

Constitución y libertades de expresión

El autor examina las **sentencias más interesantes**, a su juicio, formuladas por el **Tribunal Constitucional** sobre las distintas cuestiones relacionadas con la comunicación.

TEODORO GONZÁLEZ BALLESTEROS

La Constitución española de 1978 (CE) es el texto político-jurídico que hizo posible la transición de un régimen dictatorial de anclaje guerracivilista a otro conformado como un Estado social y democrático de derecho. Su contenido es un pacto de convivencia entre los ciudadanos, coloreado por la prevalencia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con vocación de futuro, en el contexto de una Europa con proyección unitaria que ahora camina por senderos inciertos. Ante el devastador páramo político existente, nació como un “ensayo” fruto del consenso, que hoy, 40 años después, ha demostrado, en general, su acierto redentor frente al pasado.

Pero el tiempo ya es otro, y las nuevas generaciones reclaman legítimamente “su pacto de convivencia”. Y se oyen las voces incipientes de quienes desean modificarla o sustituirla y las de quienes tratan de perpetuarla en su exégesis fundacional y conceptual, como consecuen-

cia natural de la evolución generacional e ideológica de la sociedad. Aunque, por ahora, todavía nos encontramos en la faceta de las ocurrencias oportunistas y de propaganda.

Dicho lo cual, y en razón al título que encomienda este artículo, la misión que nos ocupa es constatar cómo se han desarrollado las libertades de expresión al amparo del texto constitucional. Al efecto, es conveniente comenzar recordando lo esencial y primario. La Constitución consta de una parte dogmática que tiene como punto de referencia los derechos humanos. Así, en su art. 10.2 dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que reconoce se interpretaran de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Por tanto, y en lo que específicamente concierne a las libertades de expresión y de información, deben tomarse como indicativos,

porque han modulado el art. 20 de la CE, el art. 19 de la Declaración Universal de 1948, también el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que España ratificó en 1977, y el 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950, ratificado en 1979.

El art. 20 es el precepto constitucional que acoge normativamente los derechos a las libertades de comunicación. Compuesto de cinco apartados, en el 1.º se reconoce y protege, es decir, no se conceden al ser innatos a la persona, los derechos: a) La libertad de expresión y difusión de pensamientos, ideas y opiniones; b) La libertad de creación; c) La libertad de expresión docente, o de cátedra; y d) La libertad de comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La CE considera que este derecho se ejerce, en lo que hace a la emisión, por profesionales y dispone que la cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas, en el ejercicio de las libertades informativas, se regulará por ley. A pesar del mandato constitucional, que no indica tiempo, la cláusula se reguló en 1997 y el secreto profesional ni se ha desarrollado por ley, ni está previsto que se haga.

El apart. 2.º trata de la supresión de la censura previa; el 3.º regula los medios de comunicación dependientes del Estado, su organización, funciones y control parlamentario; el 4.º lo dedica a

los límites en el ejercicio de los derechos reconocidos en el apart. 1.º, es decir, a su libre desarrollo, no al derecho en sí, que afectan literalmente al derecho al honor, la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia; y el 5.º al secuestro de medios de comunicación. La CE establece en sus arts. 53.2, en relación con el 161. 1 b), que la tutela de tales derechos de libertad puede ser recabada ante el Tribunal Constitucional (TC).

El TC, creado y regulada su composición y funcionamiento en el Tít. IX de la CE, es el órgano único de justicia constitucional, que, entre otras, tiene la función de garantizar el ejercicio y dar amparo, en su caso, de los derechos fundamentales de la persona. Es el máximo intérprete de la CE, y su jurisprudencia –doctrina legal– es de obligado cumplimiento para los órganos judiciales del ordenamiento jurídico ordinario. Comenzó a ejercer sus funciones en julio de 1980, siendo su primera sentencia específica sobre las libertades de comunicación la de 16 de marzo de 1981 y la última, hasta la fecha, de 6 de septiembre de 2018. En total, las dictadas sobre materias propias del art. 20 alcanzan la cifra de 375.

En razón al número de disposiciones dictadas y al contenido de las interpretaciones que el TC formula sobre las distintas cuestiones relacionadas con la comunicación y, obviamente, por razones de espacio, aquí se recogen solo cinco temas, con sus referencias jurispruden-

ciales más interesantes.

1.º Función social de los medios de comunicación. Al efecto, se reseñan dos sentencias, una del TC y otra, de forma excepcional por su importancia, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ambas encabezan la jurisprudencia sobre la importancia, función y responsabilidad social de los medios de comunicación.

STC 6/1981, de 16 de marzo. Esta sentencia, primera dictada sobre el art. 20 y una de las más trascendentales que ha dictado el Constitucional, trae causa de la reclamación formulada por un grupo de periodistas de los diarios *La Voz de España* y *Unidad*, los dos de San Sebastián, contra el acuerdo del Consejo de Dirección del Organismo Autónomo MCS del Estado, que suprimió, entre otros, tales diarios.

Esta decisión, según los recurrentes, limitaba el ejercicio de su libertad a comunicar información y la de la sociedad a recibirla. El TC, que les denegó el amparo, formuló una excepcional interpretación del citado artículo, al tiempo que consideró que el Estado no tiene la obligación de mantener o crear medios de comunicación, como es el caso de los suprimidos. Así pues, dispuso: “El artículo 20 de la Constitución, en sus diferentes apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas hueras las

instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1, apart. 2, de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política. La preservación de esta comunicación pública libre, sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones del poder (*verbi gratia*, las prohibidas en los apartados 2 y 5 del mismo artículo 20), pero también una especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social y, en razón a ello, a quienes profesionalmente los sirven (FJ 3).

El Constitucional ha dictado 375 sentencias sobre materias propias del art. 20

La libertad de expresión que proclama el artículo 20.1, a) 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, incluso frente a la propia ley en cuanto esta intente fijar otros límites que los que la propia Constitución admite. Otro tanto cabe afirmar respecto del derecho a comunicar y recibir información veraz, fórmula que, como es obvio, incluye dos

derechos distintos, pero íntimamente conectados. El derecho a comunicar, que en cierto sentido puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión y cuya explicitación diferenciada solo se encuentra en textos constitucionales recientes, es un derecho del que gozan también sin duda todos los ciudadanos, aunque en la práctica sirva sobre todo de salvaguardia a quienes hacen de la búsqueda y difusión de la información su profesión específica [...].

El Estado no tiene la obligación de mantener o crear medios de comunicación

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 conciudadanos, pero no deriva de ello ningún privilegio y, desde luego, no el de transformar en su favor lo que para el común de los ciudadanos es un derecho de libertad, en un derecho de prestación que los legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información (FJ 4)”.

STEDH de 23 de abril de 1992. El origen de esta sentencia radica en el recurso interpuesto ante el Tribunal Europeo por el senador Miguel C. contra la dictada por el TC que le denegó el amparo solicitado ante la condena de que fue objeto por el Tribunal Supremo, que consideró que el artículo “Insultante impunidad”, difundido por el senador en el semanario *Punto y Hora de Euskal Herria*, contenía injurias no graves al Gobierno. El tribunal consideró que se ha vulnerado el art. 10.1 del Convenio Europeo en perjuicio del recurrente, por lo que dispuso: “La libertad de expresión, consagrada en el apart. 1 del art. 10, constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones primordiales para su progreso. Sin perjuicio de lo establecido en el apart. 2 (límites), esta libertad es aplicable no solamente a las informaciones o ideas acogidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también a aquellas que resultan opuestas, lastiman o inquietan. Así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática.

A este respecto, no hay que olvidar la función eminente de la prensa en un Estado de derecho. Si bien no debe franquear determinados límites fijados, especialmente con vistas a la defensa del orden y de la protección de la reputación ajena, le incumbe en cambio comunicar

informaciones e ideas sobre cuestiones políticas, así como sobre los demás temas de interés general. La libertad de prensa proporciona a los ciudadanos uno de los mejores medios de conocer y de juzgar las ideas y actitudes de sus dirigentes. Los límites de la crítica admisible son más amplios en relación con el Gobierno que a un simple particular, e incluso que a un político. En un sistema democrático, sus acciones u omisiones deben estar situadas bajo el control atento no solo de los poderes legislativo y judicial, sino también de la prensa y de la opinión pública”.

2.º Veracidad informativa y diligencia del informador. La CE, en su art. 20.1.d), reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir información “veraz”, no dice que deba ser “verdad”. Entendiendo la veracidad como verdad lógica, el TC ha interpretado el precepto como aquí se indica.

STC 6/1988, de 21 de enero. La sentencia trae causa de la reclamación laboral por el despido del periodista Javier C. de la Oficina de Prensa del Ministerio de Justicia, debido a la comisión de una falta grave de deslealtad y abuso de confianza y otra de ausencia al trabajo. Todo ello a causa de unas declaraciones hechas a una agencia de noticias en las que reconocía la existencia de filtraciones de la oficina de prensa a una concreta editora de prensa. La Magistratura de Trabajo declaró el despido improcedente y el Tribunal Supremo casó la sentencia

estimándolo procedente.

El periodista recurrió en amparo ante el TC, que lo estimó, e hizo una muy importante interpretación del art. 20, en la línea de la citada anteriormente de 1981, y entró a valorar la veracidad informativa, disponiendo lo siguiente: “Cuando la Constitución requiere que la información sea ‘veraz’, no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas –o sencillamente no probadas en juicio–, cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como ‘hechos’ haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose así de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total exactitud sea controvertible. En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que, de imponerse ‘la verdad’ como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio (FJ 5)”.

STC 240/1992, de 21 de diciembre. De forma subsidiaria, pero con meridia-

na claridad expositiva, la interpretación que el TC hace acerca de la diligencia del informador es contundente. El caso se refiere a la demanda formulada por el cura párroco de una localidad gallega, Andrés, contra el diario *El País*, por un artículo publicado en el mismo titulado “Un cura de Cangas de Morrazo inicia la cruzada contra los desnudistas gallegos”, que consideró lesivo a su honor.

Información “veraz”, no
“verdad”, entendiendo
la veracidad como
verdad lógica

Tanto el juzgado como la Audiencia y el Supremo estimaron la existencia de la intromisión ilegítima, y el Constitucional concedió el amparo al diario, disponiendo, en lo que hace a la diligencia del informador, lo siguiente: “Respecto a la diligencia del periodista y de su medio en la indagación de la veracidad de lo comunicado, ha de recordarse que información veraz en el sentido del art. 20.1d) CE significa información comprobada según los cánones de la profesionalidad informativa, excluyendo invenciones, rumores o insidias. Aunque en todo caso le es exigible al profesional de la información una actuación razonable en la comprobación de la veracidad de los hechos que expone para no defraudar el derecho de todos a recibir una informa-

ción veraz, tal obligación, sin embargo, debe ser proporcionada a la trascendencia de la información que se comunica, dependiendo, necesariamente, de las circunstancias que concurren en cada supuesto en concreto. La contrastación de la noticia no es, pues, un término unívoco, sino que, más allá de su genérica formulación como deber, exige matizaciones casuísticas. Así, cuando la noticia que se divulga puede suponer por su propio contenido un descrédito en la consideración de la persona a la que la información se refiere, esa obligación de comprobar la veracidad del contenido de la información adquiere, en principio, su máxima intensidad, aunque pueden existir circunstancias que modulen dicha obligación, como, entre otras, el carácter del hecho noticioso, la fuente que proporciona la noticia, las posibilidades efectivas de contrastarla, etc. (FJ 7)”.

3.º Veracidad informativa y reportaje neutral. La teoría del “reportaje neutral”, creación del TC, viene a legitimar el comportamiento del informador frente a las consecuencias negativas que pueden surgir en la difusión de una noticia, siempre que sea un mero transmisor del hecho informativo sin que aporte opinión alguna sobre el hecho difundido. Se puede afirmar que, en general, el Constitucional impone dicha teoría cuando afecta a un medio escrito, no a medios radiofónicos o televisivos, en los que su aplicación es más compleja, al analizarse también la entonación de voz o los

gestos en la imagen de quien la difunde.

STC 76/2002, de 8 de abril. La sentencia trae causa de la querrela interpuesta por Agustín R. contra el diario *La Crónica*, de Almería, y el periodista firmante de una información en la que era citado como sospechoso de asesinato. El periodista fue condenado con el delito de injurias leves en las diversas instancias judiciales, y el TC le concedió el amparo en aplicación de la doctrina sobre el reportaje neutral que expuso en los términos siguientes: “a) El objeto de la noticia ha de hallarse constituido por declaraciones que imputan hechos lesivos del honor, pero que han de ser por sí mismas, esto es, como tales declaraciones, noticia y han de ponerse en boca de personas determinadas responsables de ellas. De modo que se excluye el reportaje neutral cuando no se determina quién hizo tales declaraciones. b) El medio informativo ha de ser mero transmisor de tales declaraciones, limitándose a narrarlas sin alterar la importancia que tengan en el conjunto de la noticia. De modo que si se reelabora la noticia, no hay reportaje neutral, y tampoco lo hay cuando es el medio el que provoca la noticia, esto es, en el llamado periodismo de investigación, sino que ha de limitarse a reproducir algo que ya sea, de algún modo, conocido. c) En los casos de reportaje neutral propio, la veracidad exigible se limita a la verdad objetiva de la existencia de la declaración, quedando el medio exonerado de responsabilidad

respecto de su contenido (FJ 4)”.

4.º El interés público. El derecho a comunicar o recibir información veraz que la CE reconoce y protege en su art. 20. 1 d) no señala en parte alguna el contenido de esa “información veraz”, lo que obligó al TC a crear la cláusula del interés público, social o relevante para hacerla prevalecer frente a otros derechos, especialmente el honor, la intimidad y la protección de la juventud y la infancia. Al efecto, se referencian dos de las sentencias más importantes dictadas por el Tribunal.

STC 171/1990, de 12 de noviembre.

En esta sentencia, referida al accidente de aviación ocurrido en el Monte Oiz, el Constitucional hace prevalecer el interés público de la noticia difundida por *El País*, frente al recurso interpuesto por los causahabientes del comandante de la aeronave, fallecido en el accidente, que reclaman por intromisión ilegítima en su honor e intimidad. Al conceder el amparo al diario, el TC argumentó: “Para indagar si en un caso concreto el derecho de información debe prevalecer, será preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada, y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidos en esa información [...]”.

De ello se deriva que la legitimidad de las intromisiones en el honor e inti-

midad personal requiere no solo que la información cumpla la condición de la veracidad, sino también que su contenido se desenvuelva en el marco del interés general del asunto al que se refiere; de otra forma, el derecho de información se convertiría en una cobertura formal para, excediendo el discurso público en el que debe desenvolverse, atentar sin límite alguno y con abuso de derecho al honor y la intimidad de las personas, con afirmaciones, expresiones o valoraciones que resulten injustificadas por carecer de valor alguno para la formación de la opinión pública sobre el asunto de interés general que es objeto de la información (FJ 5)”.

STC 20/92, de 14 de febrero. En febrero de 1986, el diario *Baleares* publicó una información sobre el tercer caso de SIDA aparecido en las Islas, indicando que la persona afectada era un arquitecto al que nominaba con las siglas de su nombre y apellido, que moriría poco tiempo después a causa de dicha enfermedad. Los familiares del mismo demandaron al medio por intromisión ilegítima en su honor e intimidad. La noticia difundida era veraz, pero no de interés público. El TC concedió el amparo a los familiares del difunto, y consideró: “La libertad de información es, sin duda, un derecho al que la Constitución dispensa, junto con otros de su misma dignidad, la máxima protección, y su ejercicio está ligado, como repetidamente hemos dicho, al valor objetivo que es la comunicación

pública libre, inseparable de la condición pluralista y democrática del Estado en que nuestra comunidad se organiza. Pero cuando tal libertad se quiere ejercer sobre ámbitos que pueden afectar a otros bienes constitucionales, como son el honor y, en este caso, la intimidad, es preciso, para que su proyección sea legítima, que lo informado resulte de interés público, pues solo entonces puede exigirse de aquellos a quienes afecta o perturba el contenido de la información que, pese a ello, la soporten en aras, precisamente, del conocimiento general y difusión de hechos y situaciones que interesan a la comunidad. Tal relevancia comunitaria, y no la simple satisfacción de la curiosidad ajena, es lo único que puede justificar la exigencia de que se asuman aquellas perturbaciones o molestias ocasionadas por la difusión de una determinada noticia y reside en tal criterio, por consiguiente, el elemento final de valoración para dirimir en estos supuestos el conflicto entre el honor y la intimidad, de una parte, y la libertad de información, de la otra (FJ 3)”.

5.º La ponderación de derechos en conflicto. La “ponderación” es una cláusula de libre interpretación que el Constitucional ha creado para determinar el derecho prevalente en los contenciosos originados en el ámbito del art. 20, en especial entre los derechos de la personalidad y las libertades informativas, en aquellos casos en que los hechos probados son complejos de concretar.

STC 15/1993, de 18 de enero. El litigio tiene su origen en una “Carta al director”, publicada en el bisemanario *Igualada*, que el concejal del término municipal consideró injuriosa, siendo condenado el director de la publicación tanto en la Audiencia como en el Supremo por el delito de injurias graves con publicidad.

El mentado director solicitó el amparo y el TC se lo concedió, interpretando la teoría de la ponderación de derechos en conflicto, en la forma siguiente: “En el conflicto entre las libertades reconocidas en el art. 20 de la CE y otros bienes jurídicamente protegidos, entre los que se encuentra el derecho al honor, los órganos judiciales no deben estimar preponderante en todo caso uno de los derechos, sino que deben, habida cuenta de las circunstancias del caso, ponderar si la información se ha llevado a cabo dentro del ámbito protegido constitucionalmente o, por el contrario, si ha trasgredido ese ámbito, señalando igualmente que son elementos de primer orden a considerar la materia de la información, su interés público y su contribución a la formación de una opinión pública libre, la persona objeto de la información, ya que las personalidades públicas o que voluntariamente adoptan ante un hecho concreto tal condición deben soportar un cierto mayor riesgo de lesión en sus derechos de la personalidad que las personas privadas, y el medio de información, en particular si ha sido difundida

por un medio de comunicación social.

Todo ello partiendo del superior valor del derecho a la información en la medida en que, al contribuir a la formación de una opinión pública libre y plural, supone uno de los elementos esenciales del Estado de derecho y contribuye a la plena realización del conjunto de derechos fundamentales. Existen en consecuencia dos perspectivas que es necesario integrar, la que enjuicia la conducta del sujeto en relación con el honor y la que la valora en relación con la libertad de información o expresión, y solo de la ponderada valoración de las circunstancias fácticas del supuesto desde ambas ópticas puede ser resuelto de manera constitucionalmente adecuada el conflicto de derechos fundamentales presente en este tipo de casos, teniendo en cuenta que el juicio sobre la adecuación de esta ponderación a los postulados constitucionales compete en última instancia a este tribunal (FJ 1)”.

La doctrina legal del TC sustituyó, en parte, la falta de desarrollo normativo del art. 20. 1

En resumen, y a modo de conclusión, cabe decir, en primer término, que la doctrina legal del TC sobre el ejercicio del derecho a las libertades de expresión ha sustituido, en parte, la falta de desarrollo

normativo del art. 20. 1, ya que, directamente, solo se ha regulado la cláusula de conciencia (Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio) y, colateralmente, en virtud del art. 18.1, la de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo).

En segundo lugar, la avalancha de sentencias por peticiones de amparo que se originó en los primeros años de

vigencia del TC ha disminuido, porque la jurisprudencia del mismo, obligatoria como fuente de derecho, se viene aplicando por los órganos judiciales del ordenamiento jurídico ordinario.

Por último, el TC tiene ante sí un reto de compleja solución, cual es la interpretación de los conflictos que se originen en el proceloso ámbito de la comunicación digital, teniendo en cuenta la falta de normativa legal aplicable. ■