

LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y ACCESO A LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS

JAVIER SIERRA-RODRÍGUEZ

*Profesor Titular (A) de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia*

TRC, n.º 54, 2024, pp. 389-420
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. De la libertad de información a la posición preferente de los medios de comunicación y los periodistas. III. Elaboración de información y acceso a las fuentes parlamentarias. IV. La acreditación: normación, significado y obtención. V. Permanencia en sede parlamentaria: lugares designados, seguridad y orden público, y actividad gráfica. VI. La retirada de acreditaciones como medida sancionadora. VII. Una necesaria recapitulación.

I. INTRODUCCIÓN¹

Los periodistas y los medios de comunicación tienen una posición destacada en el ejercicio del derecho a comunicar libremente información veraz —ex art. 20.1 *d*)—. Se trata de una libertad de la que son titulares todos los ciudadanos. Sin embargo, de acuerdo con la frecuencia y la función que desempeñan los periodistas como intermediarios naturales entre la noticia y los ciudadanos, disponen de un reconocimiento especial². Este ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional (TC) a lo largo de los años, con base en que los medios de comunicación son un cauce ordinario para la formación de una opinión pública libre,

1 Este artículo es resultado del proyecto de investigación «El estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo» PID PID2021-124531NB-I00 (ESPAREU), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades) y cofinanciado por la Unión Europea.

2 Esta posición fue reconocida tempranamente por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 6/1981, de 16 de marzo, y 30/1982, de 1 de junio, entre otras.

lo que es un requisito para el ejercicio de otros derechos fundamentales y para el funcionamiento democrático.

Esta posición destacada se traslada a múltiples facetas que rodean al ejercicio de la libertad de información, entre las que son recurrentemente señaladas, aquellas que constituyen derechos que explícitamente menciona la Constitución, como la cláusula de conciencia o el secreto profesional³. No obstante, los periodistas disfrutaban de otra serie de ventajas en comparación con los ciudadanos corrientes, lo que se traduce en un acceso preferente a espacios públicos y lugares en los que se celebran actividades de interés general⁴.

De las distintas circunstancias del quehacer periodístico, nos centramos en las acreditaciones para cubrir la actividad del poder legislativo. Se trata de un ámbito que ha sido menos estudiado que otros, como las dependencias judiciales, en las que ha sido más abundante la litigiosidad y los pronunciamientos de los tribunales. En todo caso, el interés de su tratamiento radica, no solo en la relevancia de las funciones que ejercen las Cámaras legislativas, sino también porque, en ellas, se marca la actualidad informativa porque se facilita el contacto directo entre los parlamentarios y los periodistas. A ello debemos sumar una intermitente controversia, acrecentada en los últimos años, respecto a su permanencia en sede parlamentaria, que ha motivado que se encuentre en estudio la adopción de nuevas normas en el Congreso de los Diputados⁵.

Con todo, el objetivo que nos proponemos es examinar la doctrina constitucional sobre la libertad de información que tiene repercusión sobre este acceso y permanencia, de manera que se pueda trazar el perímetro en el que se debe mover cualquier condicionamiento de su actividad. Esto también nos aboca a confrontar esta doctrina con las previsiones que constan en los reglamentos de las Cámaras, pero, sobre todo, con la información que se ha obtenido sobre los criterios que se aplican cotidianamente por la administración parlamentaria para la concesión de acreditaciones⁶.

3 Sobre ambos derechos instrumentales de la libertad de información se remite al reciente trabajo sobre la cláusula de conciencia de Oliver Araujo (2024) y a la monografía sobre el secreto profesional de Moretón Toquero (2012).

4 En tal sentido se expresa Espín (2018: 259) en alusión a la «prioridad para la entrada en recintos oficiales, asistencia a conferencias de prensa, proximidad a acontecimientos de interés, etc.».

5 En paralelo a la elaboración de este artículo se ha conocido la conformación de un grupo de trabajo de la Mesa del Congreso de los Diputados, que examinará si procede intervenir ante las polémicas que han surgido estos últimos años. Entre las más recientes, se puede citar la queja de los responsables de prensa de algunos grupos políticos dirigida a la Secretaría General del Congreso de los Diputados en 2021, respecto a la praxis de algunos periodistas durante las ruedas de prensa con relación al trato dispensado y al tono y cariz ideológico de sus preguntas. La Asociación de Periodistas Parlamentarios también ha emitido comunicados en 2023 y 2024 para pedir el cese de los señalamientos que, desde algún medio, se realizaba sobre otros periodistas parlamentarios; así como para mostrar su disconformidad con la presencia de periodistas acreditados ante las Cámaras que, a su vez, desempeñan cargos de comunicación en partidos políticos.

6 Para la elaboración de este texto, se trató de identificar mediante diversas consultas si existían acuerdos de órganos de las Cámaras o criterios de la administración parlamentaria, dado que esta información no está publicada en sus respectivas páginas web. En el caso del Congreso de los Diputados, su documento de criterios

Para este fin, partimos de exponer la doctrina principal sobre la libertad de información y realizamos una aproximación al laberinto que supone, hoy en día, la determinación del concepto de periodista y de medio de comunicación. Seguidamente, nos adentraremos en los condicionantes del acceso a las fuentes públicas, en los requisitos de entrada y permanencia a las sedes parlamentarias, así como en las posibilidades de retirar las credenciales de prensa. El texto finaliza con una recapitulación, en la que se deslizan algunas ideas sobre los contornos que debe respetar cualquier regulación de esta materia, sin que traspase la línea roja que constituye el contenido esencial del derecho a la libertad de información.

II. DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN A LA POSICIÓN PREFERENTE DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LOS PERIODISTAS

Como premisa de partida, recordamos que la libertad de información forma parte de la esfera de la libertad de expresión en un amplio sentido⁷. Sin embargo, dispone de un perfil propio y de un contenido múltiple, englobando dos derechos distintos —o dos facetas de un mismo derecho—, uno destinado a comunicar libremente información veraz y otro a recibirla⁸. Están relacionados entre sí, ya que cada uno de ellos presupone la existencia del contenido del otro.

De ellos, el derecho a transmitir información centra nuestra mirada, pero no se puede disociar del derecho a recibir información porque, como recuerda Carrillo (1998: 121), la Constitución también «tutela la libertad del conjunto del cuerpo social y de cada uno de sus miembros en conocer lo que otros tienen que decir». Por

fue remitido por la Dirección General de Comunicación el 4 de junio de 2024, y se amplió información mediante una entrevista personal celebrada el 26 de junio de 2024 con la Directora de Comunicación, María Rosario Rodríguez García. Sin embargo, con relación al Senado, las dos respuestas obtenidas de departamentos distintos —Departamento de Relaciones con los Medios de Comunicación (29 de mayo de 2024) y Departamento de Información (28 de junio de 2024)— muestran una menor concreción de las condiciones para la concesión de credenciales en lo que parece un resumen de su dinámica de funcionamiento a la hora de tramitar las acreditaciones. Lo que llama especialmente la atención del Senado, es que se relaciona el contenido de sus criterios con la existencia de un acuerdo de la Mesa, sobre el que se ha indicado que no está publicado y que no lo facilitan por motivos de seguridad, debido a que se refiere a las normas de acceso al Palacio del Senado.

⁷ Sobre la diferenciación entre ambas libertades, nos limitaremos a decir que la libertad de expresión en sentido estricto comprende los pensamientos, ideas y opiniones —incluyendo las apreciaciones y juicios de valor—; mientras que la libertad de información se corresponde con la transmisión de hechos noticiables (STC 104/1986, de 17 de julio). Sin embargo, es habitual que se mezclen valoraciones personales e información, lo que dificulta distinguir qué corresponde al ejercicio de cada libertad. Esto obliga a aplicar alguna técnica, como examinar el elemento que aparece como predominante (STC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5).

⁸ En línea con lo expresado por la STC 105/1983, de 23 de noviembre, Pérez Royo (2012) indica que el derecho a la información se trata de un derecho doble, que comprende dos derechos distintos —a comunicar y a recibir— y que, aún relacionados entre sí, cada uno tiene su propia vertiente activa y pasiva. Por ello, niega que se trate de dos facetas de un mismo derecho, tal y como se desprende frecuentemente de la abundante literatura sobre la materia.

ello, no hablamos solo de libertades que se concretan en derechos individuales del emisor y del receptor, sino también de la sociedad en su conjunto, es decir, de «la colectividad como sujeto beneficiario», por lo que de ahí radica su trascendencia.

1. La relevancia de la libertad a comunicar libremente información veraz

En la temprana STC 6/1981, de 16 de marzo, ya se subrayaba la relevancia de la libertad de expresión e información para la existencia de una comunicación pública libre, «sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular» (FJ 3). Su conexión con la idea de democracia remarca que se trata de una libertad necesaria para el ejercicio de los derechos fundamentales y para una mayor plenitud de los que son inherentes al funcionamiento del sistema democrático⁹, como es, entre otros, la participación en los asuntos públicos¹⁰. A ello se suma que la opinión pública libre, también sirve al pluralismo político como valor constitucional básico de nuestro Estado democrático (STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 3).

Por ello, la libertad de información se traduce en un derecho prevalente, porque, más allá de tratarse de un derecho individual, cumple una función colectiva, y por este motivo Carrillo (1998: 123) recalca que no solo se trata de un derecho de libertad, sino que constituye una garantía institucional —con cita en la STC 26/1996, de 13 de febrero—.

Sin embargo, eso no significa que sea una libertad absoluta, sino que, a tenor de las circunstancias, puede quedar limitada por otros derechos y bienes objeto de protección, entre los que se encuentran aquellos que explícitamente menciona la Constitución en el artículo 20.4 CE —derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia—.

En todo caso, hay que atender a los límites immanentes del derecho a comunicar libremente información, que se resumen en su veracidad y en su interés o relevancia pública (STC 18/2015, de 16 de febrero, FJ 5). Ambos presupuestos acumulativos, son determinantes a la hora de estimar qué prevalece cuando hay una colisión con derechos de terceros o bienes jurídicos protegidos¹¹.

9 En su fundamento jurídico 3º expresa claramente la trascendencia de las libertades de información y expresión con respecto a nuestro sistema democrático: «El art. 20 de la Constitución, en sus distintos 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 huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política».

10 En tal sentido, «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, de 16 de diciembre, FJ 6).

11 De ahí que se deba verificar que se trata de una información veraz y que es noticiable, teniendo en consideración el interés público de la información porque «opera a la hora de ponderar las circunstancias concurrentes cuando se entra en conflicto con otros derechos o bienes constitucionales» (López de Lerma, 2018: 457).

El primero de ellos, la veracidad de la información —explícito en la CE—, no supone una verdad absoluta, ni hurta necesariamente de protección a quienes hayan podido difundir información errónea. Lo que conlleva es que la confección de la noticia se haya sometido previamente al debido contraste «con la diligencia exigible a un profesional de la información» (STC 129/2009, de 1 de junio, FJ2)¹². Se trata de un requisito que va en consonancia con esa posición preferencial que se otorga a esta libertad y que, por ello, entraña «una mayor responsabilidad moral y jurídica en quien realiza la información» (STC 159/1986, FJ 6).

El segundo, el interés o relevancia pública de la información, se refiere a los hechos noticiables que versan sobre personas, instituciones, materias o hechos que tengan esta proyección. En esta línea, un modo de apreciar el interés público consiste en valorar su grado de contribución al debate público y a la conformación de la opinión pública (STC 29/2009, FJ4)¹³.

Como se puede observar hasta el momento, ambas características de la noticia tienen una estrecha relación con el objeto de este texto. El canon constitucional de la veracidad se vincula con la práctica profesional de obtención y contraste de la información a la que ayuda el acceso a las fuentes parlamentarias. A su vez, el interés o relevancia pública, tiene su correspondencia con el tipo de información que se deriva de actividad de las Cámaras legislativas y que, salvo excepciones, tendrá relación con la actualidad política y legislativa, y con los personajes públicos que allí se congregan.

2. La posición preferente de los profesionales de la información

Con todo, desembocamos en la singular consideración que tienen los medios y los profesionales de la información, y que será la que justifique un acceso preferente a las fuentes y, también, una mayor expansividad del ejercicio de este derecho frente a otros.

Tempranamente, el TC apuntaba a la posición destacada de los profesionales de la información. Se refería a ellos tras afirmar que se trata de un derecho de todos

12 La veracidad lleva así aparejada un deber de diligencia del informador, para el que no basta una mera intención, sino la diligencia efectivamente mostrada (STC 29/2009, de 26 de enero, FJ 5). En todo caso, lo que no abarca es la simple «transmisión de rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, así como de noticias gratuitas o infundadas» (STC 199/1999, de 8 de noviembre, FJ2).

13 Siguiendo a Díez Bueso (2002: 220), las dos coordenadas principales a través de las que se verifica si existe interés o relevancia pública nos llevan a examinar la materia y las personas sobre las que versa la noticia. Así, aunque habrá que atender a las circunstancias de cada caso, se presta atención a que los hechos estén relacionados con el funcionamiento democrático, los derechos fundamentales o el pluralismo político, así como sobre aquellas cuestiones que puedan ser objeto de debate público o de interés en un contexto social y cultural concreto. Respecto a las personas se tiene en cuenta si éstas ocupan cargos o desempeñan funciones públicas; como también, si tienen notoriedad pública por el papel que ejercen en la sociedad o por lo que se conozca de ellas, entre otros supuestos —véase la delimitación que realiza Díez Bueso (2002)—.

los ciudadanos del que no se deriva privilegio alguno de prestación para los periodistas¹⁴. Sin embargo, esta apreciación no es óbice para que distinguiera a «quienes hacen profesión de la expresión de ideas u opiniones o de la comunicación de información», de manera que, por la frecuencia de su ejercicio «[el derecho] en la práctica sirva, sobre todo, de salvaguardia a quienes hacen de la búsqueda y difusión de la información su profesión específica» (STC 6/1981, FJ 4).

Con todo, la justificación de la posición preferente de los periodistas individualmente considerados, hay que buscarla por su nexo con los medios de comunicación. En la misma sentencia, les otorga una valoración especial por tratarse de vehículos que contribuyen a la comunicación social —y por consiguiente a la comunicación pública libre— y dictamina que, por esta razón, también deben tenerla quienes trabajan para ellos (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3). Con más claridad se expresaba la STC 165/1987, de 27 de octubre, al calificar como cauce normal de la opinión pública a los medios de comunicación, y reconocer que el valor preferente de esta libertad frente a otros derechos fundamentales «alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercitada 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» (STC 165/1987, FJ 10)¹⁵. De este modo, los periodistas tienen una mayor protección, pero no en atención a su cualidad de periodistas por sí sola, sino porque el ejercicio del derecho se desarrolla en torno a medios de comunicación que coadyuvan a hacer realidad la dimensión colectiva de la libertad de información.

3. Una aproximación a los medios de comunicación institucionalizados

Esta doctrina nos conduce a preguntarnos qué es entonces un cauce normal o un «vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública» o qué es la prensa «en su más amplia acepción». La pregunta es pertinente porque sus respectivos profesionales podrán ejercitar el derecho de modo preferente y tendrán una amplia protección. De inicio, entendemos que esta expresión comprende a los medios de comunicación tradicionales, lo que mantiene una incógnita sobre lo que abarca hoy en día, dado que la actividad informativa se ha transformado notablemente tras la llegada de internet y de las redes sociales.

14 En la STC 6/1981, el TC se pronunciaba sobre el cese de la actividad de algunos medios de comunicación públicos, subrayando que esta libertad no comprende un privilegio en favor de los periodistas que permita exigir a los poderes públicos la creación o mantenimiento de medios de comunicación (FJ 4).

15 En contraste, el nivel de protección que otorga la libertad de información frente a otros derechos fundamentales no tendría la misma extensión si la difusión se lleva a cabo por cauces distintos «tan anormales e irregulares como es la difusión de hojas clandestinas, en cuyo caso (...) la relación de preferencia que tiene la libertad de información respecto al derecho al honor se invierte a favor de este último, debilitando la eficacia justificadora de aquélla frente a lesiones inferidas a éste» (STC 165/1987, FJ10).

En la actualidad, se está virando hacia la individualización de la actividad con la aparición de soportes no convencionales que apenas requieren de personal y de recursos (periódicos digitales sin estructura, blogs, etc.). También, hay posibilidades de comunicación que permiten a cualquier ciudadano convertirse en emisor de noticias. Por ello, para autores como Elvira Perales (2023: 217), trasladar la expresión «prensa, entendida en su más amplia acepción» al contexto presente, no tiene por qué ceñirse únicamente a los medios de comunicación tradicionales y en ella podrían tener acomodo otras fórmulas más actuales.

En este punto, hay que recordar que la argumentación del TC para otorgarles una posición preferente, se debe a que se les asigna la cualidad como «cauce normal» de formación de la opinión pública. Con base en este importante papel, desde un prisma contemporáneo, pierde vigencia pensar únicamente en los medios tradicionales, porque el ecosistema de producción informativa engloba otros modelos que, sin guardar muchas de las características que se esperan de un medio de comunicación, ejercen una misión informativa notable.

Como indica De Miguel Bárcena (2016: 143), internet ha transformado las fórmulas a través de las que se expresa el pluralismo político y «ha ido diluyendo y debilitando la función de jugaban principalmente los periódicos en la conformación de la opinión pública». De ahí que Elvira Perales (2023: 217) plantee la conveniencia de revisar la vinculación del derecho con la noción de medios institucionalizados, «puesto que un importante sector de la sociedad no accede a la información —o no principalmente— a través de los medios considerados como institucionalizados (en papel o digitales) sino a través de otros cauces».

Ante esta realidad, observamos que la opinión pública se forma gracias a un variado universo de nodos informativos. Desde este prisma, se desdibuja, por tanto, la diferenciación entre los medios convencionales y los nuevos, sin perjuicio de que no estén en un plano de igualdad en cuanto a su aportación al debate público por sus distintas cifras de audiencia —algo que ya tampoco tiene por qué ser así—. En todo caso, ni siquiera por ello, se resta capacidad a estos nuevos medios de contribuir al pluralismo político cuando el panorama de los medios convencionales no refleja la suficiente diversidad¹⁶.

Por supuesto que esta reflexión no olvida el resto de los estándares de la libertad de información. Hay medios pequeños, que utilizan soportes y formatos alternativos, y que respetan en condiciones equivalentes la exigencia de veracidad y el tratamiento de información de interés o relevancia pública¹⁷.

16 En esta línea, Capodifèro Cubero (2015: 225) pone sobre la mesa que la crisis del sector de comunicación español está debilitando la contribución de los medios al pluralismo político, dado que se está erosionando su pluralismo interno, mostrándose «progresivamente más politizados y polarizados (...) otorgando cada vez más peso a cauces de expresión de la opinión cuyas formas son las de la propaganda doctrinaria, que en nada favorecen un verdadero debate en la sociedad».

17 Como pone de manifiesto Elvira Perales (2023: 217) también se ejerce una labor informativa «conforme a criterios propios de la práctica del periodismo» en «blogs, podcast u otros tipos de soportes personales

Lo dicho antecede a la exposición de las notas definitorias sobre lo que se admite como un medio de comunicación a efectos de acreditación en las Cámaras parlamentarias. Como más adelante se analizará, los reglamentos de las Cámaras se refieren a los *medios de comunicación social*, pero sin especificar qué debe entenderse por tales. Esto nos obliga a acudir a los criterios que emplea la administración parlamentaria y, para ello, utilizamos por su concreción, los facilitados por la Dirección de Comunicación del Congreso de los Diputados, sin perjuicio de algunas alusiones a la información recabada del Senado.

Los criterios de la Cámara Baja hacen referencia a los «medios de comunicación entendidos como empresas informativas», y las define como aquellas «que tengan personalidad jurídica y organización con sede social y empresarial, equipo directivo, redacción, administración y datos de contacto», añadiendo como requisito adicional para los medios digitales que «esos datos sean públicos en su página, así como la actualización periódica de contenidos»¹⁸.

Como se observa, se utilizan parámetros como su grado de formalización y de estructuración, que se podrían asimilar a la idea de institucionalización que maneja el TC, y que Moretón Toquero (2013:122) asociaba con características como la periodicidad de publicación, su estabilidad, y a la existencia de una estructura organizativa y de un reparto interno de tareas.

Esto nos evoca algunas reflexiones porque la disposición de estructuras donde hay una especialización y división del trabajo es un indicador de profesionalización, lo que nos conduce a presumir el aseguramiento de los cánones de veracidad de la información. Lo mismo podemos decir respecto a la disposición de datos de contacto y de una periodicidad mínima, porque favorece el ejercicio de derechos conexos como el derecho de rectificación.

Con todo, la definición que se emplea da por hecho que existe personalidad jurídica, sede social o una estructura diferenciada, y que se trata de «empresas informativas». Esto parece descartar de plano a medios que adopten una forma distinta a la empresarial, así como a una variedad de sujetos a los que TEDH ha ido reconociendo su papel como *public watchdog* porque también coadyuvan al debate público a través de la información (ONGs, bloggers, *influencers*, entre otros)¹⁹.

En cualquier caso, los elementos de esta definición parecen tener un sencillo acomodo en la doctrina constitucional, es decir, que se trate de cauces

sobre las más variadas materias, a informaciones ofrecidas por ONG o asociaciones en sus webs (...) de modo que sus informaciones pueden ser más completas que las de un medio tradicional o tratar temas que, por no interesar de forma mayoritaria, quedan relegados a medios alternativos, pero que congregarán a expertos o aficionados a la materia en cuestión».

18 En el caso del Senado, según la información aportada: «deben tener un editor reconocido y ser una empresa informativa con sede social, equipo directivo, redacción y datos corporativos de contacto, entre otros», aunque singularmente se añade que «las informaciones del medio no pueden ser anónimas».

19 Véase, entre otras, STEDH Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría* (rec. n.º 18030/11).

institucionalizados, en los que el soporte importa y es relevante para determinar el grado de protección constitucional (STC 105/1990, de 6 de junio, FJ 4).

No podemos finalizar este apartado sin mencionar que, en el momento actual, se echa de menos un pronunciamiento del TC que aborde la actualización de su doctrina sobre lo que es un medio de comunicación. Hoy en día ya hay más cauces que contribuyen a la conformación de una opinión pública libre y a garantizar el pluralismo político sin que dispongan de las características que evoca la idea de institucionalización²⁰.

4. Los periodistas como representantes de los medios de comunicación

El siguiente eslabón de la cadena es el periodista, que será el que ostente el pase de prensa. Sin embargo, en los reglamentos del Congreso (RCD) y del Senado (RS), las alusiones a la presencia de los periodistas en las sesiones quedan enmascaradas bajo la flexibilidad del término «representantes» de los medios de comunicación (véase art. 64 RCD y 73 y 75.1 RS). A su vez, los criterios que se aplican, omiten cualquier referencia a los profesionales porque se delimitan únicamente con relación a los medios de comunicación. Por este motivo, solo haremos un breve apunte sobre su definición.

En abstracto parece fácil saber quién es periodista y dispone, por ello, de más holgura en el ejercicio de su libertad de información, pero la tarea no es sencilla porque la jurisprudencia ofrece un panorama poco concluyente. Se incide en la habitualidad o frecuencia de su actividad y en que exista una retribución (STC 176/1995, de 11 de diciembre, FJ2). También, en que hay una diversidad de funciones que son susceptibles de integrar las tareas informativas (STC 199/1999, FJ4). Así, las fórmulas que puede adoptar esta profesión son muy variadas: profesionales a tiempo completo o parcial, *freelances* y colaboradores habituales en otros regímenes, periodistas literarios o gráficos, entre otras.

Para mayor abundamiento, no hay exigencias de titulación o de colegiación y no hay una regulación general que conceptualice lo que es un periodista. De hecho, Rosado Iglesias (2005: 37) entiende que tampoco se podría hacer una distinción en función de quién ejerce el derecho, porque, si atendemos a la configuración constitucional de las libertades de expresión e información bajo un criterio funcional, al

20 El Tribunal Constitucional ha destacado las semejanzas en la función que cumplen las nuevas fórmulas de comunicación y los medios tradicionales, pero sin terminar de pronunciarse sobre la extensión de la posición referente de los medios convencionales a los métodos informativos de nueva generación: «es preciso tener en cuenta que el uso de las herramientas digitales convierte a sus usuarios en creadores de contenidos, emisores, difusores y reproductores de esos contenidos (...) los usuarios pueden llegar a desempeñar un papel muy cercano al que venían desarrollando hasta ahora los periodistas en los medios de comunicación tradicionales; esos medios también pueden usar las plataformas que ofrece internet para la difusión de sus contenidos; y los periodistas pueden ejercer las libertades comunicativas asimismo a través de las redes sociales, con perfiles personales en los que no dejan de ser percibidos como periodistas por sus seguidores, y por el resto de usuarios» (STC 8/2022, de 27 de enero, FJ 2).

ser reconocidas de manera universal, conllevan su definición por su ejercicio: «esto es, a quién las esté ejerciendo, sin delimitar un colectivo en función de las condiciones concurrentes en él, sino por el ejercicio de las libertades».

No obstante, queda patente que los periodistas son más idóneos para el tratamiento de las noticias bajo los estándares profesionales y, con ello, para contribuir a la función colectiva de la libertad de información²¹. Así, aun siendo un derecho universal, este trasfondo se ve trasladado a la doctrina constitucional en términos de una posición preferente de su actividad.

Con todo y para cerrar este apartado, a la hora de determinar quién es un periodista, desembocamos en dos coordenadas a las que apuntaba Moretón Toquero (2012: 121): la profesionalización de quien ejerce el derecho y su vinculación a un medio institucionalizado. Se trata de términos que se encuentran implícitos en los criterios de acreditación ante las Cámaras, aunque su reflejo quede reducido a que serán los medios de comunicación los que señalen quién será su representante.

III. ELABORACIÓN DE INFORMACIÓN Y ACCESO A LAS FUENTES PARLAMENTARIAS

Una vez que se han abordado los aspectos conceptuales y se ha expuesto la relación de los periodistas con la amplitud del ejercicio del derecho, el siguiente paso nos lleva a ubicar la actividad parlamentaria como fuente de acceso para los profesionales de la información.

1. La obtención de información y el acceso a las fuentes

Esto nos lleva a interrogarnos sobre el tipo de actuación que supone cubrir una rueda de prensa de los portavoces de los grupos parlamentarios o una sesión plenaria. En la medida en que son actividades encaminadas a la preparación de la noticia, forman parte del contenido esencial del derecho a transmitir información, puesto que la libertad de información «cubre todo el proceso de elaboración, búsqueda, selección, confección de la información (...), toda la actividad preparatoria de dicha

21 De hecho, hay voces que remarcan las diferencias entre el ejercicio de la libertad de información por los ciudadanos y por los profesionales. Así, Capodiferro Cubero (2017: 716 y 717), aunque comparte que, en ambos casos, se está ejerciendo un derecho subjetivo individual, mantiene que los periodistas son los que mejor podrían contribuir a la realización de la dimensión objetiva del derecho a la información. El autor lo argumenta por razones de idoneidad para asegurar los cánones constitucionales de veracidad y el respeto a los derechos ajenos debido a su carácter profesional, por lo que subraya que los ciudadanos no estarían en igualdad de condiciones para ser garantes del pluralismo y del debate público. En sentido similar Serrano Maillo (2023) enfatiza el mayor afán de los profesionales por la precisión de la información y por la búsqueda de la verdad, en comparación con quienes, simplemente, se dedican a «contar cosas».

comunicación» (Solozábal Echavarría, 1988). En esta línea, el TC tiene declarado que este derecho a comunicar libremente información veraz «comprende el proceso entero desde la obtención y elaboración de la noticia hasta su difusión» (STC 56/2004, de 19 de abril, FJ 3)²².

A su vez, en este contexto se encontraría implícito un derecho de acceso a las fuentes que estén disponibles, porque «si la noticia se obtiene en una fuente de información de acceso general (...) forma parte del contenido del derecho a la libertad de información que no se impida el acceso a la mencionada fuente» (STC 56/2004, FJ 3); o más claramente, cuando el TC afirma «que incluye el derecho a que no se impida el acceso a la fuente de la noticia cuando aquella es pública o de acceso general» (FJ 6)²³.

De ahí que la obstaculización de la labor periodística, o su condicionamiento excesivo o arbitrario, cuando estamos ante fuentes públicas o de acceso general que, por su naturaleza, conllevan la asistencia presencial del informador, podría ser calificada como una praxis vulneradora de este derecho²⁴.

El problema inicial consiste, por tanto, en saber qué se puede considerar como una fuente de información pública o de acceso general, y más adelante, cuáles son las limitaciones o requisitos compatibles con el derecho a comunicar libremente información veraz.

2. Las fuentes públicas y de acceso general en las Cortes Generales

Podemos presumir que existe un «principio general de publicidad de la acción del Estado, de profundas raíces en un Estado democrático y que afecta a

22 Diversos textos internacionales suscritos por España incorporan las tareas de confección de la información como parte del derecho. Así, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) prevé que: «este derecho incluye (...) el de investigar y recibir informaciones y opiniones». En términos similares se expresa el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) al proclamar que: «este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones».

23 Este derecho a no sufrir perturbaciones ante las fuentes públicas o de acceso general como parte de la libertad de información, es fruto de la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional, puesto que no existe una mención explícita en el artículo 20.1 d) CE. En otros ordenamientos constitucionales, como en la Ley Fundamental de Bonn (LFB), está expresamente incluido en su artículo 5.1 al aludir al «derecho de informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos». Por ello, a la luz de la redacción de la LFB, Villaverde Menéndez (1992: 1166) entendía que la referencia a los «medios de difusión» en la CE era más restrictiva, porque una fuente de información es «todo soporte o instrumento a través del cual se obtiene información»; mientras que un medio de difusión se caracteriza por estar destinado a su propagación, constituyendo solo una de las muchas fuentes que pueden existir. En su texto, Villaverde Menéndez ofrece todo un aparato conceptual sobre las fuentes públicas y de acceso general basado en la doctrina alemana a cuya lectura se remite.

24 En esta dirección se expresaba la STC 105/1983 (FJ 11) que enfatiza el carácter de este derecho como libertad que conlleva «la realización de aquellos actos en que el propio derecho consiste», por lo que «la lesión directa se produce en todos aquellos casos en que tal comportamiento —los actos de comunicación y de difusión— se ven impedidos por vía de hecho o por una orden o consignación, que suponga un impedimento para que la información sea realizada».

todos los poderes del mismo» (Espín, 2018: 260)²⁵, pero, especialmente, a las Cortes Generales. Se trata de un órgano representativo que, por su naturaleza, es público y su conocimiento es necesario para que los ciudadanos puedan saber qué hacen sus representantes y cómo se desenvuelve la actividad legislativa. A ello, se añade que desarrolla labores de control al Gobierno, por lo que para autores como Ripollés Serrano (2006: 128) la transparencia de su actividad «es requisito sine qua non para el conocimiento ciudadano de la práctica gubernamental».

En cualquier caso, tenemos que remitirnos a preceptos concretos de la CE para afirmar el carácter público de algunas actividades de los poderes del Estado y, por tanto, de su indiscutible calificación como fuente accesible para el ejercicio de la libertad de información y, singularmente, para los medios de comunicación como intermediarios cualificados²⁶. Así, sucede cuando la Constitución Española declara que son públicas las sesiones plenarias de las Cámaras legislativas (art. 80 CE)²⁷ y las actuaciones judiciales (art. 120.1 CE)²⁸, sin perjuicio de otros artículos relativos al principio de publicidad de las normas (art. 9.3. CE) o al acceso a los archivos y registros administrativos —ex art. 105 b)—²⁹.

25 A ello alude Núñez Martínez (2008: 300) como el «derecho de información estatal», que conlleva la obligación del Estado de dar a conocer las normas aprobadas por los órganos del Estado a través de su publicación, así como de los trabajos de las Cámaras legislativas y la obligación del ejecutivo de ofrecer noticias de interés general. La relevancia de la información emanada de los poderes del Estado se ve acrecentada porque contribuye al cumplimiento del criterio de veracidad, en la medida en que se trata de un tipo de fuente sobre la que se predica una especial credibilidad (Galdámez Morales, 2021: 98).

26 En este sentido se expresaba la STC 30/1982, realizando el papel que desarrollan los medios de comunicación: «implica que éstos [los juicios] sean conocidos más allá del círculo de los presentes en los mismos, pudiendo tener una proyección general. Esta proyección no puede hacerse efectiva más que con la asistencia de los medios de comunicación social, en cuanto tal presencia les permite adquirir la información en su misma fuente y transmitirla a cuantos, por una serie de imperativos de espacio, de tiempo, de distancia, de quehacer, etc., están en la imposibilidad de hacerlo. Este papel de intermediario natural, desempeñado por los medios de comunicación social entre la noticia y cuantos no están, así, en condiciones de conocerla directamente, se acrecienta con respecto a acontecimientos que por su entidad pueden afectar a todos y por ello alcanzan una especial resonancia en el cuerpo social» (FJ 4).

27 Artículo 80 CE: «Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento».

28 El artículo 120 CE, en su primer apartado, expresa que «Las actuaciones judiciales serán públicas» aún «con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento» y, a su vez, su apartado tercero indica que las sentencias «se pronunciarán en audiencia pública». Así pues, encontramos que este artículo enuncia un principio general de publicidad de las actividades judiciales —supeditado a las excepciones que establezcan las leyes procesales—, que, en todo caso, comprenderá la audiencia pública en la que se dicten las sentencias.

29 El correlativo derecho de acceso a archivos y registros ha ido evolucionando y, desde la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se configura como un derecho a la información pública del que son titulares todos los ciudadanos. De cualquier manera, el TEDH ha declarado que entra dentro del ámbito de protección de la libertad de expresión reconocida en el artículo 10 del CEDH, cuando se cumpla simultáneamente con cuatro requisitos: que la finalidad de acceso consista en generar debate público o ayudar a la tarea de vigilancia de los poderes públicos; que exista un interés público en la información, entendido como la expectativa de que a la sociedad le gustaría estar informada sobre un asunto que le afecta colectivamente o que corresponde a los poderes públicos; que el rol del solicitante se corresponda con el de un *public watchdog* (periodistas, etc.); y que se trate de información

No obstante, aun cuando se reconoce el carácter público de algunas actividades o ámbitos, el acceso no tiene una proyección absoluta, y habrá que estar a los límites que establece la Constitución y a los que disponga la legislación aplicable —lo que en nuestro caso nos lleva a examinar los reglamentos de las Cámaras—. Aun así, las fuentes no se agotan por la declaración de determinados actos como públicos, sino que habría que adicionar, como mínimo, los que son de acceso general porque estén destinados a informar públicamente³⁰.

a) *Las sesiones plenarias como actividad de carácter público*

Centrando la atención en la actividad parlamentaria, recordamos que el artículo 80 de la CE solo se refiere al carácter público de las sesiones plenarias y tiene su correspondiente traslación en los reglamentos de las Cámaras. Así, el artículo 63 RCD proclama que las sesiones serán públicas y establece algunas excepciones: a) cuando se traten cuestiones relativas al decoro de la Cámara o de sus miembros o sobre la suspensión de un diputado; b) cuando se debata sobre documentos que hayan tenido su origen en la Comisión del Estatuto de los Diputados —que no afecten a las incompatibilidades parlamentarias—; o c) cuando haya un acuerdo del pleno por mayoría absoluta. En sentido similar se expresa el artículo 72 del RS, declarando que las sesiones son públicas, junto a supuestos que también constituyen excepciones a este carácter público³¹.

Quizás la principal diferencia entre los reglamentos del Congreso y del Senado, radica en que en el RCD no hay mención a la posible asistencia de los

lista y disponible para su entrega (STEDH Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*). Para un análisis de la jurisprudencia europea sobre la materia véase Pérez Conchillo *et al.* (2022).

³⁰ La entrada para cubrir información de fuentes de acceso general ha sido objeto habitual de controversia, y puede motivar que se vea vulnerada la libertad de información, incluso, cuando las actividades se celebran en recintos privados en los que haya una mayor tolerancia a la imposición de condicionamientos. En la STS 357/2021, de 15 de marzo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sec. 4ª), se venía a confirmar el criterio de la Junta Electoral Central (JEC) por el que se obligaba a facilitar el acceso a los medios de comunicación, a los actos electorales de Vox que tuvieran lugar en su sede o en otros recintos privados. El caso surgió tras el anuncio de esta formación política de vetar la acreditación y entrada a determinados medios de comunicación —El País y Cadena Ser—. En los acuerdos de la JEC que vendrían a ser confirmados por el TS, se ponía de manifiesto que, aun tratándose de espacios privados, este veto en periodo electoral vulneraba el artículo 66.2 de la LOREG a la luz del artículo 20.1 d) CE. La argumentación no partía desde el punto de vista del derecho a transmitir información, sino del derecho a recibirla, en la medida en que «está constitucionalmente configurado como un derecho de toda la ciudadanía, que se concreta en la facultad de cada persona y de la entera colectividad de acceder libremente al conocimiento, transmitido por los medios de comunicación (...). Ese derecho, colectivo e individual a la vez, se vería obstaculizado si las formaciones políticas pudiesen arbitrariamente impedir a determinados medios el acceso a sus actos electorales públicos, con el consiguiente menoscabo, a su vez, de las garantías de transparencia y objetividad del proceso electoral (...)» — véase el acuerdo JEC n.º 708/2019, de 8 de noviembre—.

³¹ Continúa el artículo 72 indicando: «a no ser que a petición razonada del Gobierno o de cincuenta Senadores se acuerde lo contrario por la mayoría absoluta de la Cámara. Serán secretas en los casos previstos en este Reglamento».

medios de comunicación a las sesiones plenarias —aunque se presuponga—; mientras que el RS realiza un reconocimiento expreso a los representantes de los medios de comunicación que «podrán» asistir a las sesiones públicas (art. 73).

b) *Las Comisiones como fuentes de acceso para periodistas*

Como se ha dicho, el artículo 80 CE cita únicamente las sesiones plenarias. Por tanto, no abarca a los órganos de trabajo como las comisiones, ni a las sesiones de órganos colegiados de gobierno —Mesa de la Cámara—, o de representación —Junta de Portavoces—. Esto nos aboca a verificar en los reglamentos de las Cámaras qué actividades pueden ser susceptibles de ser cubiertas por los periodistas. Sin embargo y con la sola excepción de las comisiones —y las sesiones plenarias—, la pauta común es una absoluta omisión en lo que concierne a los demás órganos³².

Así, con relación al Congreso de los Diputados, el artículo 64.1 RCD preceptúa que las sesiones de las Comisiones no son públicas, pero a ellas sí podrán asistir los representantes de medios acreditados, con la sola excepción de aquellas que tengan carácter secreto³³. Es decir, se crea una categoría intermedia porque se trata de sesiones que no son públicas, pero a las que tienen acceso los «representantes acreditados» de los medios de comunicación, siempre que no hayan sido declaradas secretas.

En lo que respecta al Senado parece regir un esquema similar. La regla ordinaria es que a las Comisiones «podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social» (art. 75.1 RS). No obstante, serán secretas las sesiones o el tratamiento de algunos puntos, cuando se dediquen al estudio de «incompatibilidades, suplicatorios y cuestiones personales que afecten a los senadores» (art. 75.2); mientras que se celebrarán a puerta cerrada por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 75.3). Es decir, pueden acudir siempre que las sesiones no sean secretas, ni transcurran a puerta cerrada.

La relación de previsiones acaba ahí, y no hay una invocación expresa a las actividades paralelas de comunicación, como las comparecencias ante la prensa o la tradicional presencia de los periodistas en los pasillos de entrada al hemiciclo.

³² Sobre el acceso de los medios de comunicación a las comisiones, la doctrina ha mostrado posturas dispares, unas favorables, argumentando que pueden desempeñar tareas legislativas por delegación del pleno —cuyas sesiones son públicas—; y otras en sentido contrario, porque la confidencialidad de sus debates contribuya a los acuerdos (Navas y Navas, 2009: 946).

³³ Según el RCD las sesiones de las Comisiones —incluidas las de investigación— serán secretas cuando exista un acuerdo por mayoría absoluta de sus miembros (art. 64.2) y, en todo caso, las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados (art. 64.3). Las comisiones de investigación podrán ser accesibles a los medios de comunicación cuando se celebren comparecencias informativas, salvo que versen sobre materias declaradas secretas o reservadas, o «cuando a juicio de la comisión, los asuntos a tratar coincidan con actuaciones judiciales que hayan sido declaradas secretas» (para más detalle véase el artículo 64 RCD).

Al no tratarse de actividades de los órganos parlamentarios, no tienen su acomodo en los reglamentos, pero responden a costumbres asentadas que ayudan a la función informativa, por lo que adquieren valor como fuente accesible para los profesionales del periodismo.

IV. LA ACREDITACIÓN: NORMACIÓN, SIGNIFICADO Y OBTENCIÓN

Una vez examinado el acceso a las fuentes, se aborda específicamente la regulación, el significado y el procedimiento de acreditación de los profesionales de la información en sede parlamentaria.

1. La normación de la actividad periodística en sede parlamentaria

Como ya se ha avanzado, las referencias a la actividad de los periodistas se encuentran en primer lugar, en los reglamentos y, complementariamente, deberían contenerse en sus normas de desarrollo. El RCD establece en su artículo 98.2 que: «La propia Mesa regulará la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios». En el caso del Senado, el reglamento no menciona la concesión de credenciales, pero el artículo 73 hace alusión a la asistencia de los representantes de medios «acreditados» a las sesiones públicas.

Sin embargo, más allá de estos preceptos, solo hay una instrucción publicada que apenas cita el requerimiento de un pase de prensa, pero ceñida a la información gráfica en el Congreso de los Diputados —se tratará más adelante por su especificidad—. Así, nada más parece existir sobre los requisitos o el procedimiento de acreditación general para periodistas³⁴, salvo los criterios internos señalados en páginas precedentes. Éstos no constituyen un acuerdo o resolución debidamente publicada, por lo que terminan siendo los que, simplemente, aplica la administración parlamentaria a la hora de decidir sobre las solicitudes que reciben.

Así, llama la atención que la concreción de criterios que son susceptibles de afectar y limitar en la práctica el ejercicio de la libertad de información —como se ha visto *ut supra* llegan a delimitar qué es un medio de comunicación—, solo

³⁴ Es necesario reiterar que no se tiene constancia de la existencia de un acuerdo general sobre acreditaciones de prensa en el Senado, pese a que, en las respuestas recibidas tras pedir información, se haya hecho alusión a las normas de seguridad sobre el acceso a sus dependencias. De cualquier manera, desde la Cámara indican que estas normas no están publicadas y su contenido tampoco ha sido facilitado, por lo que no podemos determinar su alcance. De las respuestas obtenidas, se deduce que afectan únicamente a cuestiones como el lugar de entrada, la obligación de pasar el control de seguridad o de portar de manera visible la credencial. En cambio, los aspectos más sustantivos de los criterios parecen ser un resumen de lo que se tiene en cuenta en la práctica para conceder las acreditaciones.

tienen su reflejo en documentos internos o en los que se ha plasmado la descripción de lo que se lleva a cabo. Por ello, sin entrar a sopesar ahora si su contenido responde a parámetros objetivos, destaca que, careciendo de valor jurídico suficiente, guían estas actuaciones materiales de la administración parlamentaria.

Por tanto, y pese a que se alude a la necesidad de acreditación en los reglamentos —sobre los que no se discute respecto a su rango y fuerza de ley (Aranda Álvarez, 2005: 38)—, las decisiones sobre el otorgamiento de las credenciales no están respaldadas por la regulación de desarrollo a la que hacen referencia, y que debería cumplir con todos sus elementos, como ser aprobada por el órgano correspondiente y debidamente publicada.

Así, por la incidencia que tiene la acreditación —o mejor dicho la no acreditación—, estas circunstancias nos sitúan en el terreno de la inseguridad jurídica, porque su concesión queda al arbitrio de la administración parlamentaria.

Con todo, dado que los criterios que se aplican permanecen en el tiempo, no están claras las razones por las que no se ha adoptado una instrucción general sobre la materia. Éstas pueden deberse a la inercia de las dinámicas del Parlamento que, bajo el auspicio de su esgrimida autonomía y de la costumbre de los *acta interna corporis*, lleva a que los actos de su administración también se vean contagiados y se limiten a reproducir la práctica habitual. Sin embargo, es más probable que exista un razonable recelo a disponer de una regulación, porque cualquier exceso termine favoreciendo la litigiosidad y la declaración de vulneraciones de la libertad de información —extremo que se acrecienta por la dificultad que supone lo fragmentado e incompleto de la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales (Banacloche Palao, 2018)—.

2. El significado de la acreditación

En todo caso, no nos resulta extraña la necesidad de un pase de prensa para acudir a sede parlamentaria, ya se trate de una acreditación puntual, temporal o permanente. El problema radica en que la consecuencia inmediata de no tener una acreditación es que se impide la entrada, lo que nos invita a reflexionar sobre el valor que se le otorga a la hora de cubrir actos públicos e ingresar en los edificios de los poderes públicos.

La acreditación no debería ser tanto una autorización —dado que estamos ante libertades básicas—, sino un mero instrumento que sirve a razones objetivas como podría ser la organización de un ágil acceso y permanencia de los periodistas en condiciones de seguridad y buen orden. Bajo esta óptica, la STC 30/1982, manifestaba que «el derecho de información no depende de la acreditación, y que ésta no es sino un medio de organizar el acceso a la Sala» (FJ 4). En la STC 56/2004, de 19 de abril, se remarcaba su papel instrumental y se enfatizaba el carácter ventajoso que representa para la prensa, porque permite que se pueda ejercer el derecho preferente de los periodistas en los actos públicos ante una

eventual falta de espacio —en este caso, en las audiencias públicas del ámbito judicial— (FJ 6)³⁵.

Por ello, la exigencia de acreditación no produce reproche constitucional, siempre que guarde ese carácter instrumental para organizar los aforos en función de la capacidad del recinto, servir a la agilización de las comprobaciones dimanantes de normas de seguridad, o prever el acompañamiento que se les va a brindar³⁶, entre otras. El problema, sin duda, puede venir de la operativa que conlleve la obtención de las credenciales porque suponga un obstáculo insalvable para desarrollar la actividad periodística, bien porque no se concedan, o bien porque requiera de una carga burocrática excesiva que termine haciendo inviable conseguirla —vulnerando con ello el contenido esencial del derecho—.

En todo caso, el acceso a las acreditaciones debe mantener un trato igual para los medios de comunicación «del mismo género», de manera que «las restricciones que se le impongan no pueden ser distintas a las que se establezcan con carácter general» (STC 30/1982, FJ 4)³⁷. Tampoco se puede condicionar o discriminar a periodistas concretos que acudan en representación de un medio, dado que esta circunstancia provoca una doble afectación, por un lado, a la facultad de organización del medio a quien se impone la condición («cercenando su libertad de elección con respecto al periodista encargado de asumirla»), y por otro, al derecho individual del periodista a quien se impide comunicar libremente información veraz (STC 30/1982, FJ 6).

En definitiva, las acreditaciones sirven al ejercicio de la libertad de información. Se conciben para facilitar el trabajo periodístico y tienen un valor organizativo. Por ello, más allá de causas objetivas, como la seguridad o la capacidad de las salas, entendemos que su denegación por otras razones es sospechosa de vulnerar la libertad de información, sin perjuicio de las apreciaciones que lo pudiesen justificar atendiendo a las circunstancias.

35 En la Observación General número 34 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 19 del PIDCP (CCPR/C/GC/34 de 12 de septiembre de 2011) se remarca que los sistemas de acreditación «solo serán permisibles cuando sean necesarios para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos. Esos sistemas deben aplicarse de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 y otras disposiciones del Pacto, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta lo dicho antes, que en la función periodística participan una amplia variedad de personas» (párr. 44).

36 Aunque esta cuestión excede del tratamiento de los países de prensa, es habitual que desde la administración parlamentaria se ofrezcan facilidades a los medios de comunicación, como son el uso de espacios en los que poder trabajar —incluso asignados de forma permanente—, la entrega de dossieres informativos, o la utilización de la señal oficial de retransmisión de imágenes audiovisuales. Al respecto, encontramos alguna referencia expresa en artículo 98.1 RCD: «La Mesa de la Cámara adoptará las medidas adecuadas en cada caso para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos del Congreso de los Diputados». Para conocer la evolución del apoyo que se presta a los medios de comunicación se puede consultar el texto de Serrano Martínez (2018).

37 Navas y Navas (2009: 950) han recalcado que el derecho a la información de los ciudadanos conlleva que sean ellos quienes libremente escojan el medio de comunicación para ser informados, lo que hace necesario «que los medios de comunicación puedan acceder a la información y ejercitar su circulación en términos de igualdad».

3. El proceso de acreditación en las Cámaras parlamentarias

La gestión de las acreditaciones se lleva a cabo a través de la Dirección de Comunicación del Congreso de los Diputados³⁸ y del Departamento de Relaciones con los Medios de Comunicación de la Dirección de Relaciones Institucionales del Senado³⁹, dependiendo en ambos casos de la Secretaría General de su Cámara correspondiente.

Según los criterios de la Cámara Baja, para su solicitud se requiere la aportación de una carta de presentación del medio en la que consten los datos que permitan comprobar los extremos citados anteriormente (domicilio, teléfono, CIF, datos sobre el equipo de redacción, etc.)⁴⁰.

A partir de ahí, la concesión de la acreditación se supedita, según el documento aportado, a parámetros que pretenden ser objetivos y que varían según el tipo de medio —prensa, radio, televisión o digital—, considerando «su implantación geográfica, su especialidad temática y/o su difusión». Estos criterios vienen a reforzar la idea de institucionalización, en aspectos como la exigencia de una concesión administrativa para la televisión o la radio. Sin embargo se establecen diferencias en favor de las televisiones nacionales y autonómicas debido al carácter permanente de su acreditación, en comparación con las de ámbito local.

38 A la Dirección de Comunicación le corresponde, entre otras funciones, la relación con los medios de comunicación. Las funciones concretas relativas a la acreditación y permanencia de medios se asignan, principalmente, al Servicio de Coordinación Administrativa y al Departamento de Medios de Comunicación y Producción Audiovisual, a través de cuyas unidades se realiza la gestión de las credenciales de prensa, del uso de espacios para las actividades informativas y de las peticiones de grabación y entrevistas en los edificios parlamentarios, así como el apoyo y facilidades a la labor de los representantes de los medios de comunicación, entre otras. Vid. Cláusula cuarta de las Normas de Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 4 de septiembre de 2007 (BOCG Congreso de los Diputados, n.º 596/2007, de 5 de septiembre) y plantilla orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados (texto consolidado de fecha 6 de junio de 2022, disponible en www.congreso.es).

39 A la Dirección de Relaciones Institucionales se le atribuyen las funciones en materia de prensa y relaciones con los medios de comunicación (Véanse las normas de organización de la Secretaría General del Senado de 21 de junio de 2022 [BOCG Senado, n.º 355/2022, de 24 de junio]). Con mayor detalle, estas funciones son asignadas al Departamento de Relaciones con los Medios de Comunicación, ostentando la propuesta y control de la concesión de acreditaciones, la atención directa a los medios de comunicación o la gestión de las aplicaciones informáticas para gestionar las credenciales (Véase Resolución de la Mesa del Senado, de 10 de mayo de 2022, por el que se aprueba el texto refundido de la plantilla orgánica de la Secretaría General del Senado [BOCG Senado, n.º 329/2022, de 13 de mayo]).

40 Indican los criterios del CD: «Para comprobar estos extremos, a los medios solicitantes se les requiere una carta de presentación del medio, escrita en documento corporativo del mismo, esto es con membrete de su cabecera o grupo de comunicación al que pertenece, y firmada por su director, CEO o máximo responsable, en la que además se especifique la dirección de su sede social, el número de teléfono fijo y el correo electrónico corporativo, el código de identificación fiscal del medio y los datos sobre el equipo de redacción». En el caso del Senado, la información facilitada sobre los datos o documentos para hacer una solicitud es menos detallada y solo indica que «siempre se piden correos corporativos para la solicitud». No obstante, el resto de datos que se deben aportar se deducen del formulario que tienen disponible para la solicitud de acreditaciones en su web: <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/prensa/acreditaciones/index.html> (Última consulta 01/06/2024).

Mayor inquietud suscita que se excluya de la posibilidad de obtener credenciales a los radios y televisiones que solo emiten en línea o a través de canales de *YouTube*, en la medida en que esta marginación viene a alterar qué se entiende por un medio de comunicación y genera dudas respecto a que se rebasen los contornos que el TC ha establecido sobre ellos⁴¹.

Hasta aquí, se ha examinado el contenido básico de estos criterios que, a todas luces, son insuficientes. Ni se indican extremos básicos como el número de periodistas que puede acreditar cada medio de comunicación, ni los plazos de respuesta tras la solicitud, ni el procedimiento de recurso de las decisiones. Como se observa, la inseguridad jurídica es la pauta en el proceso de acreditación. Se quiere subrayar que estos criterios no se encuentran publicados y que conseguirlos para la elaboración de este texto no ha sido sencillo.

V. PERMANENCIA EN SEDE PARLAMENTARIA: LUGARES DESIGNADOS, SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO, Y ACTIVIDAD GRÁFICA

El siguiente paso nos lleva a detenernos en lo que ocurre una vez obtenida la acreditación. En concreto, en los términos de permanencia en sede parlamentaria, fijando la atención en las dependencias del recinto a las que pueden acceder, en las reglas de seguridad y orden que deben observar, así como en las posibilidades de reacción por parte de las Cámaras cuando los periodistas no sigan las normas establecidas.

1. Lugares designados o en los que se desarrolla la actividad informativa

Los reglamentos del Congreso y del Senado constriñen la permanencia de los periodistas acreditados a los sitios para ellos asignados. El RCD —art. 98— hace referencia a la concesión de las credenciales «con objeto de que puedan acceder a los locales del recinto a los que se les destine y a las sesiones a las que puedan asistir». Por su parte, en una redacción más restringida, el RS alude solo a la asistencia a las sesiones públicas «en las condiciones que al efecto se fijen por la Mesa de la Cámara, y, en todo caso, desde los lugares a ellos asignados» (art. 73). Por tanto, desde el primer momento, no parece existir una libertad deambulatoria por los recintos parlamentarios, sino que debe tratarse de ubicaciones predeterminadas por las Cámaras.

⁴¹ Los criterios se establecen bajo el siguiente literal: «En el caso de las televisiones, están acreditadas permanentemente las nacionales y las autonómicas, pero no las locales. Para las cadenas de televisión y las emisoras de radio, se pide que tengan la concesión administrativa de explotación del espacio radioeléctrico. No se acreditan radios o televisiones que solo emiten *on line*, ni perfiles en YouTube».

A priori, esta restricción es acorde con la jurisprudencia constitucional, que ha dictaminado que no todas las dependencias de las sedes de los poderes públicos o de los espacios en los que se llevan a cabo actividades públicas, pueden ser considerados como fuentes de información. Al respecto, habrá que tener en cuenta características tales como la función específica a la que se destinan y si, en ellos, deben prevalecer otros derechos fundamentales o bienes protegidos que actúen como límite⁴².

En esta línea y con relación a las sedes de los órganos judiciales, la STC 56/2004 tuvo la ocasión de pronunciar que «Los pasillos u otras dependencias de ese edificio no son fuentes de información de acceso general, pues más allá de los locales en los que se desarrollan las actuaciones públicas, el derecho de acceso tiene un carácter instrumental, es decir, [de] paso para llegar a aquellos locales» (FJ6). En otras palabras, las ubicaciones distintas de aquellas en las que se celebran las actividades no son espacios para el ejercicio periodístico de modo absoluto. Similar argumentación se traslada a los despachos, las cafeterías o los cuartos de baño, porque, en ellos, el ejercicio de la actividad puede colisionar en mayor medida con la intimidad personal o con otros derechos fundamentales⁴³.

Aun así, que no sean zonas inicialmente destinadas a la función informativa, no impide que, en la práctica y ante la inexistencia de restricciones, se haya normalizado que sirven para esta finalidad. Los pasillos de entrada al hemiciclo, pese a su carácter instrumental como sitios de paso, se han convertido en un punto de encuentro habitual y de obtención de declaraciones de las personalidades públicas que allí se concitan⁴⁴. Por tanto y salvo prohibición en contra, hay que otorgar a estas dependencias un valor como fuente de acceso para los periodistas acreditados, aunque no se trate de espacios en los que se celebran las sesiones plenarias o las comisiones. De hecho, si no hay una especificación de lugares o una señalización precisa en sentido contrario, la pauta sería su posible utilización como zonas en las que llevar a cabo la labor informativa, siempre que se respeten los derechos fundamentales de los parlamentarios y del resto del personal de la Cámara, o que no se afecte a bienes jurídicos protegidos como la seguridad.

42 En tal dirección se pronunció la STC 231/1988, de 2 de diciembre (caso Paquirri), por la obtención de imágenes del torero en una enfermería donde debe primar la intimidad personal y familiar: «Ni la enfermería, por la propia naturaleza de su función puede así considerarse como un lugar abierto al público» (FJ 8).

43 La afectación a los derechos fundamentales de terceros dependerá del grado de intromisión efectiva que suponga la actividad efectuada. La STS n.º 217/2020, de 17 de febrero, Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 4ª (ECLI:ES:TS:2020:379) —caso *OK Diario*—, se pronunció sobre este particular con relación a los despachos de los parlamentarios. En la sentencia, se indicaba que el acceso por parte de un periodista gráfico no tenía por qué vulnerar el derecho a la intimidad, siempre que las imágenes captadas no mostrasen ningún aspecto concerniente a la esfera personal.

44 En tal sentido Cancho Sanjosé (2018: 500) pone de manifiesto esa posibilidad de contacto que excede del seguimiento de las sesiones parlamentarias: «Los medios de comunicación se acreditan en la cámara, pero no tanto para cubrir la información parlamentaria sino para acceder a las personalidades que acuden a ellas con el objetivo de que hagan declaraciones sobre la actualidad informativa».

2. Normas de seguridad y orden público

De cualquier manera, la permanencia de los periodistas debe ajustarse al ordenamiento jurídico y, particularmente, a las normas de la institución y a las medidas pertinentes para el mantenimiento de la seguridad y el orden en el interior de los recintos. Se trata de reglas de aplicación general a todas las personas que están en la institución y que deben ser observadas, sin que por ello se menoscabe la libertad de información. En esta dirección, el Tribunal Constitucional declaró que exigir a los periodistas que cumplan con las normas de seguridad es ajeno a cualquier restricción de la libertad de información —en este caso respecto al acceso a dependencias judiciales— (STC 56/2004, FJ 6).

De igual forma, la actividad periodística no es inmune a la necesidad de orden y, por tanto, es susceptible de activar la función de policía que se atribuye a la Presidencia de la Cámara. En efecto, el Reglamento del Congreso de los Diputados recoge que la alteración del orden puede motivar que la Presidencia adopte «cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturbaren aquel» (art. 105 RCD)⁴⁵ —en términos similares el art. 38 del Reglamento del Senado—. No obstante, esto no significa que pueda existir una absoluta discrecionalidad en las medidas, dado que debe haber proporcionalidad en la reacción.

De hecho, el artículo 106 RCD prevé la expulsión inmediata de «cualquier persona que en el recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella y fuese o no Diputado, promoviere desorden grave con su conducta de obra o de palabra». Este precepto ya aclara que debe tratarse de un desorden de gravedad, aunque la gama de comportamientos —«de obra o de palabra»— pueda ser muy variada. Con alguna semejanza encontramos el artículo 39 del RS, aunque en este caso no se enfatiza la gravedad de la alteración, sino que se limita a mencionar que se tomarán las providencias necesarias, pudiendo decretar su expulsión en el acto⁴⁶.

Aun así, es cierto que la solemnidad de las sesiones públicas y la necesidad de que no se interfiera la actividad parlamentaria, permiten una menor tolerancia

45 Así, el RCD establece en su artículo 105 que «El Presidente, en el ejercicio de los poderes de policía a que se refiere el artículo 72.3 de la Constitución, velará por el mantenimiento del orden en el recinto del Congreso de los Diputados y en todas sus dependencias, a cuyo efecto podrá adoptar cuantas medidas considere oportunas, poniendo incluso a disposición judicial a las personas que perturbaren aquél», lo que se complementa con las funciones atribuidas a la Mesa ex art. 31.11º para «Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara». De forma similar el artículo 38 del RS preceptúa que «El Presidente ejerce la autoridad suprema de la Cámara en el Palacio del Senado y los demás edificios que de éste dependen; dicta cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro de su recinto y da las órdenes oportunas a los funcionarios y agentes del orden», lo que se complementa respecto a la Mesa en el artículo 36.1 d).

46 Artículo 39 RS: «El Presidente tomará las providencias necesarias respecto de las personas del público que perturben de cualquier modo el orden en las tribunas o galerías de la Cámara pudiendo, además, decretar su expulsión en el acto. Si la falta fuera mayor, ordenará su detención y entrega a las autoridades competentes».

de las conductas que puedan motivar una respuesta⁴⁷. Sin embargo, el nivel de decoro que es exigible durante las sesiones, no parece que ser extrapolable a otras actividades como las ruedas de prensa, y menos aún, al encuentro informal que se produce en los pasillos de acceso al hemiciclo.

De hecho, no se puede confundir como una falta de compostura o de orden, el desarrollo de las prácticas habituales que se siguen en el ejercicio de la actividad informativa. Estas llevan a que, fuera de los espacios destinados a las sesiones, exista un afán de los profesionales por preguntar, repreguntar o comentar con los parlamentarios cuando sea posible y bajo la orientación que crean conveniente para sus propósitos informativos. Así, no sería extraño encontrar interpelaciones acompañadas de comentarios valorativos que nos sitúan también en el marco de la libertad ideológica y de expresión⁴⁸, y que resulten incómodos e incluso molestos. Están cubiertos por estas libertades y, en ellos, confluye la protección extensiva de la que gozan los periodistas y que los representantes públicos están sometidos con más intensidad al escrutinio de su actividad, por lo que deben tolerar en mayor grado los comentarios y críticas que se viertan sobre ellos⁴⁹.

En todo caso, y para cerrar este apartado, es oportuno realizar dos apuntes adicionales. En primer lugar, el orden público no puede ser utilizado como excusa indiscriminada para entorpecer la función informativa cuando los periodistas no sean los causantes de su alteración —salvo que pudiesen estar en riesgo otros bienes jurídicos protegidos, como su vida o su integridad física—. En la STEDH *Selmani y otros c. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*⁵⁰, se declaraba la vulneración del artículo 10 del CEDH, por el desalojo de unos periodistas a los que se privó de conocer directamente un conflicto que se producía, exclusivamente, entre los representantes parlamentarios en la Cámara legislativa. Y, en segundo lugar, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, ante un incidente causado por un periodista, la reacción debe quedar condicionada por su carácter perentorio para el restablecimiento de la normalidad, sin que se utilice como pretexto para provocar

47 De ahí que en los reglamentos haya previsiones sobre las tribunas. El artículo 107 RCD establece que «1. El Presidente velará, en las sesiones públicas, por el mantenimiento del orden de las tribunas. 2. Quienes en éstas dieran muestras de aprobación o desaprobación, perturbaren el orden o faltaren a la debida compostura, serán inmediatamente expulsados del Palacio por indicación de la Presidencia, ordenando, cuando lo estime conveniente, que los Servicios de Seguridad de la Cámara levanten las oportunas diligencias por si los actos producidos pudieran ser constitutivos de delito o falta».

48 Sin perjuicio de que las manifestaciones con base en la libertad de expresión deban estar sujetas a una mínima base factual, aunque se trate de juicios de valor (Serrano Maillo, 2011).

49 En tal sentido la doctrina del TC sobre los personajes públicos y, específicamente, de quienes ocupan cargos públicos, amplía ante ellos el margen de la libertad de expresión e información para favorecer el escrutinio público dado el rol que desempeñan. Por ello, «han de soportar las críticas o las revelaciones aunque duelan, choquen o inquieten» (STC 75/1996, de 22 de mayo, FJ6), dado que los medios de comunicación tienen el papel de ejercer «la crítica de quienes tienen atribuida la función de representar a los ciudadanos» y así, «el personaje público deberá tolerar, en consecuencia, las críticas dirigidas a su labor como tal, incluso cuando éstas puedan ser especialmente molestas o hirientes» (STC 192/1999, de 25 de octubre, FJ 7).

50 STEDH *Selmani y otros c. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, de 9 de febrero de 2017, Sec. 1º (rec. n.º 67259/14).

efectos permanentes sobre el ejercicio de su libertad informativa, todo ello sin perjuicio de la apertura de los ulteriores procedimientos judiciales o de otro tipo que estuvieran legalmente previstos con sus correspondientes garantías⁵¹.

3. Especial consideración de la actividad gráfica

La actividad gráfica en sede parlamentaria requiere un análisis aparte, puesto que existe una instrucción específica del Congreso de los Diputados, y porque la captación de imágenes —como también de sonido— es susceptible de tener una mayor incidencia en la intimidad personal y en otros derechos fundamentales como el secreto de las comunicaciones.

De partida, en el texto constitucional no encontramos una diferenciación entre la actuación de informadores literarios y gráficos. Partiendo de esta premisa, el TC ha expresado que el contenido del derecho debe ser equivalente y que además incluye la utilización y la instalación del instrumental técnico necesario para esta modalidad periodística (STC 56/2004, FJ 4)⁵². Aun así, como ningún derecho es absoluto, la sentencia expresa que la actividad gráfica podría ser objeto de limitación debido a sus singularidades, en concreto, cuando la instalación de medios técnicos pueda originar perturbaciones tan intensas que terminen interfiriendo en el desarrollo normal de la actividad parlamentaria.

De cualquier manera, la citada STC 56/2004 también subrayaba algunas particularidades de esta modalidad, porque la captación y difusión visual «puede afectar de forma mucho más intensa que el reportaje escrito a otros derechos fundamentales de terceros y a bienes jurídicos constitucionalmente protegidos relativos a intereses colectivos» (FJ 4)⁵³. No obstante, en el ámbito parlamentario es esperable que se estreche el espacio de los derechos de personalidad —como la intimidad—, debido a la relevancia pública de sus protagonistas y al interés

51 El Tribunal Constitucional tuvo la ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión respecto a las dependencias judiciales, indicando que, si un periodista actúa de manera contraria a las normas de comportamiento, la reacción debe ser inmediata, traducándose en la expulsión o detención en supuestos de falta de respeto al tribunal o delito según proceda, pero sin que se puedan adoptar acciones —como la retirada de acreditaciones— que «puedan extender sus efectos (...) más allá de la circunstancia concreta y de urgencia que las motivó» (STC 30/1982, FJ 5).

52 De ahí que la STC 56/2004, declarase que, al no existir una distinción, al menos, en lo que se refiere al contenido del derecho «forma parte de dicho contenido tanto la utilización de esos cauces técnicos para la obtención y difusión de la noticia en la fuente informativa de acceso general (...), como la instalación, instrumentalmente necesaria, de los aparatos técnicos precisos allí donde la noticia se produce» (FJ 4). Sobre este particular en el ámbito parlamentario, Cancho Sanjosé (2018: 492) ha destacado las dificultades que surgieron tras la proliferación de televisiones privadas y autonómicas por la falta de espacio, lo que terminó derivando en que algunos parlamentos implementasen medidas como ofrecer la señal institucional a los medios audiovisuales.

53 Recuérdese que, en el caso Paquirri (STC 231/1988) —aludido *ut supra*—, el formato imagen fue un elemento determinante para apreciar que se había producido una intromisión en la intimidad personal y familiar.

público de su actividad, lo que no impide que la toma de imágenes termine vulnerando sus derechos si se invade su esfera más privada⁵⁴.

En lo que respecta a su regulación, el RCD contiene una previsión expresa para sujetar la actividad de captación sonora y gráfica a autorización previa. Este artículo afecta a cualquier persona —«nadie podrá»— y no solo a los periodistas⁵⁵. Es decir, no se veta la presencia de periodistas gráficos o sonoros, pero se impone una regla general de prohibición sujeta a reserva de autorización⁵⁶.

El desarrollo de este artículo se materializó solo para la actividad periodística a través de la *Instrucción de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre la Información Gráfica en la Cámara* aprobada en 2011⁵⁷. En su génesis está la publicación de noticias basadas en la grabación de conversaciones escritas de algunos parlamentarios. Éstas se captaron de las pantallas de sus dispositivos móviles, lo que dio lugar a un debate sobre la salvaguarda de la intimidad y el secreto de las comunicaciones en la Cámara.

Aun así, la Instrucción aborda vagamente la acreditación, el acceso y el ejercicio de esta actividad, que deberá ser desempeñada «desde los lugares habilitados para ello» y sin que se puedan captar imágenes «en las zonas que se señalen expresamente por los servicios administrativos». A su vez, se añade como límite a la actividad el respeto de «los derechos fundamentales de los Diputados y demás personas que prestan sus servicios en la Cámara». Se trata de una concreción que no sería necesaria porque está recogida en el artículo 20.4 CE, pero que sí es relevante de cara al establecimiento de un régimen de sanciones. De hecho, lo más trascendente de la Instrucción es que contempla un procedimiento ante el incumplimiento de sus contenidos, que puede conllevar la retirada del pase de prensa por un plazo de hasta un año⁵⁸.

54 En contraposición, en la STC 56/2004 que hace referencia a sede judicial, se enfatiza que este ejercicio de proporcionalidad y ponderación debe tener en cuenta que la captación de imágenes en este ámbito puede ocasionar perjuicios más graves al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1 CE), «incluso, en determinadas circunstancias extremas» puede afectar al derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE). Además, la misma sentencia recalca la influencia sobre el proceso judicial cuando la captación de imágenes tenga efectos intimidatorios (STC 65/1992, de 29 de abril, FJ2), o interfiera en el proceso al originar juicios paralelos (ATC 195/1991, de 16 de junio, FJ6), entre otras consecuencias.

55 El artículo 98 RCD expresa que «Nadie podrá, sin estar expresamente autorizado por el Presidente del Congreso, realizar grabaciones gráficas o sonoras de las sesiones de los órganos de la Cámara».

56 Aunque no se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de este artículo del RCD, surgen dudas sobre las prohibiciones generales respecto a actividades que forman parte del contenido esencial de la libertad de información. Con relación a la captación y difusión de imágenes en las audiencias públicas en el ámbito judicial, el TC ya se manifestó indicando que «no es compatible, pues, con la actual legislación reguladora del ejercicio de la libertad de información (art. 20.4 CE) el establecimiento de una prohibición general con reserva de autorización en cada caso» (STC 56/2004, FJ 7).

57 BOCG Congreso de los Diputados, n.º 10/2012, de 2 de enero.

58 A grandes rasgos prevé la incoación de un expediente con audiencia del interesado por la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a cuyo término podrá dar lugar a una propuesta para que la Mesa de la Cámara decida sobre la retirada de la acreditación.

VI. LA RETIRADA DE ACREDITACIONES COMO MEDIDA SANCIONADORA

El procedimiento que acabamos de citar se ciñe a los periodistas gráficos, lo que nos lleva a indagar si existen otras previsiones asimilables que recojan consecuencias duraderas respecto a la acreditación para la generalidad de los profesionales de la información.

1. Legalidad sancionadora y retirada de acreditaciones

Los criterios facilitados por la Dirección de Comunicación del Congreso de los Diputados hacen alusión a las facultades de adopción de medidas organizativas que constan en el Reglamento (arts. 31.1.1.º y 105), como fundamento para la retirada de acreditaciones⁵⁹. Sin embargo, cuando estamos ante consecuencias permanentes que exceden de la cancelación de credenciales por razones organizativas (aforo, etc.), en mi opinión, no existiría una base legal suficiente con la mera remisión al Reglamento, salvo en lo dispuesto para los informadores gráficos que sí cuentan con una instrucción más definida.

Esto se explica porque una retirada de la credencial nos sitúa en el ámbito del derecho sancionador, lo que requiere de un procedimiento y de unas garantías adicionales que no se ven suficientemente colmadas por los contenidos del RCD. Pese a la autonomía del Parlamento, su actividad no queda exenta de la sujeción al principio de legalidad y a las garantías procesales del derecho sancionador general, tal y como se encargó de aclarar el TC a partir de la STC 136/1989, de 19 de julio⁶⁰.

En línea con lo mencionado, es necesario hacer referencia a dos casos relativamente recientes que han abordado controversias sobre la rescisión de acreditaciones desde la perspectiva del derecho sancionador.

El primero —caso Rius—, se produjo como consecuencia de la retirada de un pase de prensa ante la Generalitat de Cataluña por la formulación de preguntas

59 El criterio se expresa de la siguiente forma: «En cuanto a las circunstancias por las que se puede retirar una acreditación, la Presidencia y la Mesa de la Cámara tienen competencia para la adopción de esta decisión dentro de las facultades que les atribuye el artículo 72.3 de la Constitución y los artículos 31.1.1.º y 105 del Reglamento del Congreso, así como los artículos 5 y 6 de la Instrucción de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre Información Gráfica en la Cámara, de 28 de diciembre de 2011».

60 Ello se traduce, entre otros requerimientos, en la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones (Aranda Álvarez, 2017: 55). Es especialmente importante el seguimiento de estos principios del derecho sancionador porque, como se ha apuntado, la consecuencia de impedir el acceso de un periodista a sede parlamentaria afecta, tanto al periodista como individuo en el ejercicio de sus libertades, como al medio en su facultad de elección de quién va a cubrir un acto. Todo ello, sin perjuicio de las repercusiones negativas que inciden en la función colectiva que desempeña la libertad de información y de la interferencia en el derecho que tiene la ciudadanía a recibir información.

consideradas incómodas durante una rueda de prensa —entre otros motivos—. A raíz de ello, el TSJ de Cataluña dictaría medidas cautelares, ordenando la restitución de la credencial y, posteriormente, restablecería el acceso del periodista en condiciones de normalidad⁶¹. El pronunciamiento del Tribunal se basaba en que la decisión no respondía a razones organizativas, por lo que quedaría dentro del ámbito del derecho sancionador, cuyas garantías no se habían respetado mínimamente. Al periodista le había sido comunicada la retirada de la acreditación sin que hubiese una base normativa, ni un procedimiento con garantías como la audiencia del interesado, y sin que el órgano que la adoptó ostentase tales atribuciones.

El segundo —caso *OK Diario*—⁶², ya se circunscribe al Congreso de los Diputados y se suscitó tras la retirada de la acreditación durante un año a un periodista con base en el incumplimiento de la Instrucción sobre información gráfica. En este supuesto, sí estamos ante el establecimiento de una norma que tipifica conductas y sanciones, pero cuya aplicación se realizó a un periodista literario por observar unos despachos de parlamentarios. Es decir, no se trataba de un periodista gráfico, ni de la obtención directa de imágenes. El alto Tribunal tuvo en cuenta, de nuevo, que existían problemas de tipicidad en cuanto al objeto y al sujeto, por lo que terminaba concluyendo que la retirada de la credencial era contraria al principio de legalidad sancionadora, recalcando que las normas sancionadoras «no son susceptibles de interpretaciones extensivas» (STS 217/2020, FJ 5^o)⁶³.

2. Planteamientos recientes sobre la retirada de acreditaciones

Con todo, las polémicas recientes por la actuación de algunos periodistas han ocasionado que afloren diversos planteamientos respecto a la retirada de acreditaciones. Estos surgen por el cariz incómodo de las preguntas que se formulan en las comparecencias de prensa, por la vinculación de algunos periodistas a partidos políticos, o por asociar la labor periodística de varios medios a la generación de noticias falsas o a la incitación al odio. Se trata de fenómenos cuyo abordaje normativo está predestinado a su estrechez, dada la holgura que se ofrece al ejercicio de estas libertades por los profesionales de la información, a lo que se añade que están concernidos, tanto cargos públicos, como materias de interés público.

61 Las medidas cautelares en el caso del periodista Xavier Rius se dictaron mediante el Auto de 16 de diciembre de 2021, y fueron confirmadas por la STSJ de Cataluña n.º 2574/2022, de 30 de junio, Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 5ª (ECLI:ES:TSJCAT:2022:7459).

62 STS n.º 217/2020, de 17 de febrero, Sala de lo contencioso-administrativo, Sec. 4.ª (ECLI:ES:TS:2020:379).

63 El TEDH ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre extremos similares, declarando la vulneración del artículo 10 del CEDH por falta de garantías procesales al no existir cauces de reclamación contra decisiones de denegación de acreditaciones en sede parlamentaria y no concretar el periodo de vigencia de la sanción (STEDH de 26 de mayo de 2020, caso *Mándli y otros c. Hungary* [recurso 63164/16]).

Es cierto que la necesidad de mantener el orden y la consideración a los derechos fundamentales de los parlamentarios puede actuar como límite⁶⁴. Sin embargo, objetivar criterios sobre situaciones como las descritas, nos adentra en una senda que rozaría el socavamiento del pluralismo político y que, incluso, se podría asociar con una sutil forma de censura.

Sobre las preguntas incómodas, siempre que se formulen sin alterar el orden, entendemos —como ya se ha dicho— que, aun siendo irreverentes o molestas, forman parte del contenido de la libertad de expresión e información. Por ello, no cabrían previsiones que vayan más allá del establecimiento de turnos para preguntar o determinar las posibilidades de repreguntar. En todo caso, queda en el ámbito de la autonomía individual de los parlamentarios la opción de atenderlas y responder.

Con relación a la vinculación entre periodistas y partidos políticos —pese a las contradicciones éticas que se puedan plantear—, mientras no exista una regulación que inserte una incompatibilidad, cabe considerar que el ejercicio de unos derechos fundamentales no es óbice para el ejercicio de otros. Aun así, si se estima que debe existir una limitación porque se esté interfiriendo en el desempeño del cargo representativo, ésta debería quedar ajena a las actividades que son públicas por mandato constitucional, proyectándose únicamente sobre el resto —ej. ruedas de prensa—. No obstante, todo retroceso de la libertad de información debe ponerse en relación con la preservación de otros derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos, respetando los principios de pertinencia, necesidad y proporcionalidad.

Finalmente, con relación a la desinformación o la instigación al odio, esto nos lleva a otro debate sobre qué es una noticia falsa o un mensaje de incitación al odio y dónde se sitúan los límites de la actividad periodística en torno al enfoque de las noticias o a la incorporación de elementos valorativos fruto de la libertad de expresión. De cualquier manera, no se pueden hacer limitaciones con base en estos fenómenos en la fase de confección de la noticia, entre otros motivos, porque conllevaría hacer apreciaciones sobre las expectativas de información que no está publicada. Una postura en la dirección contraria nos llevaría a la limitación preventiva de derechos fundamentales.

VII. UNA NECESARIA RECAPITULACIÓN

Como hemos analizado en las páginas precedentes, los periodistas tienen una posición preferente en el ejercicio de las libertades informativas, que se ve reforzada

⁶⁴ Sin perjuicio de la jurisprudencia constitucional, la STEDH de 26 de mayo de 2020, caso *Mándli y otros c. Hungría* viene a reafirmar que también existe interés público en la protección de bienes como el desarrollo ordenado de los trabajos parlamentarios o los derechos de los representantes (§57).

por la publicidad de la actuación parlamentaria, y por el especial interés y relevancia pública que ostenta todo lo que atañe a su actividad y a sus protagonistas.

Disponen de esta posición porque llevan a cabo una profesión vinculada al significativo papel que desempeñan los medios de comunicación en la sociedad democrática, favoreciendo la formación de una opinión pública libre y el pluralismo político.

De ahí que sea importante delimitar, qué debemos entender por un medio de comunicación y por un periodista, porque solo aquellos que respondan a sus parámetros, podrán tener la llave para un acceso preferente a las fuentes públicas o de acceso general.

El Tribunal Constitucional apenas indica que se refiere a la prensa en una amplia acepción y que se caracteriza como un cauce normal e institucionalizado. Los términos que se recogen sobre los periodistas son muy versátiles y escasamente nos ayudan a trazar la frontera entre quién es un profesional de la información y quién no.

Bajo este contexto, debemos reflexionar sobre la conveniencia de precisar y actualizar estos conceptos, porque la transformación y la diversificación que se ha producido en el sector de la comunicación origina que sus funciones con relación a la democracia ya no sean patrimonio exclusivo de los medios convencionales.

En todo caso, la doctrina constitucional nos lleva a la idea de medios de comunicación de corte tradicional. Esto se traslada a los criterios que utilizan las Cámaras parlamentarias para la concesión de acreditaciones, que aterrizan la noción de un medio de comunicación institucionalizado a través de características como su grado de formalización y estructuración interna, mientras que los profesionales quedan reducidos a meros «representantes» del medio de comunicación.

La acreditación conlleva que se pueda acudir presencialmente a sede parlamentaria, a las sesiones que tengan carácter público y a las que se haya reconocido el acceso a los periodistas, así como a las actividades que estén destinadas a los medios de comunicación. El acceso a estas fuentes se inserta en los trabajos de preparación y elaboración de la noticia, y en consonancia, forma parte del núcleo esencial del derecho a comunicar libremente información veraz.

Esto no impide que sea necesaria una credencial de prensa, pero los sistemas de acreditación deben tener como premisa su papel instrumental, por lo que han de servir al refuerzo y a la garantía del ejercicio de la libertad de información. Por ello, cualquier constreñimiento debe tener un alcance mínimo, bajo criterios organizativos con una justificación razonable y objetiva, y manteniendo la igualdad entre los medios de comunicación del mismo género. En el mismo sentido, no cabe imponer requisitos para su obtención que sean singularmente gravosos o desproporcionados, y que terminen constituyendo una vulneración del derecho a transmitir información.

La permanencia de los periodistas en sede parlamentaria también puede estar condicionada por motivaciones legítimas, como la preservación del orden y la seguridad, evitar perturbaciones excesivas en la actividad parlamentaria, o que se

vean afectados los derechos de terceros, con especial énfasis cuando se trata de la intimidad personal y el secreto de las comunicaciones de los parlamentarios.

Con todo, nos hemos preguntado sobre la retirada de acreditaciones ante la contravención de las reglas de las Cámaras. En estos casos, deberán respetarse todas las garantías del derecho sancionador. Así, y partiendo del principio de legalidad, debe existir una tipificación de las conductas y de las sanciones concretas, en cuya aplicación se guarde un procedimiento con audiencia del interesado y con posibilidad de recurso. A su vez, las sanciones deben atender al principio de proporcionalidad, dado que la privación del acceso a las fuentes informativas es susceptible de producir consecuencias intensas porque supone el sacrificio de una libertad básica que concierne al periodista, al medio de comunicación, y a la sociedad en su conjunto como destinataria de la información.

En esta línea, los planteamientos más actuales que abogan por la restricción del acceso o de la presencia de periodistas en sede parlamentaria, nos sitúan en una peligrosa senda que puede sobrepasar la frontera de lo admisible, por cuanto podría constituir una modalidad de censura y una vulneración de la libertad de información. Se antoja un difícil encaje de aquellas propuestas que pretenden la adopción de medidas por formular preguntas incómodas o con elementos valorativos durante las ruedas de prensa; las que se basan en el contenido y orientación de las noticias pendientes de publicación; o las que quieren hacer reprochable que los profesionales ejerzan simultáneamente otros derechos fundamentales como la participación política. Así, cabe apuntar que solo existiría un margen de actuación indubitado por cuestiones de orden y seguridad, que, en todo caso, deberían dar lugar a reacciones inmediatas; como también ante supuestos de afectación a los derechos de los parlamentarios, que excedan de manera absoluta e inequívoca el margen de protección que ofrece el ejercicio de la libertad de información.

Para finalizar, se quiere poner de manifiesto que se producen algunas paradojas en torno al sistema de acreditación y permanencia de los profesionales de la información en las Cámaras parlamentarias. Estamos hablando de un mecanismo que sirve a la comunicación de información, pero, sin embargo, es reo de la opacidad y de la inseguridad jurídica. Como se ha desgranado a lo largo del texto, no existen unas normas de aplicación general para todos los tipos de profesionales que, además, estén mínimamente pormenorizadas en desarrollo de los reglamentos de las Cámaras y publicadas con todas las garantías. Esta circunstancia desemboca en quedar absolutamente a expensas de los criterios «internos» y de la práctica que aplica la administración parlamentaria. A ello se suma que no se contribuye a su conocimiento y que no se facilita saber qué es necesario para la acreditación. Parece que hay un afán por no dar pistas sobre cómo conseguir las credenciales para entrar en las Cámaras en calidad de periodista, lo que contrasta con la idea de transparencia y de un Parlamento Abierto en el que se propicie su permeabilidad a nuevos medios y fórmulas de hacer periodismo, quienes no por ello dejan de desempeñar una función tan importante como es la de trasladar información a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aranda Álvarez, E. (2005). Claves para entender el concepto y las fuentes del derecho parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, 66, 7-61.
- Aranda Álvarez, E. (2017). El reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma. *Revista de Estudios Políticos*, 175, 17-65.
- Banacloche Palao, J. (2018). El desarrollo de derechos fundamentales por el poder legislativo, el poder judicial y el Tribunal Constitucional. *Estudios de Deusto*, 66/2, 17-46.
- Cancho Sanjosé, M. C. (2018). Del Senado al @Senadoesp, 40 años de comunicación en la Cámara Alta. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 481-502.
- Capodiferro Cubero, D. (2015). Problemas y contradicciones de la regulación de la cláusula de conciencia periodística. *Revista de Derecho Político*, 94, 219-252.
- Capodiferro Cubero, D. (2017). La libertad de información frente a Internet. *Revista de Derecho Político*, 100, 701-737.
- Carrillo, M. (1998). El derecho a la información: entre la ley y la autorregulación. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 2, 119-131.
- De Miguel Bárcena, J. (2016). Las transformaciones del derecho de la información en el contexto del ciberperiodismo. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 141-168.
- Díez Bueso, L. (2002). «La relevancia pública en el derecho a la información: algunas consideraciones». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 66, 213-238.
- Espín, E. (2018). Los derechos de libertad (II). Libertades de expresión e información. En López Guerra, E. et al., *Derecho Constitucional. Volumen I* (pp. 253-277). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Elvira Perales, A. (2023). ¿Quién es periodista? *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 209-231.
- Galdámez Morales, A. (2021). Derecho a la verdad y cánones de veracidad. *Estudios de Deusto*, 69/2, 77-110.
- López de Lerma, J. (2018). El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática. *Estudios de Deusto*, 66/2, 435-459.
- Moretón Toquero, A. (2013). La cláusula de conciencia y el secreto profesional del periodista en Internet. En Corredoira, L. y Cotino, L. (dirs.), *Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales* (pp. 119-142). Madrid: CEPC.
- Moretón Toquero, A. (2012). *El secreto profesional de los periodistas: de deber ético a derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Navas Castillo, A. y Navas Castillo, F. (2009). El derecho de información de los ciudadanos en el ámbito parlamentario. En Torres del Moral, A. (dir.), *Libertades Informativas* (pp. 935-961). Madrid: COLEX.
- Núñez Martínez, M. A. (2008). El Tribunal Constitucional y las Libertades del artículo 20 de la Constitución Española. *Revista de Derecho de la UNED*, 3, 289-317.
- Oliver Araujo, J. (2024). La cláusula de conciencia de los periodistas: un derecho en defensa de su dignidad profesional. *Revista de Derecho Político*, 119, 13-39.
- Pérez Conchillo, E. et al. (2022). Panorámica jurisprudencial sobre el derecho de acceso a la información pública en el ámbito europeo. *Revista de Derecho Político*, 113, 193-220.
- Pérez Royo, J. (2012) Protección constitucional de los medios de comunicación social. En VV. AA., *Constitución y Democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral. Volumen II* (pp. 1671-1689). Madrid: Universitas.

- Ripollés Serrano, M. R. (2006). Parlamento y medios de comunicación social. *Cuadernos de Derecho Público*, 29, 127-140.
- Rosado Iglesias, G. (2005). El estatuto jurídico de los periodistas. *Cuadernos de Derecho Público*, 24, 29-69.
- Serrano Maillo, I. (2011). El derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos: dos casos españoles. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 579-596.
- Serrano Maillo, I. (2023). Ser periodista no es solo contar «cosas». *Cuadernos de Periodistas*, 45, 59-63.
- Serrano Martínez, J. (2018). Cuarenta años de información parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 415-434.
- Solozábal Echavarría, J.J. (1988). Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 139-155.
- Villaverde Menéndez, A. I. (1992). Las fuentes de acceso general. El artículo 5.1 LFB y su proyección sobre el artículo 20.1 de la CE. En VV.AA., *Los derechos fundamentales y libertades públicas. Actas de las XII Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española*, vol. I (pp. 1141-1168). Madrid: Ministerio de Justicia.

TITLE: *Freedom of information and access to Parliamentary Chambers*

ABSTRACT: *Journalists and media outlets hold a preferential position in accessing informational sources. This is an activity framed within the news preparation phase, and therefore forms part of the essential content of the right to freedom of information. This access has a particular impact on the Cortes Generales (Spanish Parliament) due to the public interest and relevance of their activities, which is why this article focuses on the accreditation and permanence criteria for these professionals within parliamentary premises. To this end, the case law of the Constitutional Court related to journalistic work within public authorities' premises is examined, as well as the regulations contained in the parliamentary rules and the customary practices of the parliamentary chambers. The analysis supports the view that press credentials should enhance the preferential position held by journalists. For this reason, the requirements for obtaining them should be limited to organizational reasons or the absence of a connection to institutionalized media outlets. Furthermore, maintaining order and respecting fundamental rights may serve as limits to their work within parliamentary premises, restricting their presence in areas not designated for informational purposes, or the capturing of images that could infringe upon the privacy and confidentiality of parliamentary communications. In any case, any response to a violation of the rules within parliamentary premises should be reduced to immediate measures arising from the police functions assigned to parliamentary bodies, without prejudice to the initiation of subsequent disciplinary proceedings, which must uphold all guarantees. However, the chambers do not have a regulatory framework that comprehensively governs all informational activities, providing legal backing to parliamentary administration. In its absence, accreditation and permanence criteria for journalists are applied, which seem to be inspired by constitutional case law but exceed some of its terms. Meanwhile, others are vague or completely omit the procedures and guarantees that journalists' access should have.*

RESUMEN: *Los periodistas y los medios de comunicación tienen una posición preferente en el acceso a las fuentes informativas. Se trata de una actuación que se enmarca en la fase de preparación de las noticias, por lo que forma parte del contenido esencial de la libertad de información. Este acceso tiene una especial proyección sobre las Cortes Generales por el interés y relevancia pública de su actividad, por lo que este artículo centra su atención en los criterios de acreditación y permanencia de estos profesionales en sede parlamentaria. Para ello, se examina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionada con la labor informativa en las*

dependencias de los poderes públicos, así como la regulación contenida en los reglamentos y la práctica habitual de las Cámaras parlamentarias. El análisis jurisprudencial permite sostener que las credenciales de prensa deben servir al favorecimiento de la posición preferente que ostentan los periodistas. Por este motivo, los condicionamientos para su obtención se deben limitar a razones organizativas o porque se carezca de una vinculación a medios de comunicación institucionalizados. A su vez, el mantenimiento del orden y el respeto a los derechos fundamentales puede constituir un límite a su ejercicio profesional dentro de las Cámaras, restringiendo la presencia en las ubicaciones que no estén destinadas a una finalidad informativa, o la captación de imágenes que puedan transgredir la intimidad y el secreto de las comunicaciones de los parlamentarios. En todo caso, cualquier reacción ante la conculcación de las normas en el recinto parlamentario, debería quedar reducida a respuestas perentorias fruto de la función de policía atribuida a órganos de las Cámaras, sin perjuicio de la incoación de ulteriores procedimientos sancionadores que deben guardar todas las garantías. Con todo, las Cámaras no disponen de una norma de desarrollo del reglamento que tenga alcance general para toda la actividad informativa y que dé respaldo jurídico a la administración parlamentaria. En su defecto, se aplican unos criterios en materia de acreditación y permanencia de los periodistas que parecen inspirados en la jurisprudencia constitucional, pero que se exceden en algunos de sus términos, mientras que en otros, son poco concretos u omiten completamente los procedimientos y las garantías que debería tener el acceso de los periodistas.

KEY WORDS: *freedom of information, right to information, right to transmit information, journalists, accreditation, parliamentary chambers, Cortes Generales.*

PALABRAS CLAVE: *libertad de información, derecho a la información, derecho a transmitir información, periodistas, acreditación, Cámaras parlamentarias, Cortes Generales.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 21.06.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.09.2024

CÓMO CITAR / CITATION: Sierra-Rodríguez, J. (2024). Libertad de información y acceso a las Cámaras parlamentarias. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 389-420.