

Derecho a la información

JAVIER PÉREZ ROYO

Aunque todas las libertades reconocidas en el art. 20.1 de la Constitución son muy importantes para que exista una comunicación libre, es decir, para que exista una sociedad democrática, es evidente que *la estrella* entre todas ellas es el derecho a la información, reconocido en el apartado d) de dicho artículo, sobre el que se me ha encargado por ANABAD que centre mi exposición.

Antes de iniciarla quiero decir que no me esperaba la invitación y que me ha producido una gran alegría recibirla. Después de haber sido invitado al Congreso celebrado en Guadalajara no esperaba serlo otra vez tan rápidamente. Por eso agradezco esta invitación todavía más de lo que agradecí la primera.

El derecho a la información ha sido uno de los derechos constitutivos del núcleo inicial de las Declaraciones de Derechos. Con frecuencia ha sido *el primero* de los derechos consignados en la Constitución. Así ocurrió, por ejemplo, en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, en la que el derecho a la información se incorporó al texto constitucional a través de la Primera Enmienda. Y así ocurrió en España con las Constituciones de 1837 y 1845, en las cuales el derecho a la información figuraba en el artículo 2, inmediatamente después de la definición de quienes eran ciudadanos españoles. Pero incluso cuando no es el primero de los derechos o libertades, no deja de figurar. Así ocurre en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la que figura en el art. 11 o en la Constitución de Cádiz de 1812, en la que figuraba por partida doble, como facultad vigésimo cuarta de las Cortes en el art. 131: "proteger la libertad política y de imprenta", y como derecho de los ciudadanos en el art. 371: "Todos los españoles tienen libertad de escribir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia..."

Jamás ha faltado en la historia del constitucionalismo el equivalente de lo que hoy entendemos por derecho a la información. No hay ni una sola Constitución digna de tal nombre de la que haya estado ausente.

DERECHO DOBLE: EL DERECHO A RECIBIR INFORMACION COMO DERECHO OBJETIVO Y FUNDAMENTO DE LA PREVALENCIA DEL DERECHO A TRANSMITIR INFORMACION

El derecho a la información ha sido reconocido por la Constitución como un derecho doble: el derecho a *comunicar* y el derecho a *recibir* información.

No se trata del reconocimiento expreso de las vertientes activa y pasiva de un mismo derecho, que de manera explícita, como ocurre con la libertad religiosa en el art. 16 o con la libertad de asociación sindical en el art. 28, o de manera implícita, como ocurre en los demás, están presentes en todos los derechos fundamentales. Es obvio que el derecho a manifestarse incluye también el derecho a no manifestarse o que el derecho a asociarse incluye el derecho a no asociarse.

No es esto lo que hace el constituyente con el derecho a la información. El derecho a comunicar información y el derecho a recibirla son dos derechos, dentro de cada uno de los cuales sería posible distinguir entre una vertiente activa y otra pasiva: el derecho a comunicar y a no comunicar, a recibir y a no recibir información. El derecho a recibir información no es la vertiente pasiva del derecho a comunicar. Es un derecho distinto del derecho a comunicar.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la STC 105/1983: "Se trata, como el art. 20 dice, de un *derecho doble* que se concreta en comunicar información y recibirla de manera libre en la medida en que la información sea veraz. El *objeto* de este derecho es, por consiguiente, el conjunto de hechos que pueden considerarse 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 transmisión posterior".

En realidad esta configuración del derecho a la información como un derecho doble hace visible el doble carácter de los derechos fundamentales al que ya hizo referencia el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias, la STC 25/1981: "En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elemen-

tos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución...En el segundo aspecto, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento”.

Ocurre, sin embargo, que esta doble dimensión no resulta visible en ningún derecho. Únicamente la dimensión subjetiva resulta visible. Todo derecho constitucional tiene que ser susceptible de ser subjetivizado en su ejercicio y únicamente en cuanto tal el ordenamiento puede regularlo y dispensarle protección.

Con el derecho a recibir información no ocurre esto. El derecho a recibir información es el único que no tiene nada más que dimensión objetiva, que no es susceptible de ser subjetivizado en su ejercicio y que, en consecuencia, no es susceptible de ser protegido como derecho individual.

La dimensión objetiva del derecho a recibir información ha sido reconocida de forma general. Nadie discute que “en la moderna sociedad industrial la posesión de información es de importancia vital para la posición social del individuo.” Tampoco se discute que “el derecho fundamental a ser informado es...uno de los más importantes presupuestos de la democracia liberal”. Que es un derecho esencial para que el ciudadano “pueda actuar responsablemente en sentido democrático”, ya que lo pone en condiciones de “conocer las opiniones de otros, ponderarlas, vencer con ello prejuicios y estimular la comprensión de quienes piensan de modo distinto.” Todas las frases entrecuilladas proceden de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán. Pero frases similares se encuentran en la de nuestro Tribunal Constitucional: “Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas” (STC 159/1986, FJ 6º).Y en la de todos los Tribunales de los países de nuestro entorno.

En esta dimensión objetiva del derecho a recibir información es donde está el fundamento de la inmensa fortaleza del derecho, este sí susceptible de ser subjetivizado, de transmitir información. La “posición prevalente” del derecho a transmitir información, que más adelante veremos, descansa en la dimensión objetiva del derecho a recibirla. Sin el fundamento del derecho a recibir información sobre el que el derecho a transmitirla se eleva, no sería lógicamente explicable dicha posición prevalente en caso de conflicto con otros derechos tan fuertes como los reconocidos en el artículo 18 de la Constitución. Porque es un derecho esencial para la formación de la opinión pública libre es por lo que el derecho a transmitir información tiene la fuerza que

tiene. El derecho a recibir información es el “soporte final” del derecho a la información tal como tradicionalmente se entiende.

Esto es, sin duda, lo que tenía en la cabeza el Tribunal Constitucional al afirmar que “las libertades del artículo 20 de la Constitución no son sólo derechos fundamentales de la persona, sino también significan reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, que es una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático, estando estas libertades dotadas por ello de una eficacia que trasciende a la común y propia de los demás derechos fundamentales” (STC 121/1989, FJ 2º). La dimensión objetiva del derecho a la información visible en el derecho a recibir información así lo exige. Esto es algo peculiar del derecho a la información y en esa peculiaridad reside su “prevalencia”.

Ahora bien, ¿por qué el derecho a recibir información no puede ser un derecho subjetivo, sino que tiene únicamente una dimensión objetiva? ¿En qué se diferencia el derecho a recibir información de los demás derechos para tener únicamente esa dimensión objetiva?

Es así por algo en lo que no puedo detenerme en este momento, pero que guarda relación con el reconocimiento constitucional del principio de igualdad. En todos los derechos, salvo en el derecho a la vida, se produce una escisión entre la titularidad y el ejercicio. Somos titulares de derechos en cuanto ciudadanos, pero los ejercemos en cuanto individuos. Es en el tránsito de la titularidad abstracta exclusivamente ciudadana al ejercicio concreto exclusivamente individual en el que radica la definición del derecho como derecho y la posibilidad de su garantía. La protección se dispensa al individuo que ejerce el derecho, no al ciudadano.

Por eso no hay en principio ningún obstáculo para extender el ejercicio de los derechos a quienes no son ciudadanos, a los extranjeros. Intelectualmente no hay ningún obstáculo para que los extranjeros residentes pudieran ejercer todos los derechos en condiciones de estricta igualdad con los nacionales, sin perder por ello su condición de extranjeros.

El ejercicio de los derechos supone la cancelación de la ciudadanía y la afirmación de la individualidad. En cuanto titulares del derecho como ciudadanos todos somos iguales. Esa es la dimensión objetiva. En cuanto individuos que ejercemos tales derechos, todos somos diferentes. Esa es la dimensión subjetiva.

En el derecho a recibir información no se produce esa cancelación de la ciudadanía y consiguiente afirmación de la individualidad. Se trata de un derecho exclusivamente ciudadano, que no es individualizable.

Hay algunas manifestaciones del derecho a recibir información que sí son individualizables y susceptibles, por tanto, de ser protegidas como derechos subjetivos, pero dichas manifestaciones no son ejercicio del derecho a recibir información en sentido estricto. El derecho a la “autodeterminación informa-

tiva”, construido jurisprudencialmente a partir del precepto contenido en el artículo 18.4 de la Constitución, es derecho a recibir información sobre uno mismo, pero no es ejercicio del derecho reconocido en el art. 20.1.d) de la Constitución. Tampoco lo es el derecho de los parlamentarios a recibir la información pertinente para el ejercicio de su función (STC 161/1988) o la de los trabajadores acerca de determinadas decisiones empresariales (STC 181/1989). El derecho a recibir información es el derecho a recibir información general y no información a la que se tiene derecho por estar en una situación jurídica particular.

Y ese derecho a recibir información general, es el que no resulta individualizable. En el derecho a recibir información el ordenamiento no admite que el ciudadano se convierta en individuo. Es cierto que cada uno ejerce el derecho de manera distinta. Pero ese ejercicio diferenciado es jurídicamente irrelevante. No lo es ni sociológica ni políticamente. Pero sí jurídicamente. Para el ordenamiento el individuo receptor de información no es individuo, sino fracción anónima del proceso de formación de la opinión pública. La opinión pública sólo puede constituirse a partir de individuos informados, es decir, titulares en abstracto y ejercientes en concreto del derecho a recibir información. Pero esa individualidad no es definible jurídicamente. La dimensión subjetiva del derecho a recibir información existe sociológica y políticamente, pero no jurídicamente. Para el Derecho el derecho a recibir información únicamente tiene dimensión objetiva. Por eso, no es organizable técnicamente ni susceptible de ser protegido por los Tribunales de Justicia.

El Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse todavía sobre el ejercicio individualizado del derecho a recibir información y su protección en vía jurisdiccional, pero el Tribunal Supremo sí. Concretamente en la sentencia de 9 de noviembre de 1988, ante la reclamación de un ciudadano residente en Cataluña de que un programa que había sido emitido en televisión en lengua catalana fuera emitido también en lengua española, el Tribunal Supremo diría: “El derecho a recibir información corre a la par con el derecho a comunicarla libremente también como las dos caras de un mismo fenómeno, cuya perturbación desde fuera está estrictamente prohibida por mandato constitucional. Esto quiere decir que el derecho del potencial receptor consiste en el de recibir la información que se transmite libremente... Así pues, en términos generales, puede afirmarse que no existen obligaciones impuestas para satisfacer exigencias de receptores determinados... La decisión de dar noticias, informes, etc. de cualquier clase en cualquier lengua (o de no darlas) entra en el campo de la libertad de quien la toma y en principio *no infringe ningún derecho* de quienes pueden escucharlas o leerlas (o abstenerse de ello)”.

El derecho a recibir información es, por tanto, en la práctica un *derecho reflejo* del derecho a transmitir información. Todo lo que afecte al derecho a transmitir información afecta al derecho a recibirla. Pero no a la inversa.

Esta es la razón por la que, aunque los pronunciamientos sobre el derecho a recibir información son todo lo contundentes que hemos visto, en la práctica, desde una perspectiva jurídica el estudio del derecho a la información consista en el estudio del derecho a transmitir información, que es el que pasamos a examinar.

DERECHO A TRANSMITIR INFORMACION:TITULARIDAD

En principio el derecho está reconocido de forma general a todos los ciudadanos sin excepción. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional que en la STC 6/1981 diría que los derechos del artículo 20 “son derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos” (FJ 4º) y en la STC 6/1988 añadiría que el derecho a informar “corresponde a todas las personas”(FJ 5º).

Ahora bien, el hecho de que todos seamos titulares de estos derechos no quiere decir que todos seamos iguales en el ejercicio del derecho a transmitir información. La dimensión objetiva de este derecho en cuanto presupuesto de la sociedad democrática hace que su ejercicio profesional a través de medios de comunicación institucionalizados tenga un valor superior al que tiene el ejercicio por quienes no son profesionales de la información y no la transmiten a través de un medio de comunicación reconocido como tal por la sociedad. “La preservación de la comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad democrática ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales, *comunes a todos los ciudadanos...pero también una especial consideración a los medios* que aseguran la comunicación social y, en razón de ello, *a quienes profesionalmente* los sirven” (STC 6/1981, FJ 3º).

Obviamente esa especial consideración no puede traducirse en la exigencia de ningún tipo de privilegio, como sería, por ejemplo, el transformar el derecho a la información que es un derecho de libertad en un derecho de prestación, que impusiera al Estado el mantenimiento de determinados medios de comunicación. El problema se planteó poco después de la entrada en vigor de la Constitución, al ser recurrida la decisión de cierre de los medios de comunicación escritos de titularidad pública heredados del régimen anterior. El Tribunal Constitucional no otorgaría el amparo afirmando: “Quienes hacen profesión de la expresión de ideas u opiniones o de la comunicación de información los ejercen (los derechos del art.20) con mayor frecuencia que el resto de sus conciudadanos, pero no derivan de ello ningún privilegio y desde luego no el de transformar a 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 manteni-

miento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información" (STC 6/1981, FJ 4º).

Pero sí se traduce en una valoración distinta del ejercicio del derecho a la información cuando se hace por profesionales de la información a través de medios institucionalizados que cuando no se hace. Así lo decidió el Tribunal Constitucional en la STC 165/1987, en la que resolvió un recurso de amparo interpuesto por el presidente de una asociación de vecinos, que había difundido unas octavillas en defensa del ocupante de un piso, del que iba a ser expulsado judicialmente, y en las que se injuriaba gravemente a un ciudadano, del que se decía que pertenecía a una "mafia de subasteros" y que pretendía quedarse con el piso "con las manos limpias" y cuyo nombre se indicaba. El presidente fue condenado por los Tribunales de Justicia y tras haber agotado la vía judicial, recurrió en amparo alegando que se le había vulnerado el derecho a transmitir información. En respuesta a la solicitud de amparo, el Tribunal Constitucional dirá lo siguiente: "La libertad de información es, en términos constitucionales, un medio de formación de la opinión pública en asuntos de interés general, cuyo valor de libertad preferente sobre otros derechos fundamentales viene determinado por su condición de garantía de la opinión pública, que es una institución consustancial al Estado democrático que los poderes públicos tienen especial obligación de proteger. *Este valor preferente alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercida por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa*, entendida en su más amplia acepción. Esto, sin embargo, no significa que la misma libertad no deba ser reconocida en iguales términos a quienes no ostentan igual cualidad profesional...pero sí significa que el valor preferente de la libertad declina, cuando su ejercicio no se realiza por los cauces normales de formación de la opinión pública, sino a través de medios, tan anormales e irregulares como es la difusión de hojas clandestinas, en cuyo caso debe entenderse, como mínimo, que la relación de preferencia que tiene la libertad de información respecto del derecho al honor se invierte a favor de este último, debilitando la eficacia justificadora de aquélla frente a las lesiones inferidas a éste" (FJ 10º).

Titulares del ejercicio del derecho a transmitir información somos, pues, todos, pero no todos estamos en el mismo plano. El derecho a la información es tan importante para una sociedad democrática, que tiene que ser institucionalizado y protegido constitucionalmente en su institucionalización. No es suficiente la garantía de ese derecho como un derecho subjetivo de todos los ciudadanos. Es necesaria además una protección reforzada para el derecho ejercido institucionalmente, es decir, por periodistas profesionales a través de medios de comunicación reconocidos como tales por la propia sociedad. Protección reforzada que es contemplada ya por el propio constituyente al incluir los "derechos a la cláusula de conciencia y al secreto profesional" de los

periodistas en el inciso final del art. 20.1.d) (La cláusula de conciencia ha sido desarrollada por el legislador en la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio). Y que ha sido afirmada de manera reiterada en la jurisprudencia constitucional, como más adelante veremos.

ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL DERECHO A LA INFORMACION: LOS LIMITES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO

Para que el ejercicio del derecho a la información sea conforme con la Constitución tienen que concurrir tres elementos: dos de carácter positivo y uno de carácter negativo.

El primero de carácter positivo es la *veracidad*. Es el único que se menciona expresamente en la Constitución. El derecho que la Constitución reconoce es el derecho a transmitir "información veraz".

Ahora bien, el que sea el único elemento que la Constitución menciona, no quiere decir que sea el único. La veracidad es condición necesaria, pero no suficiente para el ejercicio del derecho a la información conforme a la Constitución. Además de veraz, la información tiene que ser "de interés general" o "relevante para la formación de la opinión pública". Una información, aunque sea veraz, que no tenga ninguna relevancia pública, no está protegida por el art. 20.1.d) de la Constitución.

Pero el derecho a la información no se define solamente por el contenido de la información que se transmite, sino también por la forma en que se hace. Una información puede ser veraz y públicamente relevante y no por eso su transmisión puede ser conforme a la Constitución. La forma de transmitir la información tiene que ser la apropiada para la formación de la opinión pública, sin extenderse sobre aspectos que no tienen interés desde ese punto de vista y sin contener expresiones que resulten injuriosas o simplemente insultantes para las personas sobre cuya conducta se informa.

Hay un cuarto elemento que no define el ejercicio del derecho a la información, pero que sí lo cualifica y que es el que acabamos de estudiar en el apartado anterior: que la información se transmita por profesionales de la información a través de un medio de comunicación institucionalizado.

La formación de la opinión pública es, pues, el eje en torno al cual gira el derecho a la información. Si es un derecho al que se dota de una extraordinaria protección no es por los sujetos que lo ejercen, sino por la función que su ejercicio tiene en el sistema político. La protección que el derecho dispensa no es subjetiva, sino funcional. Se protege la información que es necesaria para la formación de la opinión pública; la que no es necesaria para ello, carece de dicha protección.

Estos elementos constitutivos del ejercicio legítimo del derecho a la información no han sido definidos en abstracto, sino que lo han sido siempre en relación con los límites al ejercicio del derecho a la información establecidos en el apartado 4 del artículo 20 en los términos siguientes: "Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que los desarrollen y, *especialmente*, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia".

EL LIMITE DE LA VERACIDAD

Información veraz es toda información que es cierta, independientemente de cómo se haya obtenido y de la diligencia con que haya obrado el profesional a la hora de obtenerla y transmitirla. Si la información que se transmite se verifica posteriormente que es cierta, aunque el sujeto que la transmite haya actuado con frivolidad e incluso con temeridad, dicha información es veraz y está cubierta por el derecho a la información desde esta perspectiva.

La forma en que se ha obtenido la información y la diligencia profesional a la hora de transmitirla son, pues, indiferentes, cuando la información que se transmite es cierta, pero no lo son, cuando la información que se transmite no lo es.

O dicho de otra manera. Una información veraz es siempre una información constitucionalmente veraz. Pero una información no veraz puede ser una información constitucionalmente veraz, es decir, puede ser una información cubierta por la protección que la Constitución dispensa al ejercicio del derecho a la información.

Esto es lo que singulariza a la "veracidad" en el ejercicio del derecho a la información. Veracidad no es sinónimo de verdad, sino de verosimilitud razonablemente indagada y diligentemente contrastada. Cuando el profesional ha actuado de manera correcta, aunque la información que acabe transmitiendo no sea veraz, no por ello deja su transmisión de ser ejercicio del derecho a la información.

Esta ha sido la interpretación que de la exigencia de veracidad ha hecho repetidamente el Tribunal Constitucional: "La comunicación que la Constitución protege es...la que transmite información "veraz", pero de ello no se sigue...que quede extramuros del ámbito garantizado...la información cuya plena adecuación a los hechos no se haya evidenciado en el proceso...Cuando la Constitución requiere que la información sea "veraz" no está tanto privando de protección las informaciones que pueden resultar erróneas —o sencillamente no probadas en juicio— cuanto estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y se le 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 sería el silencio" (STC 6/1988, FJ 5º)

Obviamente, cuando la información que se transmite resulta no ser veraz, la prueba del cumplimiento del deber de diligencia es particularmente exigente. Pues, como dice el Tribunal Constitucional, dicho deber "no se satisface con la pura y genérica remisión a fuentes indeterminadas que, en ningún caso, liberan al autor del cumplimiento de dicho deber, pues, al asumir y transmitir a la opinión pública la noticia, también asume personalmente su veracidad o inveracidad, en cuanto que la obligación de contrastar la verosimilitud de la noticia es un deber propio y específico de cada informador." (STC 172/1990, FJ 3º). Sin embargo, "cuando la fuente que proporciona la noticia reúne características objetivas que la hacen fidedigna, seria o fiable, puede no ser necesaria mayor comprobación que la exactitud o identidad de la fuente, máxime si ésta puede mencionarse en la información misma" (STC 178/1993, FJ 5º).

Fiabilidad de las fuentes de la información y comprobación de la noticia son los dos elementos que integran el deber de diligencia exigido en el ejercicio del derecho a la información. Por lo general, ambos son exigibles, aunque excepcionalmente la fiabilidad de la fuente pueda eximir de la obligación de contrastar la noticia. En tal caso, se entiende que la simple mención de la fuente es garantía suficiente de la veracidad de la información que se transmite y que no es precisa una comprobación ulterior. Pero sólo excepcionalmente.

EL LIMITE DE LA RELEVANCIA PUBLICA DE LA INFORMACION

La exigencia de que la información sea de interés general viene impuesta por la propia posición del derecho a la información en el sistema político, por un lado, y por el reconocimiento del derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, por otro.

La exigencia es lógica. Si la función del derecho a la información es la de ser instrumento para la formación de la opinión pública, es evidente que la

información cuya transmisión dicho derecho debe proteger, tiene que ser la información relevante para la formación de dicha opinión. La irrelevante, por muy veraz que sea, no contribuye a formar la opinión pública y en consecuencia no es información a los efectos del ejercicio del derecho a la información. Así lo ha dicho en múltiples ocasiones el Tribunal Constitucional: "La libertad de información es un medio de formación de la opinión pública en asuntos *de interés general*." (STC 165/1987, FJ 10°).

Ahora bien, como el interés general no se puede saber en qué consiste y, en consecuencia, no es posible operar con él para decidir qué información tiene tal carácter, en la práctica lo que se exige es que la información que se transmite sea de relevancia pública, que, aunque es un concepto jurídico indeterminado, sí es delimitable con una cierta seguridad.

El concepto de relevancia pública del que se hace uso en la jurisprudencia constitucional, como vamos a ver, es bastante amplio. Relevancia pública es sinónimo de hecho "noticiable o noticioso", es decir, de todo hecho cuyo conocimiento puede tener interés para los ciudadanos, bien por las personas o las instituciones que intervienen en el mismo, bien porque objetivamente el asunto tiene transcendencia social, aunque sea meramente coyuntural.

Que el reconocimiento de los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen exijan también que la información protegida por el derecho a la información sea la públicamente relevante, es algo que cae por su propio peso. Si así no fuera, el contenido de tales derechos sería puramente ilusorio. Únicamente si se restringe el ejercicio del derecho a la información a la de interés general mediante el criterio de la relevancia pública, los derechos de la personalidad tendrán sentido en la organización de nuestra convivencia.

Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, que toma como punto de partida la "*posición prevalente*" de la libertad de información en cuanto garantía de la formación de la opinión pública libre. "Como regla general debe prevalecer siempre que la información transmitida sea veraz y esté referida a asuntos públicos de interés general por las materias a que se refieren y por las personas que en ellas intervienen", se dice en la STC 143/1991 (FJ 4°). Y en la 336/1993 se añade: "La ponderación de los derechos constitucionales en conflicto requiere que se tenga en cuenta la posición prevalente —aunque no jerárquica— que respecto al consagrado en el art. 18.1 CE ocupan los derechos a la libre comunicación de información y a la libertad de expresión del artículo 20.1 CE cuando su ejercicio tiene lugar dentro del ámbito constitucionalmente protegido, dado que estos constituyen no solamente libertades individuales de cada ciudadano, sino también la "garantía institucional de una opinión pública indisolublemente unida al pluralismo democrático" (STC 240/1992, FJ 3°, con cita de las SSTC 104/1986, 171/1990, 172/1990, 40/1992 y 85/1992). Pues como se ha dicho por este Tribunal en

anteriores resoluciones “para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas (SSTC 159/1986, FJ 6º y 20/1990, FJ 4º). De lo que se sigue, como también se ha declarado por el Tribunal, que cuando su ejercicio es conforme con el ámbito que la Constitución protege, los derechos reconocidos en el art. 20.1.d) CE alcanzan entonces “su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información” (SSTC 107/1988, FJ 2º y 240/1992, FJ 3º)” (STC 336/1993, FJ 4º).

Por el contrario, “si la información no se refiere a personalidades públicas que, al haber optado libremente por tal condición, deben soportar un cierto riesgo de una lesión en sus derechos a la personalidad, sino a personas privadas que no participan voluntariamente en la controversia pública,...el derecho al honor alcanza su más alta eficacia de límite de las libertades reconocidas en el art. 20 de la Constitución, que le confiere el núm. 4 del mismo artículo” (STC 165/1987, FJ 10º). Y es así, porque la “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, por una parte, y la libertad de información, por otra” (STC 20/1992, FJ 3º).

En consecuencia, cuando se produce un conflicto entre el ejercicio del derecho a la información y alguno de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución, no se puede afirmar de entrada la prevalencia del derecho a la información, sino que habrá que ponderar las circunstancias que concurren en el caso, para ver si el ejercicio del derecho a la información se ha mantenido o no dentro de sus límites constitucionales, porque, de no ser así, prevalecerían los derechos de la personalidad. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en “reiterada jurisprudencia”: “...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 transgredido ese ámbito” (STC 15/1993, FJ 1º) A continuación el Tribunal Constitucional indica cuales son los “elementos de primer orden” que el órgano judicial tendrá que tomar en consideración en el “juicio de preponderancia”, que son los siguientes: la materia de la información, su interés público y su contribución a la formación de la opinión pública, la persona objeto de la información y el medio de información. “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" (STC 15/1993, FJ 1º).

Cuando la información es veraz, tiene relevancia pública, contribuye a formar la opinión pública, la persona objeto de información es pública y la información es transmitida por profesionales de la información en un medio de información institucionalizado, el ejercicio del derecho a la información es legítimo. Cuando falta alguno o algunos de tales requisitos, empiezan las dudas sobre la legitimidad de su ejercicio, dudas que son tanto mayores cuanto más requisitos estén ausentes.

Pero incluso cuando se dan todos estos requisitos, el ejercicio del derecho a la información puede no ser legítimo y no estar cubierto por la protección reforzada que a este derecho dispensa la Constitución. Además es necesario que la información sea transmitida de una manera apropiada a la función que el derecho a la información cumple en el sistema político de la democracia.

TRANSMISION DE LA INFORMACION DE MANERA APROPIADA PARA LA FORMACION DE LA OPINION PUBLICA

En buena medida este elemento es un corolario del anterior. Si la información protegida es la públicamente relevante, la forma en que tiene que ser transmitida también tiene que ser la adecuada a su relevancia pública. Si la información, aunque sea veraz y sobre un acontecimiento de interés general, se transmite de una manera que no contribuye en absoluto a formar la opinión pública, porque se centra en aspectos que no tienen el más mínimo interés desde ese punto de vista, dicha información no está protegida por el derecho a la información.

Esta exigencia viene ejemplificada de manera excelente por dos sentencias del Tribunal Constitucional dictadas consecutivamente, mediante las cuales ser resolvieron sendos recursos de amparo interpuestos por los periódicos El País y Diario 16 contra unas sentencias condenatorias por la información que ambos habían publicado sobre un mismo hecho. Con ocasión de un accidente aéreo en el que habían muerto 148 personas, ambos periódicos incluyeron información sobre el comandante que pilotaba la nave. La familia del comandante interpuso una demanda en protección del honor y la intimidad personal y familiar del comandante fallecido, demanda que fue estimada en la jurisdicción ordinaria, que condenó a ambos periódicos. Contra ellas ambos periódicos interpusieron recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del derecho a la información. La información publicada por ambos diarios era muy parecida. En ambos casos se trataba de información veraz y públicamente relevante. Pero había una diferencia en la forma en que la información había sido transmitida. Mientras la información publicada en El

País se había limitado a informar de aspectos de la persona del comandante que eran relevantes para la formación de la opinión pública, la información aparecida en Diario 16 se extendía a aspectos de la vida del comandante, que no tenían ningún interés para la formación de dicha opinión. Por este motivo, el Tribunal Constitucional otorgará el amparo en el primer caso y no en el segundo (SSTC 171 y 172/1990).

Estas dos sentencias son, sin duda, las más interesantes sobre este límite en el ejercicio del derecho a la información de todas las dictadas por el Tribunal Constitucional. Pero el mayor número de sentencias ha versado sobre el "derecho al insulto" o, mejor dicho, sobre la no existencia de un derecho al insulto en la Constitución, de tal manera que una información veraz, públicamente relevante, sobre personalidad pública, que contribuye a formar la opinión pública y transmitida por un profesional del periodismo en un medio de comunicación institucionalizado, puede ser un ejercicio ilegítimo del derecho a la información por los insultos y expresiones vejatorias que en la información se vierten. El insulto y la expresión vejatoria no son elementos que contribuyan a la formación de la opinión pública y, en consecuencia, no pueden ser aceptados como ejercicio legítimo del derecho a la información.

La sentencia más significativa sobre el derecho al insulto fue la STC 105/1990, en la que el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de amparo interpuesto por José María García contra la condena de la que había sido objeto como consecuencia de la información por él transmitida acerca del entonces Presidente de la Federación Española de Fútbol y parlamentario de las Cortes de Aragón, José Luis Roca. En su programa de radio el Sr. García informó que el Sr. Roca, gracias a un fraude en su declaración de residencia, había recibido ilícitamente dietas por desplazamientos a las sesiones de las Cortes. El fraude ascendía a 219.000 pesetas. La noticia era veraz y fue probada en juicio. Sin embargo, en el programa de radio el periodista deslizó comentarios sobre los supuestos defectos físicos del Sr. Roca: "Lo de Pedrusquito lo he dicho en muchísimas ocasiones, es tan sólo un apelativo cariñoso que identifica sus escasos centímetros, su poco pelo y su nulo talante". También sobre su valía moral: "vil vasallo de Pablo Porta", "impresentable presidente de la Federación Española de Fútbol". Y varias cosas más por el estilo, que aparecen reproducidas en los antecedentes de la STC 105/1990. El Tribunal Constitucional no otorgaría en amparo por entender que "emitir expresiones, afirmaciones o calificativos claramente vejatorios desvinculados de la información, y que resultan proferidos gratuitamente, sin justificación alguna", que no guardan "la menor relación con la formación de una opinión pública libre", no es ejercicio legítimo del derecho a la información y constituye una vulneración del derecho al honor además del de la dignidad de la persona pública", dado que "la Constitución no reconoce un pretendido derecho al insulto" (STC 105/1990, FJ 8º. En el mismo sentido SSTC 85/1992, FJ 4º; 240/1992, FJ 8º, 336/1993, FJ6º)

El contenido de lo que se transmite es importante, pero la forma también. La información protegida es la información veraz y públicamente relevante tanto por su contenido como por la forma en que se la transmite. Cuando alguno de estos tres elementos falta, la información deja de estar protegida por el derecho a la información.

EL DERECHO DE RECTIFICACION

El reverso del derecho de información ejercido por los profesionales a través de medios de comunicación institucionalizados es el derecho de rectificación, regulado por la LO 2/1984, de 26 de marzo.

El derecho es reconocido a toda persona, natural o jurídica, con la finalidad de que pueda rectificar una información difundida sobre ella en cualquier medio de comunicación, que considere inexacta y que pueda serle perjudicial (art. 1). El derecho se ejerce mediante la remisión de un escrito de rectificación al director del medio en el plazo de siete días naturales, limitándose la rectificación a los hechos (art. 2). El director deberá publicar íntegramente la rectificación en el plazo de tres días con una relevancia similar a la de la información que se rectifica y siempre de manera gratuita (art. 3).

En el caso de que el director no acepte publicar la rectificación, el perjudicado podrá ejercitar la "acción de rectificación" en los siete días hábiles siguientes ante el Juez de Primera Instancia de su domicilio (art. 4). La acción se ejerce mediante escrito, sin necesidad de abogado ni procurador. El Juez puede no admitirla a trámite o admitirla. En este caso convocará al rectificante y al director del medio a un juicio verbal, que se celebrará en los siete días siguientes (art. 5). La sentencia, tras la práctica de las pruebas que puedan hacerse en el acto, se dictará en el mismo día del juicio o al siguiente. El fallo se limitará a denegar la rectificación o a ordenar su publicación (Art. 6).

En su interpretación del derecho de rectificación el Tribunal Constitucional ha intentado compensar la posición prevalente que él mismo le ha reconocido al ejercicio del derecho a la información por los profesionales en medios de comunicación institucionalizados. Ese derecho es muy fuerte cuando entra en contacto con otros derechos constitucionalmente protegidos y singularmente con los derechos del art. 18 de la Constitución. Pero, precisamente por eso, la posición del medio de comunicación se debilita en el ejercicio del derecho de rectificación. "En aplicación de la ley", ha dicho el Tribunal Constitucional, "puede imponerse ciertamente la difusión de un escrito de réplica o rectificación que posteriormente pudiera revelarse no ajustado a la verdad" (STC 168/1986, FJ 5º). La celeridad con que se tiene que transmitir información exime al medio de una investigación exhaustiva antes de transmitir una noticia, de tal manera que no toda información que posteriormente no se veri-

fique como cierta deja de estar protegida como ejercicio del derecho a la información. La celeridad con que tiene que operar la rectificación es su reverso. “Por ello, la resolución judicial que estima una demanda de rectificación no garantiza en absoluto la autenticidad de los hechos presentados por el demandante” (STC 168/1986, FJ 5º). Pero, no por ello, esta rectificación judicialmente impuesta lesiona el derecho a la información del medio que publicó la noticia, ni aun cuando “ésta pudiera revelarse como cierta y ajustada a la realidad de los hechos” (FJ 5º).