentes sujetos que sustentan los medios de comunicación, con el objeto de satisfacer de la mejor forma posible el derecho de los ciudadanos a la información. Necesidad, pues, de regular en esa Ley una cuestión todavía pendiente y que afecta derechamente al propio basamento de la democracia, cual es la formación de una opinión pública libre.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- CALVO SÁNCHEZ, L.: *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Unión Profesional, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1998.
- ESPÍN TEMPLADO, E.: «La colegiación de los periodistas», en *1 Xornadas Galegas da Comunicación*, Xunta de Galicia, 1987, págs. 45-57.
- FANLO LORAS, A.: *El debate sobre Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales. La Administración Corporativa en la Jurisprudencia Constitucional*, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1992.
- GAY FUENTES, C.: *La regulación de la profesión periodística*, en el núm. 126 de esta REVISTA, 1991.
- MARTÍN-RETORTILLO, I. (Coord.): *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Unión Profesional, Ed. Civitas, S.A., Madrid, 1996.
- SAINZ MORENO, F.: «Comentario al artículo 36 de la CE. Profesiones tituladas y Colegios Profesionales», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA VILLAMIL, tomo III, págs. 602-665.