

La genérica libertad de expresión y la específica libertad de información

TEODORO GONZÁLEZ BALLESTEROS *

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

NUESTRO Texto Constitucional en un precepto de dificultosa redacción —art. 20— reconoce y protege la libertad de expresión, entendida ésta como una libertad total que referida al mundo de la comunicación ampara a cualquier persona, por el medio posible de que se disponga y utilizando la forma o mensaje que el sujeto estime más conveniente. Todo ello es cierto, pero el desarrollo del precepto fundamental y las reiteradas sentencias que el Tribunal Constitucional viene produciendo sobre esta materia permiten matizar cuestiones interpretativas que coadyuvan a distinguir la libertad de información de la de expresión, en razón a los sujetos, medios y mensajes.

Conceptualizar el qué es la libertad de expresión suscita todos los problemas propios de los términos que socialmente tienen un significado y utilización muy definidas, prescindiendo de su contemplación academicista, al contrario de lo que sucede con los términos científico-experimentales puros. Formular una definición universalista, metódica y académica nos adentraría en la cuna de las disquisiciones metafísicas propias de la teología y la filosofía. Y cuando hubiéramos encontrado la luz redentora del conocimiento sobre el concepto de «libertad», ésta había de aplicarse al término «expresión», verbal o no verbal; mediante palabras, signos, imágenes, sonidos... Términos «libertad» y «expresión» que son comunes con independencia del marco que les adorne o el papel que los envuelva.

Libertad es ante todo un sentimiento. Es una posibilidad de actuar o de no actuar. Y por último es un ejercicio de plasmación. No importa que las leyes nos reconozcan una extensa e ilimitada tabla de derechos y libertades, porque los poderes, reales o fácticos, pueden coartarnos cualquier libertad. Lo importante es que se viva en una sociedad en donde las personas se sientan libres, y puedan ejercer la libertad. Situación semejante se da con el término expresión, que todos comprenden como el decir o el hacer algo, desde la palabra hasta la escultura o la pintura.

Desde que la Humanidad descubrió el significado de expresarse libremente, el poder político o religioso en un principio, ha reglado normativamente esta libertad. La libertad de expresión del

* Catedrático de Historia y Teoría de las Libertades Públicas de la Información.

pensamiento en nuestra civilización occidental es la historia de la lucha política del hombre contra el poder, y su desarrollo la constatación del sentido democrático de cualquier régimen político. Sería en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 —«Art. 11: La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad, en los casos determinados por la Ley»—, en donde se reconociera por vez primera, en un texto de importancia internacional, la libertad de expresión, que posteriormente recogerían las constituciones europeas, y claramente la española de 1812.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, recoge en su art. 19 el derecho a la libertad de expresión, cuando dice: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión». Por su parte la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas de 4 de noviembre de 1950, que al igual que la Declaración Universal es de aplicación directa ante los Tribunales de Justicia españoles, dice en su art. 10: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, por cuanto implica deberes y responsabilidades, puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la fama o de los derechos del otro, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autorización y la imparcialidad del poder judicial».

El artículo 20 de nuestra Constitución de 1978, contempla la libertad de expresión de una forma muy superior a como se regula en otras constituciones europeas vigentes. Así en su apart. 1 dice: «Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, c) A la libertad de Cátedra, d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades». La grandeza de nuestro texto constitucional consiste en que no se *conceden* unos derechos, no se nos dice que tenemos derecho a..., sino que se nos *reconocen*, y por

EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

SENTIDO PIRAMIDAL

tanto *protegen*, una serie de derechos de expresión, innatos y fundamentales de la persona. Recordemos que todo derecho que se *concede* puede *suprimirse* de la misma forma. De ahí que este reconocimiento y protección de derechos implica su libre ejercicio, es decir la libertad de expresión del pensamiento, ideas y opiniones mediante cualquier medio posible.

Los cuatro apartados que conforman el punto 1.º del art. 20, tienen un sentido piramidal. El a) es el derecho a la libertad de expresión mediante la palabra o cualquier medio de reproducción. El apt. b) protege el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. Aquí cabe contemplar cualquier obra fruto de la singularidad intelectual, por ello su norma de amparo directo es la Ley 22/87, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual. Confrontado este apartado con el a) se observa que el campo de referencia es más reducido, ya que en el mismo se trataba de la libertad de expresión de *todos*, aquí son de quienes ejercen determinadas actividades intelectuales. El apt. c), libertad de cátedra, o libertad de expresión docente, como se planteó el denominarla durante las discusiones del proyecto constitucional, se centra en un área mucho más concreta, cuál es la actividad docente, la pirámide pues, se ha ido reduciendo a quienes están formalmente capacitados para el ejercicio de la docencia. Por último el apt. d) recoge el derecho a comunicar y recibir información veraz por cualquier medio de difusión. Esto es, se refiere a los profesionales de la comunicación y de la información.

El ejercicio del derecho a la libertad de expresión se le reconoce y protege a toda persona, sin embargo este derecho de libertad además se va complementando con aquellos otros específicos recogidos a lo largo de los cuatro apartados, y que culminan con el derecho a la libertad de información, libertades de expresión y de información, que no son intercambiables, puesto que si bien es cierto que todos tenemos la de expresión, no lo es menos que sólo a los profesionales de la información debe sumársele la de información. Distinción que no es gratuita y que se desprende del propio texto constitucional. En primer lugar porque el apt. a) sólo reconoce el derecho de expresión, de difusión, la acción del sujeto es hacia el exterior. Por contra en el apt. d) el sujeto recibe para después comunicar e informar. En segundo lugar porque en el apt. a) no se utiliza el término información, se expresan pensamientos, ideas u opiniones, mientras que en el d) lo que se emite es información. En tercer lugar, el medio por el que se pueden expresar los mensajes en el apt. a) es la palabra, el escrito o cualquier otro de reproducción, en tanto que el apt. d) concreta que ha de ser un medio de difusión, es decir uno de aquéllos que multiplican los mensajes, bien en su origen —los de imprenta— o bien en su destino —radio, televisión, cine...—. Por último el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional que también proclama el apt. d) se refieren sólo a las libertades reconocidas en ese apartado —recepción y comunicación de información— no a los del apt. a), puesto que si así fuera cualquier persona podría acogerse a ellos.

La libertad de expresión no es una libertad ilimitada, porque

toda libertad tiene un límite, más próximo o más lejano, y en el caso de esta libertad reconocida y protegida constitucionalmente, la propia Constitución le impone dos tipos de limitaciones: las genéricas que se deriven del ejercicio de las otras libertades que el propio texto protege, y las específicas que se desprenden de la garantía del respeto al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

El Tribunal Constitucional, intérprete de la Constitución, ha reiterado desde sus primeras sentencias de 16 de marzo de 1981, y 29 de enero de 1982, que la libertad de expresión es un derecho de libertad frente al poder, es un derecho fundamental del que gozan por igual todos los ciudadanos y que les protege frente a cualquier injerencia de los poderes públicos que no esté apoyada en la Ley, e incluso frente a la propia Ley en cuanto ésta intente fijar otros límites de los que la propia Constitución admite.

En consecuencia la libertad de expresión es un derecho fundamental de la persona, innato a la misma, imprescriptible porque no caducaría ante el hecho de que voluntaria o forzosamente no se utilice durante un determinado tiempo, reconocido y protegido, no concedido, que tiene como limitación propia el ejercicio de ese mismo derecho por los demás individuos.

La característica más acentuada de la sociedad moderna es precisamente la información. Hoy estamos en la Sociedad de la información. Es impensable ya el desarrollo de una comunidad en donde ignoremos lo que pasa, lo que está sucediendo a nuestro alrededor. El hombre por imperativo vital precisa el conocer los acontecimientos que se producen en cualquier parte del mundo. El medio televisivo y las comunicaciones vía satélite hacen posible que veamos lo que sucede en nuestras antípodas al tiempo que se desarrollan los hechos.

Informar proviene del latín «in-formare», dar, poner en forma, lo que hace el informador es poner en forma los mensajes, actuando de sujeto emisor, para que sean recibidos por el ciudadano o sujeto receptor. Esta puesta en forma de los mensajes está precisamente en función al medio que los vehicule, porque hay que adecuar el mensaje al medio. De ahí, que la división clásica de medios impresos, que se multiplican en su origen; medios audio —la radio—, que se multiplican en su destino; y medios audiovisuales —cine, TV— que igualmente se multiplican en su destino, provoque la diversidad en la modulación informativa.

La libertad informativa es una de las libertades coetáneas al acto informativo, y forma parte de la más amplia y genérica libertad de comunicación que engloba las diferentes formas de expresión que pueden darse en el seno de una comunidad.

El acto informativo es un acto de justicia. Las ideas de información y de justicia están íntimamente conectadas, entre otras razones porque la realidad de las cosas hace inevitable esta unión. Al informar y difundir la información, se está dando a los demás lo que es suyo, aquello a lo que tienen derecho, y en dar a cada uno lo suyo, *suum cuique tribuere*, consiste la justicia. Si el público, el sujeto universal de la información, los otros, cada uno, tienen derecho a la información, al satisfacer ese derecho también se

LIBERTAD DE INFORMACIÓN

**PROTECCIÓN
DE LA
ACTIVIDAD
PROFESIONAL**

realiza la justicia, consistente no sólo en el qué —en el dar información— sino también en el cómo, en la calidad de la información que se da.

La información precisa de alguien que nos la haga llegar, del informador, o profesional de la información, que cuando ejercita el acto de informar, la libertad de información, está cumpliendo un deber que le encarga la Sociedad. El derecho a la libertad de información es un derecho de todos los ciudadanos. Pero ocurre que este derecho de libertad en su forma activa no puede ejercerlo el público, puesto que si la información es la comunicación de determinados tipos de mensajes sobre sucesos de actualidad reciente o relativa, acaecidos en un contexto social próximo o remoto, la gran mayoría de los ciudadanos carecen de los medios materiales y humanos para conocer de esos hechos, medios, que sí tienen las empresas informativas. Pues bien, lo que hace el sujeto universal de la información, el ciudadano, es realizar una delegación tácita en el informador, para que le comunique aquellos acontecimientos que por sus propios medios no tendría posibilidad de conocer. El informador, quien ejerce de manera activa la libertad de información, es un delegado de la sociedad, para que transmita diariamente los sucesos de interés más relevantes que ocurran en cualquier parte del mundo. Por sí y para sí, el informador no tiene otros derechos comunicativos que los de libertad de expresión que se predicán de todos los ciudadanos, su trascendencia radica en que cuando informa, está haciendo que se cumpla un derecho de libertad, el de la libertad de información.

Especial consideración merece el profesional de la información, que junto a la empresa informativa hace posible el derecho a la libertad de información de todos, porque su actividad no repercute en él de forma individual, sino en el público en general. Esta circunstancia provoca la necesaria protección de su actividad profesional, y así lo entiende la propia Constitución cuando establece el secreto profesional y la cláusula de conciencia en el ejercicio de los derechos a recibir y comunicar información.

El secreto profesional es la posibilidad que tiene el informador de negarse a revelar las fuentes de información en general, y en especial ante los Tribunales de Justicia. En la actividad periodística son fundamentales las fuentes de información y sin ellas se vería mediatizada aquella actividad y reducida, en la mayoría de los casos, a comunicados más o menos oficiales, con lo cual el periodista se convertiría en un mero transmisor de los poderes públicos o privados. El secreto profesional lo que permite es que el confidente o informador ocasional del periodista, esté protegido permitiendo que no se vea obligado a dar su nombre o condición, ya que caso contrario nadie facilitaría informaciones o noticias, lo que ciertamente repercutiría en que el ciudadano dispusiera de una mejor información.

La cláusula de conciencia supone la posibilidad de que el periodista que trabaja en un medio de comunicación, en la hipótesis de que éste cambie de orientación en relación con la conciencia del informador, pueda, una vez demostrado tal cambio, exigir la extinción de su contrato de trabajo con las consecuencias laborales

propias de un despido por voluntad del empresario. Esta cláusula legal repercute directamente en la mejor información que el profesional facilite al público, porque afecta a su fiabilidad y responsabilidad en tanto que comunicador social, y para que ese derecho de libertad que ejerce en nombre de los ciudadanos sea realmente efectivo.

Varias cuestiones importantes suscita el desarrollo de la libertad de información. En primer lugar, cuál debe ser el comportamiento del Estado, de los poderes públicos en concreto frente a este derecho de libertad, teniendo en cuenta que una de las misiones de la información es la crítica al poder, la crítica a los actos de gobierno, el dar a conocer a los ciudadanos la actividad de los gobernantes democráticamente elegidos. Pues bien la actitud de estos poderes no debe ser otra que la de abstenerse de posibles manipulaciones y proteger su legal desarrollo, situación que es difícil de llevar a cabo porque el gobernante prefiere la alabanza a la crítica, de ahí que este derecho fundamental se considere un derecho de libertad de los que se ejercen frente al poder.

En segundo lugar se plantea la cuestión de los límites a la libertad de información. El propio texto constitucional señala, entre otros, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen, derecho este que también tiene el carácter de fundamental. La disquisición doctrinal se suscita en qué debe predominar, la información como bien común, o el derecho al honor como bien particular. Una respuesta definitiva precisaría de conocer el caso concreto de que se trate, pero en principio debe prevalecer la información que es derecho de toda la comunidad, y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

Hay una tercera cuestión harto difícil de resolver, el tratamiento de la violencia o el terrorismo en la información. Deben o no darse informaciones sobre actos o comunicados terroristas. También aquí la doctrina se divide entre la tesis del silencio y la de la información. La tesis del silencio es inviable porque el terrorista lo que busca con sus actos es la propaganda, que es comunicación ideológica, y si se silenciaban determinados tipos de acciones elevaría su importancia hasta que fuera imposible el no reflejarlas en los medios de comunicación. La tesis de la información impone el dar todo tipo de noticias y comunicados que procedan de las bandas terroristas, tesis válida pero con matizaciones. Si las acciones terroristas en un Estado democrático pretenden acabar o subvertir la paz social, el informador, en razón a la función social que tiene encomendada, debe enfrentarse a esos comportamientos, porque en este caso la objetividad informativa convierte al profesional de la información en proterrorista. Si un grupo terrorista envía un comunicado a un medio de difusión y éste lo publica tal cual, ha hecho lo que querían los terroristas. Ahora bien si al tiempo que publica el comunicado, o informa de un acto terrorista, el informador expone la forma de actuar de los terroristas, qué pretenden, y todo aquello que la banda quiere ocultar, se está convirtiendo en antiterrorista. Por ello debe prevalecer la tesis de la libertad de información, pero no sólo de la información que busca propagar el grupo terrorista.

**UNA
CUESTIÓN
DIFÍCIL DE
RESOLVER**

El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, ha sostenido que el derecho a comunicar, que en cierto sentido puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión y cuya explicitación diferenciada sólo se encuentra en textos constitucionales recientes, es derecho del que gozan también sin duda todos los ciudadanos, aunque en la práctica sirva sobre todo de salvaguardia de quienes hacen de la búsqueda y difusión de la información su profesión específica (STC de 16 de marzo de 1981).

El apartado d) del n.º 1, del art. 20 de la CE, consagra el derecho «a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión», estableciendo un tipo de derecho fundamental diverso del que consiste en expresar y difundir pensamientos, ideas y opiniones en aras del interés colectivo en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea rea} la participación de los ciudadanos en la vida colectiva. Se trata de un doble derecho —comunicar y recibir—, cuyo objeto es el conjunto de hechos que puedan considerarse como noticiables o noticiosos, y de él es sujeto primero la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este derecho, del que es asimismo sujeto, órgano o instrumento el profesional del periodismo, puesto que a él concierne la búsqueda de la información y su posterior transmisión (STC 35/1983, de 11 de mayo).

En consecuencia, la existencia de libertad de información es la pieza fundamental que legitima un régimen político democrático y el Estado debe protegerla y abstenerse de intervenir en todo aquello que suponga manipulación en su normal desarrollo.