LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN

DAVID ORTEGA GUTIÉRREZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional y Vicerrector de Extensión Universitaria de la Universidad Rey Juan Carlos

abierto y transparente que ofrece la Unión a estas organizaciones debería consistir en transformar la *Europa de los mercaderes en la Europa de los fieles*; en definitiva, en la humanización de las instituciones, de las estructuras y de las condiciones de vida de los ciudadanos de la Unión y de quienes se acercan a ellas desde lejanos países para adquirir la condición de ciudadano europeo.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN

DAVID ORTEGA GUTIÉRREZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional y
Vicerrector de Extensión Universitaria de la
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Regulación de la materia en el Tratado de Constitución. 2.1. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. 2.2. El artículo 11 de la Carta de Niza a la luz del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. 2.3. El contenido del apartado primero del artículo 11 de la Carta de Niza.2.4. El contenido del apartado segundo del artículo 11 de la Carta de Niza.- 3. Regulación de la libertad de expresión y de información en las Constituciones de los quince Estados miembros.

1. INTRODUCCIÓN

El 18 de julio de 2003, en Roma, se entrega al Presidente del Consejo Europeo el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El mismo fue adoptado por consenso por la Convención Europea el 13 de junio y el 10 de julio de 2003. El 18 de junio de 2004, en Bruselas, bajo Presidencia irlandesa, los 25 países miembros de la UE[1] aprobaron el Tratado, por el que se instituye una Constitución para Europa. Es este Texto sobre el que trabajaremos. Todos somos conscientes que Europa está viviendo unos años históricos y decisivos en su construcción y, por supuesto, la aprobación de una Constitución para Europa es un elemento esencial y determinante para el desarrollo de, como señala en su Preámbulo, «un destino común».

El Tratado se divide en cuatro partes[2]. En el Título II de la primera Parte se aborda la cuestión de los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión. Concretamente el artículo I-9 regula a lo largo de sus tres apartados los derechos fundamentales en los siguientes términos:

---

1 A este respecto es bueno tener presente que el día 1 de mayo de 2004 se incorporan a la Europa de los quince, diez nuevos países (República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia). Las Elecciones Europeas se celebraron el 13 de junio de 2004 para un nuevo Parlamento de 732 diputados. La participación media fue del 44,2%, los dos grandes partidos, el Popular Europeo y el Socialista Europeo, obtuvieron 269 y 199 escaños, respectivamente.

2 Las cuatro partes están precedidas de un Prefacio y un Preámbulo. La Parte I se compone de nueve Títulos en el que se avanzan las líneas maestras de la Constitución sobre diferentes cuestiones básicas: definición, objetivos, competencias e instituciones de la Unión, derechos de los ciudadanos, ejercicio de las competencias, finanzas, entorno próximo y pertenencia a la Unión. La Parte II es la Carta de Niza en su conjunto, con sus siete Títulos. La Parte III, la más extensa, aborda a lo largo de siete Títulos las políticas y el funcionamiento de la Unión. Concluye con una Parte IV de disposiciones generales y finales.

«1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales que constituye la Parte II.

2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará a las competencias de la Unión que se definen en la Constitución.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales».

Observamos por tanto que dentro del Tratado hay una remisión expresa del artículo 9 de la Parte I, a la Carta de los Derechos Fundamentales, que configura la Parte II del Tratado, y al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Antes de entrar en el análisis específico de ambos y su relación con el Tratado de Constitución para Europa, sí se puede indicar que la Convención Europea se ha decantado dentro de los diferentes Textos internacionales, por los dos más propios y cercanos a Europa. En este sentido ha desechado dos Textos básicos en materia de protección de derechos, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, bien es cierto que éstos se dan en el ámbito de Naciones Unidas. Parece por tanto sensato y adecuado remitirse a dos Textos de carácter más regional y europeos como son la Carta de los Derechos de 2000 y el Convenio Europeo de 1950. En cualquier caso, para el estudio del contenido del artículo 11 de la Carta de Niza, donde se regula el derecho a la libertad de expresión y de información, nos será muy útil e ilustrativo contrastar el mismo con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, incluso en determinadas materias con nuestra propia Constitución española de 1978[3].

2. REGULACIÓN DE LA MATERIA EN EL TRATADO DE CONSTITUCIÓN

En lo que afecta a la regulación del derecho a la libertad de expresión y de información en el Tratado de Constitución, debemos centrarnos en los dos Textos ya mencionados: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión de

[3] En concreto los artículos 19 de los dos Textos internacionales citados y el artículo 20 de la Constitución española.

2000 y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950.

2.1. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

Respecto de la Carta de los Derechos, lo primero que hemos de señalar es la incorporación de la misma, en su totalidad, al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, como Parte II del mismo. Se puede avanzar, recordando el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano[4] de 26 de agosto de 1789, que para que tengamos una Constitución, necesariamente debe haber una declaración de derechos o, como se denomina por los constitucionalistas, una parte dogmática de la Constitución, y que está se encuentre garantizada. Normalmente toda Constitución tiene cuatro partes: la programática, la dogmática, la orgánica y la de la reforma. Nuestra futura Constitución parece incorporar pues a su Parte II la dogmática o declaración de derechos.

2.1.1. Cuestiones Generales

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente en el Consejo Europeo de Niza, el más largo hasta la fecha, el día 7 de diciembre de 2000. La misma empezó a forjarse en el Consejo Europeo celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 en Colonia, en el que se eligió una Convención con quince representantes personales de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, un representante de la Comisión, dieciséis miembros del Parlamento Europeo y treinta miembros de los Parlamentos nacionales, para elaborar un proyecto de Carta[5].

---

4 Concretamente dice: «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución».

5 Los trabajos de la Convención se difundieron por Internet para darles publicidad. Su primera reunión fue el 17 de diciembre de 1999. Como observadores participaron el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa, siendo además oídos el Defensor del Pueblo europeo y representantes del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y de la sociedad civil. El 2 de octubre de 2000, el Presidente de la Convención, D. Roman Herzog, lo dio por concluido trasmitiéndolo al Consejo Europeo.

La Carta se divide en siete partes, y aunque éstas se denominan *Capítulos*, al incorporarse al Tratado de Constitución pasan a designarse, a mi modesto entender con mejor criterio, *Títulos*. Los Títulos versan sobre los siguientes derechos o, de manera más precisa, clases de derechos según la materia. Así, tenemos el Título I sobre la Dignidad; el segundo sobre las Libertades; el tercero sobre la Igualdad; el cuarto sobre la Solidaridad; el quinto sobre la Ciudadanía; el sexto sobre la Justicia; y, por último, el séptimo dedicado a las Disposiciones Generales[6].

La Carta va precedida de un Preámbulo que se compone de siete párrafos. Sí es relevante reseñar que en el antepenúltimo párrafo que se inicia con: «La presente Carta reafirma, ...», el Tratado de Constitución incorpora al final del mismo una frase que es interesante resaltar, como más adelante veremos, a efectos hermenéuticos, pues apunta lo siguiente: «En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Euroepa». Aparte de las discusiones que se suscitaron por la referencia o no al pasado cristiano de los valores comunes de Europa, donde básicamente Francia se posicionó en contra de esa expresa referencia, mientras que Italia, España, Irlanda y Alemania se manifestaron a favor, nos interesa apuntar la remisión explícita que se hace al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas y a la jurisprudencia de su Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sito en Estrasburgo, y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo.

2.1.2. Introducción al estudio del artículo II-71

El Título que se centra en nuestra materia objeto de estudio es el segundo, sobre las *Libertades*. Es sin duda el Título más extenso de la Carta, con catorce artículos. La libertad de expresión y de información está regulada en el artículo 11 o, según la estructura que sigue el Tratado de Constitución, artículo II-71, pues se encuentra dentro de la segunda Parte del Tratado de Constitución. Se compone de dos apartados. De extensión bastante reducida, siguiendo el

[6] Este Título VII en el Tratado de Constitución amplia su denominación respecto de la original de la Carta y se llama expresamente «Disposiciones Generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta».

criterio de regulación más bien corta y sintética que preside los diferentes artículos de la Carta de Niza. Dice así:

> «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.
>
> 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo».

Como señalábamos, es fácilmente verificable la brevedad de la regulación en contraste con otras normas de carácter internacional. Es sin duda la más corta si la cotejamos con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y con el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Antes de iniciar el análisis específico del artículo 71, y siguiendo la referencia interpretativa o hermenéutica que previamente señalábamos en el Preámbulo, nacida del Praesidium de la Convención que redactó la Carta de Niza, atenderemos a sus explicaciones en relación con el mencionado artículo, sabiendo que las mismas carecen de valor jurídico y tienen simplemente por objeto aclarar disposiciones de la Carta. De entrada se nos avanza una cuestión que es obvia y que se constata con la simple comparación de la regulación de la libertad de expresión y de información en el Convenio Europeo de 1950 y en la Carta de Niza del 2000. En efecto, el artículo 11.1 de la Carta es una copia literal del artículo 10.1 del Convenio, bien es verdad que de las tres frases que componen el artículo 10.1 del Convenio Europeo, la Carta sólo asume las dos primeras[7].

Al darse esta asunción de regulación de derechos por parte de la Carta respecto del Convenio y, por lo demás, que el artículo 11 de la Carta no es un caso aislado[8], se debe tener presente lo establecido por el artículo 52.3 de la

---

[7] La tercera frase del Convenio Europeo que no contempla establece lo siguiente: «El Presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa».

[8] Sucede lo mismo, dentro de este Título II, con el artículo 12.1 de la Carta sobre la libertad de reunión y de asociación con respecto al artículo 11.1 del Convenio; el artículo 10.1 de la Carta sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión con respecto al artículo 9.1 del Convenio; el artículo 7 sobre el respeto de la vida privada y familiar con respecto al artículo 8.1 del Convenio; el artículo 6 sobre el derecho a la libertad y a la seguridad con respecto al artículo 5.1 del Convenio; el artículo 9 sobre el derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia con respecto al artículo 12 del Convenio, bien es verdad que en este caso la regulación no es idéntica, pues se actualiza la regulación del Convenio al reconocer la Carta vías distintas al matrimonio para fundar una familia. Dejamos al margen las posibles correspondencias con los Protocolos Adicionales al Convenio.

Carta —dentro del Título VII referido a las *Disposiciones Generales*— al indicar que:

> «En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa».

Este apartado tercero del artículo 52 (II-112 del Tratado de Constitución) busca asegurar la necesaria coherencia entre la Carta de Niza y el Convenio Europeo. Así, el legislador deberá respetar, tal y como apunta el Praesidium, las limitaciones a los derechos establecidas en el Convenio, bien es verdad sin que ello implique mermar la autonomía del Derecho comunitario y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Como se desprende del propio artículo *in fine*, la protección de derechos regulada en el Convenio actúa por tanto como mínimo, permitiéndose por tanto a la Unión garantizar una protección más amplia.

2.2. *El artículo 11 de la Carta de Niza a la luz del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*[9]

A raíz de lo expuesto hasta ahora, especialmente en el artículo 52.3 de la Carta, hay que entender que aunque el artículo 11.1 de la Carta de Niza no haya contemplado el artículo 10.1 del Convenio en todos sus términos, dejando excluida pues la tercera frase anteriormente señalada, sí se debe indicar que caben las posibles restricciones que puede imponer el Derecho comunitario de la competencia a la potestad de los Estados miembros de establecer los regímenes de autorización previa a que se refiere el artículo 10.1 del Convenio Europeo en su tercera frase, no contemplada en la Carta de Niza. Al respecto de esta regulación, en sí misma, y vista ya su eficacia en relación con la Carta de Niza de 2000, hay que señalar lo original de la misma, al menos en los Textos Internacionales. Los artículos 19 de la Declaración Universal de 1948 y del Pacto Internacional de 1966 nada dicen en relación con esta materia. El Convenio Europeo hace una concesión a la realidad y desciende a una cuestión práctica

9 Ya hemos analizado en los puntos anteriores las diversas remisiones expresas de la Carta al Convenio, tanto en el Preámbulo como en el propio artículo 9 del Tratado de Constitución en su Parte primera.

y concreta, algo verdaderamente novedoso en una regulación tan abstracta como habitualmente es la de los derechos fundamentales. Tiene pues especial interés el Convenio Europeo al regular, y por lo tanto posibilitar, que los Estados miembros del Consejo de Europa ejerzan un específico control sobre determinadas empresas de comunicación. En concreto se apuntan tres tipos de empresas de comunicación: 1. Las de radiodifusión; 2. Las de cinematografía; y 3. Las de televisión. Por tanto no cabría o no se podría dar ese control por parte del Estado en otras empresas de comunicación como, por ejemplo, la prensa escrita, pues estamos ante una enumeración taxativa y cerrada.

El régimen de control administrativo que prevé el Convenio Europeo de 1950 es el de autorización previa. Es un procedimiento administrativo de control por parte de la Administración Pública que pretende que las diferentes empresas citadas —radiodifusión, cinematografía y televisión—, cumplan con los requisitos previos que la administración considere necesarios para el buen desarrollo de su cometido. Por ejemplo, las empresas de radiodifusión deberán cumplir una serie de condiciones establecidas o normativizadas: a la hora de montar sus estaciones de emisión, altura de las antenas, distribución de las franjas de emisión de las diferentes ondas, programación mínima que se exige, etc. Es relevante destacar que el Convenio Europeo habla de autorización y no de concesión. Esto quiere decir que se decanta por unas medidas de control y supervisión previas por parte de la Administración Pública, pero que la titularidad de los servicios de comunicación no es pública, sino privada. Esto significa que si las empresas de radiodifusión, cinematografía y televisión cumplen con los requisitos exigidos para la autorización, ésta necesariamente se debe dar. Por el contrario, en el régimen de concesión, es el Estado el titular de los servicios, en este caso públicos, de radiodifusión, cinematografía y televisión, cuya gestión indirecta el Estado puede ceder a empresas particulares, pero siempre, esto es lo destacable, la titularidad de los servicios de comunicación es del Estado.

Otra cuestión de relevante, según el Praesidium, es estudiar cómo actúan sobre el artículo 11 de la Carta de Niza los límites marcados en el artículo 10.2 del Convenio Europeo. Para ello precisamos, siquiera brevemente, analizar el citado artículo 10.2, que determina lo siguiente:

> «El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

Si atendemos al artículo 53.2 de la Carta de Niza en relación con la interpretación que de el mismo hace el Praesidium, debemos acordar que los límites que establece el artículo 10.2 del Convenio Europeo de 1950 afectan también al artículo 11.1 de la Carta de Niza de 2000. Esto supone varias cuestiones. En primer lugar, la existencia de límites (formalidades, condiciones, restricciones o sanciones). Hay que tener presente que expresamente no aparecen contemplados en la regulación del artículo 11 de la Carta de Niza de 2000, siguiendo, en este punto, una regulación más parecida o similar a la del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que tampoco establece límites[10], que a la del Convenio Europeo de 1950 —como estamos viendo— y la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que también incluye límites a estas libertades, expresamente en el apartado tercero[11] de su artículo 19. En segundo lugar, el establecimiento de una barrera a los límites que, lógicamente, no pueden ir más allá de los marcados en el apartado segundo del artículo 10 del Convenio Europeo de 1950. A este respecto hay que indicar que de los cuatro Textos Internacionales que estamos estudiando —Declaración Universal de 1948, Convenio Europeo de 1950, Pacto Internacional de 1966 y Carta de Niza de 2000—, es el Convenio Europeo el que incluye una enumeración más completa de límites[12] a la libertad de expresión y de información.

Tenemos, por tanto, que: 1. Hay límites a la libertad de expresión y de información regulada en el artículo 11 de la Carta de Niza de 2000; 2. Estos límites son los fijados en el artículo 10.2 del Convenio Europeo de 1950; y 3. No se puede ir más allá de esos límites que, actúan así como límites a los límites. Aunque, como ya hemos indicado, el Convenio Europeo de 1950 es más exigente o contempla más límites que el Pacto Internacional de 1966.

---

10 Dice así el artículo 19: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

11 En los dos primeros apartados el artículo 19 del Pacto Internacional define el contenido del derecho para establecer en su tercer apartado que «el ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas».

12 Como ya hemos señalado, sólo el Convenio Europeo de 1950 y el Pacto Internacional de 1966 incluyen o contemplan los límites a la libertad de expresión y de información.

Previamente al análisis de los diversos límites que indica el Convenio Europeo de 1950 y asume la Carta de Niza de 2000, apuntamos una serie de condiciones que el Convenio pone a los límites. Concretamente son dos. Por un lado, que los límites deben estar previstos por ley. Jurídicamente estamos por tanto ante una reserva de ley. El argumento es que se busca la mayor representatividad y, por ello, legitimidad, del legislativo respecto del ejecutivo. Se estima que la materia, el límite de los derechos fundamentales, es lo suficientemente importante para que tan sólo puedan regularse los límites por los respectivos Parlamentos nacionales y no por sus Gobiernos. No cabe pues que los límites se puedan establecer por reglamento.

Por otro lado, el Convenio señala que los límites deben ser *medidas necesarias* en el marco de una sociedad democrática. Con ello se pretende impedir el abuso en el establecimiento y desarrollo de los límites, que pueda implicar, en última instancia, ahogar o recortar en exceso la libertad de expresión y de información. Por ello se indica esa salvaguardia de que los límites que se pongan a la libertad de expresión y de información deben ser medidas necesarias para el desarrollo de una sociedad democrática. Así, *a sensu contrario*, en caso de que no lo sean, no cabría el establecimiento del límite. En este sentido es firme y consolidada la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que siempre en sus sentencias considera, para valorar si los límites han dañado o vulnerado derechos fundamentales contemplados en el Convenio Europeo, tres elementos: 1. Previsto por la ley (*Prescribed by law*); 2. Fin legítimo (*Legitimate aim*); y 3. Necesario en una sociedad democrática (*Necessary in a democratic society*). Nos queda por precisar que entiende el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por el adjetivo *necesario* al hablar de «medidas necesarias». Estamos ante lo que los juristas suelen denominar un *concepto jurídico indeterminado*, que de forma casuística el Tribunal competente, en este caso el TEDH, debe ir fijando o determinando. A este respecto el Tribunal Europeo señala que *necesario* no es sinónimo de *indispensable*, aunque tampoco se aproxima a términos más flexibles como *admisible*, *normal*, *útil*, *razonable* u *oportuno*. En la Sentencia *Handyside* de 7 de diciembre de 1976 recomienda el TEDH que previamente deben ser las autoridades nacionales quienes fijen la necesidad social de la medida que limita el derecho. La misma línea sigue en la Sentencia *The Sunday Times* de 26 de abril de 1979. Por último, el TEDH entiende en la Sentencia *Lingens* de 8 de julio de 1986 que el adjetivo *necesario* implica una «necesidad social imperiosa».

Entrando ya en la materia específica de los límites, encontramos que el Convenio Europeo apunta hasta doce, a saber. 1. Seguridad nacional; 2. Integridad territorial; 3. Seguridad pública; 4. Defensa del orden; 5. Prevención del delito; 6. Protección de la salud; 7. Protección de la moral; 8. Protección de

la reputación; 9. Protección de los derechos ajenos; 10. Impedir la divulgación de informaciones confidenciales; 11. Garantizar la autoridad del poder judicial; y 12. Garantizar la imparcialidad del poder judicial. En último término podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que detrás de todos los límites hay un mismo argumento, la defensa y protección del bien común o el interés general. En cierta medida, los doce límites se podrían compendiar en cuatro grandes bloques: 1. Defensa de la seguridad, tanto externa como interna (1-5); 2. Defensa de la integridad de la persona, tanto a nivel físico (salud) como a nivel no físico (moral) (6 y 7); 3. Defensa de los derechos de los demás, especialmente los personalísimos (8-10); y 4. Defensa del poder judicial para facilitar su función (11 y 12).

Si cotejamos la enumeración que hace el artículo 10.2 del Convenio Europeo con la del artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, observamos que, a pesar de ser el Pacto dieciséis años posterior, es más exhaustivo o detallado el Convenio Europeo a la hora de recoger los diferentes límites a la libertad de expresión y de información. Recordemos que el Pacto Internacional indicaba en su apartado tercero los siguientes límites: «el ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas». Son por tanto seis límites los que establece: 1. Asegurar el respeto a los derechos de los demás; 2. Asegurar el respeto a la reputación de los demás; 3. La protección de la seguridad nacional; 4. La protección del orden público; 5. La protección de la salud pública; y 6. La protección de la moral pública. Básicamente se podría señalar que el Pacto Internacional de 1966, respecto del Convenio Europeo de 1950, no ha contemplado los límites del cuarto bloque que anteriormente indicamos, esto es, el referido a la defensa del poder judicial para facilitar su función, que en el Convenio Europeo se concretaba en garantizar la autoridad e imparcialidad del poder judicial.

Sí debemos señalar que, tanto el Convenio Europeo de 1950 como el Pacto Internacional de 1966, coinciden en establecer la reserva de ley para la regulación de los límites a la libertad de expresión y de información. Incluso es más exigente el Pacto Internacional al indicar explícitamente, y no es un tema menor, que las restricciones tienen que estar *expresamente* fijadas por la Ley. El adverbio en este caso tiene su significado, ya que está indicando manifiestamente la no inclusión de restricciones implícitas, aunque se puedan deducir de los textos legales. Posibilidad que, aunque difícil, sí pudiera tener alguna cabida en el Convenio Europeo, pero es claro que no en el Pacto Internacional, ya que de

forma explícita exige que la restricción esté regulada por ley y además sea expresa. En nuestra opinión, las restricciones implícitas reguladas por ley en el Convenio Europeo tampoco tendrían viabilidad jurídica, pues es asentada la doctrina de la *vis expansiva* de los derechos en su aplicación y desarrollo y, como consecuencia de ello, la interpretación en relación con los límites de los mismos sólo puede ser restrictiva, en el sentido de no admitir los límites implícitos.

2.3. *El contenido del apartado primero del artículo 11 de la Carta de Niza*

Una vez que hemos estudiado: 1. Las relaciones jurídicas materiales entre el artículo 11.1 de la Carta de Niza de 2000 y el artículo 10.1 del Convenio Europeo de 1950; 2. La identidad de regulaciones en sus respectivos apartados primeros, con la excepción de la tercera y última oración del artículo 10.1 del Convenio Europeo que no está incorporado en el artículo 10.1 de la Carta de Niza; y 3. La eficacia jurídica de esa ausencia, como la del artículo 10.2 del Convenio Europeo de 1950 que no contempla el artículo 11 de la Carta, pero que sí es eficaz en la misma, vía artículo 52.3 de la Carta; nos resta lógicamente examinar en sí mismo el contenido del artículo 11.1 de la Carta de Niza.

2.3.1. Titular del derecho

El primer punto a comentar es el sujeto titular de la libertad de expresión y de información. La Carta se decanta por la expresión «Toda persona». La Declaración Universal de 1948 utiliza en su artículo 19 la expresión «Todo individuo», mientras que el Pacto Internacional de 1966 sigue una regulación en negativo, pero en última instancia con idéntico significado, que adopta su artículo 19.1 al señalar que «Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones», aunque la regulación del derecho como tal se encuentre en su artículo 19.2 que también utiliza la expresión «Toda persona». En último término se busca que el titular de la libertad de expresión y de información sea el sujeto universal, esto es, la persona que, por el mero hecho de serlo, tiene una serie de derechos inalienables, imprescriptibles e irrenunciables.

2.3.2. La universalidad del derecho

Es una característica básica del derecho a la libertad de expresión y, especialmente de información, la universalidad del mismo, que le recorre

transversalmente desde su dimensión subjetiva —que acabamos de indicar—, como las que ahora apuntaremos: la universalidad geográfica y la universalidad de los medios. La universalidad aparece tanto en las regulaciones internacionales: Declaración Universal de 1948, Pacto Internacional de 1966 y Carta de Niza de 2000, como en las regulaciones constitucionales nacionales[13].

La universalidad geográfica se encuentra regulada en el artículo 11.1 *in fine* de la Carta de Niza de 2000, al establecer el ejercicio de este derecho «sin consideración de fronteras». El argumento de fondo es no encapsular este derecho fundamental en ningún territorio en concreto, o dicho de otra forma, los Estados no pueden en sus territorios prohibir este derecho fundamental, sin ir, en ese supuesto, contra los diferentes Textos internacionales que regulan los derechos fundamentales. Se podría señalar que, en última instancia, la universalidad geográfica es una consecuencia lógica de la universalidad subjetiva, de forma y manera que, si este derecho lo es de toda persona o individuo, su ejercicio se tiene que permitir, para la efectividad del mismo derecho, en cualquier lugar. De lo contrario, el ejercicio del derecho de «toda persona» estaría condicionado por el lugar donde ésta se encuentre, lo que supondría, en último término, que no toda persona o todo individuo puede disfrutar de este derecho.

La universalidad geográfica también está contemplada en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Este último utiliza la misma expresión que la Carta de Niza y el Convenio Europeo, mientras que la Declaración Universal de 1948, señala, de forma similar, la expresión «sin limitación de fronteras».

Nos resta por tratar la universalidad de los medios. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 contempla en su artículo 19 *in fine* la universalidad de los medios en los siguientes términos: «por cualquier medio de expresión». El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 utiliza otra redacción más prolija que combina lo concreto con lo abstracto o global. Así, indica que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión «ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección». Lo concreto son las diferentes formas específicas de ejercer este derecho. Se apuntan cuatro: 1. Oral; 2. Escrita; 3. Impresa;

---

13 A este respecto, por ejemplo, el artículo 20.1.d) de la Constitución Española de 1978, contempla también, como veremos, la universalidad, tanto subjetiva —ésta de forma implícita en el «se» que inicia el artículo 20.1—, como la de los medios; la geográfica no tiene mucho sentido pues, en buena lógica jurídica, el Texto constitucional sólo despliega su eficacia en territorio español, por ello no aparece indicada.

y 4. Artística. Evidentemente no son incompatibles entre ellas, ya que puede haber una expresión *impresa* que además sea *escrita*, incluso que también sea *artística*, u otra que sea *artística* y además *oral*. La forma abstracta está incluida en la expresión «o por cualquier otro procedimiento de su elección», que es parecida, en cuanto a sus efectos, a la que utiliza la Declaración Universal de 1948 que se decanta con exclusividad por una forma únicamente abstracta. Éstas son jurídicamente más adecuadas, pues en ellas se comprenden todos los posibles supuestos presentes y futuros, lo que aporta a la regulación una mayor perdurabilidad en el tiempo que puede, por el contrario, ser obstaculizada por las enumeraciones concretas, siempre lógicamente más limitativas y encorsetadas por los contenidos que regulan.

El constituyente español de 1978, al igual que la Declaración Universal de 1948, optó con exclusividad por la contemplación de la universalidad de los medios global o abstracta, al reconocer el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz «por cualquier medio de difusión». En lo que respecta a la Carta de Niza y al Convenio Europeo, hemos de señalar que no regula la universalidad de los medios, en lo que consideramos un olvido ciertamente particular por parte de quienes hicieron los respectivos Textos. Hay pues que apuntar que hacia esta materia de la universalidad de los medios han mostrado más sensibilidad los Textos internacionales y nacionales, que los dos estudiados del ámbito europeo.

2.3.3. Las tesis monistas y dualistas sobre el derecho a la información

Junto con la universalidad del derecho a la libertad de expresión y de información debemos abordar otra cuestión relevante desde la perspectiva del contenido de este apartado primero del artículo 11. Nos referimos a la compleja y nada fácil cuestión del derecho sistematizado. En principio se está regulando el derecho a la libertad de expresión y este derecho comprende, según nos dice el artículo 11.1 de la Carta de Niza y el artículo 10.1 del Convenio Europeo, «la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas». Es reiterada doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos[14] que el derecho a la información está subsumido o es parte de un derecho más amplio que es el de libertad de expresión. Todo ello es una consecuencia lógica de lo

[14] Entre otras, Sentencia *Handyside* de 1976, Sentencia *Lingens* de 1986, Sentencia *Barfod* de 1989, Sentencia *Oberschlick* de 1991 o Sentencia *Wingrove* de 1996.

claramente establecido en el artículo 10.1 del Convenio. Se puede pues concluir que el derecho a la libertad de expresión está configurado por el derecho a la libertad de opinión de ideas y el derecho a la información que, según la Carta y el Convenio, estaría a su vez formado por el derecho a recibir y comunicar información.

El tema tiene su enjundia. El constituyente español de 1978, por ejemplo, no comparte esta teoría monista o unificadora[15] del derecho a la información y del derecho a la libertad de expresión, sino que sigue una doctrina dualista, esto es, diferencia ambos derechos a los que considera con sustantividad propia. De hecho está interpretación que da el Tribunal Constitucional español es coherente con la propia regulación de ambos derechos en el mismo artículo de la Constitución de 1978, el artículo 20.1, pero en diferentes letras, así, mientras el derecho a la libertad de expresión está contemplado en el artículo 20.1. a), el derecho a la información lo está en el artículo 20.1.d). En nuestra opinión es más correcta y acertada la regulación de la Constitución Española de 1978, pues ciertamente estamos ante dos derechos muy próximos y estrechamente interrelacionados, pero con sustantividad propia en cuanto al contenido, titulares, ejercicio y amplitud del derecho.

La libertad de expresión lo es de opiniones, juicios y valoraciones, que es un terreno estrictamente subjetivo, mientras que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional español[16], el derecho a la información lo es de noticias e informaciones, esto es, hechos, terreno por lo tanto propio del mundo objetivo. Bien es verdad, como indica también el Tribunal Constitucional, que lo que en teoría es fácil de separar, no lo es luego tanto en la realidad del ejercicio de ambos derechos, que suele estar muy entrelazado. Respecto de los titulares, aunque en principio el sujeto universal o público —toda persona o individuo— es titular del derecho a la información, es cierto que en las labores de investigar y sobre todo de difundir, son más propias y características de los profesionales

15 Expresamente señala en la STC 107/1988: «Nuestra Constitución consagra por separado la libertad de expresión —art. 20.1. a)— y la libertad de información —art. 20.1.d)— acogiendo una concepción dual, que se aparta de la tesis unificadora, defendida por ciertos sectores doctrinales y acogida en los artículos 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York y 10.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas de Roma. Según esa configuración dual —que normativiza a nivel constitucional la progresiva autonomía que ha ido adquiriendo la libertad de información respecto de la libertad de expresión en la que tiene su origen y con la cual sigue manteniendo íntima conexión y conserva elementos comunes»—.

16 Ver SSTC 6 y 107/1988, 123/1993, 136/1994, 42 y 76/1995 y 4/1996, entre otras.

de la información o periodistas. Por tanto, mientras que en el derecho a la libertad de expresión es titular de él toda persona, en el derecho a la información que, en principio también es titular de él toda persona, sin embargo, en las funciones de investigar y especialmente de difundir los titulares reales y efectivos son los periodistas. Respecto de su ejercicio, para la libertad de expresión basta con que no conlleve *animus iniuriandi*, mientras que el ejercicio del derecho a la información precisa del requisito de la veracidad. Por último, a la luz de lo estudiado en relación con las diferencias entre ambos derechos, especialmente en el contenido, parece obvio que el derecho a la libertad de expresión, basado en opiniones, es más amplio que el derecho a la libertad de información, sustentado en informaciones.

Por tanto hemos visto las dos consideraciones que pueden tener las conexiones entre el derecho a la información y el derecho a la libertad de expresión. Mientras, por ejemplo, el constituyente español los entiende de forma diferenciada, el Convenio Europeo de 1950 sigue una doctrina unificadora comprendiendo el derecho a la información dentro del más amplio derecho a la libertad de expresión. El Convenio Europeo comparte está regulación monista con la Declaración Universal de 1948 y el Pacto Internacional de 1966, aunque se pueden señalar matices relevantes. Así, hemos visto que el Convenio Europeo de 1950 regula el derecho a la libertad de expresión, el cual a su vez se compone del derecho a la libertad de opinión y el derecho a la libertad de información. La Declaración Universal de 1948 habla de un derecho a la libertad de expresión y de opinión, parece en principio que los contempla como dos derechos distintos, incluyendo la libertad de información dentro del derecho a la libertad de expresión. El Pacto Internacional de 1966 regula en negativo la libertad de opinión en el artículo 19.1, y la libertad de expresión, en la que incluye el derecho a la información, en el artículo 19.2.

2.3.4. Contenido del derecho

El artículo 11.1 de la Carta de Niza no viene a utilizar los verbos más adecuados para fijar o describir su contenido. Se utilizan los verbos «recibir» y «comunicar» informaciones. En este sentido, el constituyente español de 1978, a la hora de regular el derecho a la información en el artículo 20.1.d), uso estos mismos verbos, bien es verdad que cambio el orden de su exposición, a nuestro entender con buen criterio, pues lógicamente primero la información se *comunica* y, con posterioridad, se *recibe*. En nuestra opinión son mucho más precisos y reflejan mejor el contenido del derecho, los verbos que escogen tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos. Ambos, en sus respectivos artículos 19 nos hablan de investigar/buscar[17], difundir y recibir información. Incluyen, por lo tanto, una función básica en el derecho a la información que es la primera y esencial, anterior pues a las demás, para poder elaborar una noticia y cotejar su veracidad[18], esto es, la investigación o búsqueda. Por cierto, investigación o búsqueda que no contempla ni el Convenio Europeo de 1950 ni la Carta de Niza de 2000. Ambas Normas internacionales sí hablan de recibir, que aparece en todos los Textos con los que estamos trabajando, y de comunicar o difundir. Sin embargo, entendemos que es más preciso utilizar difundir (Declaración Universal de Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) que comunicar (Convenio Europeo, Carta de Niza y Constitución española), pues comunicar puede ser a uno o a varios, sin embargo, difundir implica, que es lo propio del derecho a la información y lo que le dota de su doble carácter o dimensión institucional, la recepción por parte del sujeto universal o público.

Siguiendo con el estudio del contenido del artículo 11.1 de la Carta de Niza, nos resta ya tan sólo explicar brevemente la expresión «sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas». Nos encontramos ante una regulación novedosa del Convenio Europeo, que no tiene similar en la Declaración Universal de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Se trata de salvaguardar el derecho a la libertad de expresión de cualquier cortapisa o intervención por parte del Estado o Administración Pública. El supuesto más claro y conocido que se busca evitar es la censura. Al hablar el Convenio Europeo de que no pueden existir injerencias por parte de las autoridades públicas, especialmente en el derecho a la libertad de información, se está pensando en la existencia, tan habitual desde el propio nacimiento de la libertad de imprenta, de la censura previa. En algunos textos constitucionales, como la Constitución Española de 1978, se contempla la prohibición de la existencia de la censura previa[19], que normalmente nace o viene del Estado y, en concreto, del Ejecutivo.

---

17 La Declaración Universal de Derechos Humanos utiliza el verbo *investigar* mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos usa el verbo *buscar*.

18 La veracidad es un requisito constitucionalizado para el ejercicio legítimo del derecho a la información en nuestro Texto fundamental de 1978.

19 Específicamente el artículo 20.2 señala que: «el ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa». Se refiere el Texto a los derechos del artículo 20.1 que son la libertad de expresión, de producción y creación literaria, artística, científica y técnica, la libertad de cátedra y el derecho a la información.

2.4. *El contenido del apartado segundo del artículo 11 de la Carta de Niza*

El artículo 11 de la Carta de Niza de 2000 se compone de dos apartados. Ya hemos estudiado el primero, que es el más complejo, especialmente por sus particulares relaciones con el artículo 10.1 y 2 del Convenio Europeo de 1950. Nos queda para concluir con el análisis del contenido de este artículo, el examen de su apartado segundo, que reza: «Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo».

El Praesidum, en relación con la interpretación de este artículo 11.2, indica que se basa en particular en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa a la televisión. Tenemos por lo tanto que si bien el artículo 11.1 regula la libertad de expresión, en su doble contenido de libertad de opinión y libertad de información, su apartado segundo se centra con exclusividad en esta última, la libertad de información. Y no sólo ello, sino que dentro de los diferentes medios de comunicación social que contribuyen a desempeñar la función pública y social de informar, según el Praesidum, el artículo 11.2 está pensado especialmente para el medio de comunicación televisivo, citando además concretamente el caso que en su día resolvió el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el Asunto C-288/89 (Sentencia de 25 de julio de 1991, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gorda y otros*, Rec. 1991, p. I-4007). Junto a esta Sentencia, el Praesidium también recomienda tener presentes dos documentos: 1. El Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, anexo al Tratado de la Comunidad Europea; 2. La conocida Directiva de la *Televisión sin fronteras* del Consejo de Europa, esto es, la Directiva 89/552/CEE, de 3 de octubre[20], con particular atención a su considerando nº 17. El mismo se encuentra en el Preámbulo de la Directiva, y apunta lo siguiente: «Considerando que es esencial que los Estados miembros velen para que no se cometan actos que puedan resultar perjudiciales para la libre circulación y el comercio de las emisiones televisivas o que puedan favorecer la creación de posiciones dominantes que impondrían límites al

---

20 Esta Directiva se incorpora al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de la Televisión por Satélite. Sin embargo, esta Ley no respeta el contenido de la Directiva de 3 de octubre de 1989, y es derogada a los dos años por la Ley 25/1994, de 12 de julio. La Directiva de la *Televisión sin fronteras*, que en su día fue realmente decisiva para el sector de las telecomunicaciones, se reemplazó por la Directiva 97/36/CE, de 30 de junio, la misma se incorpora al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 22/1999, de 7 de junio.

pluralismo y a la libertad de información televisiva, así como a la información en su conjunto».

Sin embargo, y a pesar de la interpretación que nos aporta el Praesidium, entendemos que la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación afecta, tal y como se desprende de la regulación, a todos los medios de comunicación y no únicamente a la televisión. Esto es esencial para la propia eficacia del derecho a la información que se desarrolla a través de la televisión, pero también por otros medios de comunicación social relevantes como pueden ser la radiodifusión o la prensa escrita, por citar tan sólo dos ejemplos.

Nuevamente tenemos que apuntar, como lo hicimos con anterioridad respecto de la contemplación de evitar las injerencias de las autoridades públicas, que esta vez es la Carta de Niza de 2000 original respecto de la Declaración Universal de 1948, el Pacto Internacional de 1966, e incluso por primera y única vez del propio Convenio Europeo de 1950 que tanto le influye. En relación con el pluralismo en los medios, al menos referido a los medios de comunicación de titularidad pública, el constituyente español de 1978 sí incluye alguna referencia concretamente en el artículo 20.3 al determinar que:

> «La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España».

3. REGULACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS QUINCE ESTADOS MIEMBROS

Estimamos para concluir este trabajo, que puede resultar de interés, apuntar cómo el derecho estudiado: la libertad de expresión e información, se encuentra regulado en los diferentes Textos constitucionales de los actuales[21] quince[22] Estados miembros de la Unión Europea.

---

21 *Supra*, nota n.º 1.

22 No incluimos al Reino Unido dado que carece de una Constitución escrita.

Alemania

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949

Artículo 5 (Libertad de opinión)

1. Toda persona tiene el derecho a expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen, y de informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía serán garantizadas. No se ejercerá censura.

2. Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, en las disposiciones legales adoptadas para la protección de la juventud y en el derecho al honor personal.

3. El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres. La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución.

Austria

Ley Constitucional Federal de Austria de 1 de octubre 1920

Artículo 13

Todos tendrán derecho a expresar su pensamiento mediante la palabra, el escrito, la imprenta o la imagen, dentro de los límites legales.

La prensa no podrá ser sometida a censura ni ser limitada mediante el sistema de concesiones. No se aplicarán a los impresos producidos dentro del territorio las prohibiciones administrativas postales[23].

Artículo 6.1

Austria adoptará las medidas necesarias para garantizar a todas las personas de ciudadanía austriaca, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales incluyendo la libertad de expresión del pensamiento, de prensa y de publicación, del culto religioso, de opinión política y de reunión pública[24].

---

[23] El derecho a la información se encuentra en el primer anexo que lo constituye la *Ley Fundamental del Estado de 21 de diciembre de 1867* (Boletín Legislativo del Imperio, nº 142), *sobre los derechos generales de los ciudadanos*, en su artículo decimotercero.

[24] En el anexo quinto se incluye el *Tratado Internacional sobre el restablecimiento de una Austria independiente y democrática*, nos interesa el artículo 6.1.

Bélgica

Texto refundido de 17 de febrero de 1994, cuya base es la Constitución originaria de 1831

Artículo 25

La prensa es libre y no se podrá establecer la censura en ningún caso, sin que pueda exigirse fianza alguna a escritores, editores o impresores.

No podrá ser perseguido el editor, impresor o distribuidor cuando el autor sea conocido y estuviere domiciliado en Bélgica.

Dinamarca

Constitución de Dinamarca de 5 de junio de 1953, el sustrato de la misma es la de 5 de junio de 1849

Artículo 77

Todos tendrán derecho a publicar sus ideas en la prensa, por escrito o de palabra, sin perjuicio de responder ante los tribunales. No se podrán restablecer jamás la censura ni otras medidas preventivas.

España

Constitución española de 27 de diciembre de 1978

Artículo 20

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a. A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b. A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c. A la libertad de cátedra.

d. A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

Finlandia

Constitución de Finlandia de 11 de junio de 1999

Artículo 12 (Libertad de expresión y publicidad)

Todas las personas gozan de libertad de expresión. La libertad de expresión implica el derecho a expresar, publicar y recibir informaciones, opiniones y otros mensajes sin ningún tipo de restricción previa. Las disposiciones más precisas sobre el ejercicio de la libertad de expresión serán establecidas por Ley. Se podrán regular por Ley las restricciones en el acceso a materiales visuales que sean imprescindibles para la protección de los niños.

Los documentos y otros registros en dominio de las autoridades son públicos, si su publicidad por motivos imperiosos no está expresamente limitada por Ley. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los documentos y registros públicos.

Francia

Constitución de la República Francesa de 4 de octubre de 1958

Artículo 11

La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano podrá hablar, escribir, imprimir libremente, sin perjuicio de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley[25].

Grecia

Constitución de Grecia de 9 de junio de 1975

Artículo 14

1. Cada uno podrá expresar y difundir sus pensamientos por la palabra, por escrito y por la prensa, con observancia de las leyes del Estado.

2. La prensa es libre, quedando prohibidas la censura y cualquier otra medida preventiva.

[25] La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 está contemplada en el primer anexo de la Constitución. El artículo 11 de esta conocida Declaración regula, entre otros, el derecho a la información.

3. Queda prohibida la recogida de periódicos y demás impresos, tanto antes como después de su puesta en circulación. Se autorizará a título excepcional la recogida tras la puesta en circulación y en virtud de auto del Ministerio fiscal:

a) Por ultraje a la religión cristiana o a cualquier otra religión conocida;

b) Por ofensa a la persona del Presidente de la República;

c) Por causa de una publicación que revele datos sobre la composición, el equipamiento y la disposición de las fuerzas armadas o sobre las fortificaciones del país, o que se proponga el derrocamiento del régimen por la fuerza o que, por fin, vaya dirigida contra la integridad territorial del Estado:

d) Por razón de publicaciones indecentes que atenten manifiestamente al pudor público, en los casos señalados por la ley.

4. En todos los supuestos del párrafo anterior el fiscal deberá, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recogida, someter el caso a la Sala de Acusación, la cual deberá, a su vez, en las veinticuatro horas siguientes, pronunciarse sobre el mantenimiento o el levantamiento de la recogida, que quedará automáticamente sin efecto de no recaer auto alguno en dicho plazo. Se darán recursos de apelación y de casación contra el auto de la Sala de Acusación para el editor del periódico o de cualquier otro impreso incautado, así como para el Ministerio Fiscal.

5. La ley señalará la forma de la rectificación completa por la prensa de las publicaciones inexactas.

6. Después de tres condenas, por lo menos, en un período de cinco años por delito de prensa de los previstos en el párrafo 3 del presente artículo el tribunal ordenará, conforme a los preceptos de la ley, la suspensión definitiva o temporal de la edición del impreso, y en casos graves prohibirá al condenado el ejercicio de la profesión de periodista. La suspensión o prohibición cobrará efecto en cuanto se haya hecho irrevocable el auto de condena.

7. Los delitos de prensa revisten el carácter de flagrantes y serán juzgados del modo establecido por la ley.

8. La ley fijará las condiciones y cualificaciones requeridas para el ejercicio de la profesión de periodista.

9. La ley podrá prever que las fuentes de financiación de los diarios y otras publicaciones periódicas deban ser hechas públicas.

Artículo 15

1. No serán aplicables las disposiciones del artículo anterior relativas a la protección de la prensa a la cinematografía, ni a la fonografía, la radiofonía y la televisión ni a ningún otro medio similar de transmisión de la palabra o de la imagen.

2. La radiofonía y la televisión quedan bajo el control directo del Estado. Tendrán como objeto la difusión objetiva y en términos igualitarios de informaciones y de noticias, así como de obras de literatura o de arte, debiendo en todo caso garantizarse la calidad de las emisiones, en consideración de su misión social y del desarrollo cultural del país.

Irlanda

Constitución de Irlanda de 1 de julio de 1937

Artículo 40

6. 1.º El Estado garantizará la libertad de ejercicio de los siguientes derechos, dentro del respeto al orden público y a la moral:

i) El derecho de los ciudadanos a expresar libremente sus ideas y opiniones.

Al ser, sin embargo, la educación de la opinión pública materia de tanta importancia para el bien común, el Estado se esforzará por asegurar que los órganos de la opinión pública, tales como la radio, la prensa, y el cinematógrafo, sin perjuicio de preservar su legítima libertad de expresión, incluso la crítica de la política del Gobierno, no sean utilizados para socavar el orden y la moral públicos o la autoridad del Estado.

Será un delito perseguible conforme a lo dispuesto en la ley la publicación o expresión de conceptos blasfemos, sediciosos o indecentes.

Italia

Constitución de la República Italiana de 22 de diciembre de 1947

Artículo 21

Todos tendrán derecho a manifestar libremente su pensamiento de palabra, por escrito y por cualquier otro medio de difusión.

La prensa no podrá estar sujeta a autorizaciones o censura.

Sólo se podrá proceder a la recogida por auto motivado de la autoridad judicial en el caso de delitos por los que lo autorice expresamente la ley de prensa o en el supuesto de violación de las normas que la ley misma establezca para la indicación de los responsables.

En estos casos, cuando haya urgencia absoluta y no sea posible la intervención a tiempo de la autoridad judicial, podrá procederse a la recogida de la prensa periódica por funcionarios de la policía judicial, que deberán inmediatamente, y nunca más de veinticuatro horas después, ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial. Si ésta no confirma la medida dentro de las veinticuatro horas siguientes se considera la recogida como nula y carente de efecto alguno.

La ley podrá disponer, por preceptos de carácter general, que se den a conocer los medios de financiación de la prensa periódica.

Se prohíben las publicaciones de prensa, los espectáculos y cualesquiera otras manifestaciones contrarias a las buenas costumbres. La ley establecerá medidas adecuadas para prevenir y reprimir las violaciones en este campo.

Luxemburgo

Constitución de Luxemburgo de 17 de octubre de 1868

Artículo 24

Se garantizan la libertad de manifestar la opinión por la palabra en cualesquiera materias y la libertad de prensa, a reserva de la represión de los delitos cometidos con motivo del ejercicio de las mismas. No se podrá exigir fianza alguna a los escritores, editores o impresores. Queda abolido el derecho del timbre sobre periódicos y escritos periódicos indígenas. No podrán ser objeto de persecución el editor ni el impresor o distribuidor si el autor fuere conocido y luxemburgués y estuviere domiciliado en el Gran Ducado.

Países Bajos

Constitución de los Países Bajos de 2002

Artículo 7

1. Nadie necesitará autorización previa para expresar y difundir pensamientos u opiniones mediante la imprenta, salvo la responsabilidad de cada uno conforme a la ley.

2. La ley establecerá normas relativas a la radio y la televisión. No habrá ningún tipo de censura previa sobre el contenido de las emisiones radiofónicas o televisadas.

3. Para expresar y difundir pensamientos u opiniones mediante medios diferentes de los citados en los apartados antecedentes, nadie necesitará autorización previa con motivo de su contenido, salvo la responsabilidad de cada uno conforme a la ley. La ley podrá, en protección de la moral, regular la organización de representaciones accesibles a personas menores de dieciséis años de edad.

4. Los apartados que anteceden no serán de aplicación a la realización de publicidad comercial.

Portugal

Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976

Artículo 37 (De la libertad de expresión y de información)

1. Todos tienen derecho a expresar y divulgar libremente su pensamiento mediante la palabra, la imagen o cualquier otro medio, así como el derecho a informar, a informarse y a ser informados, sin impedimentos ni discriminaciones.

2. El ejercicio de estos derechos no puede ser impedido o limitado por ningún tipo o forma de censura.

3. Las infracciones cometidas en el ejercicio de estos derechos quedan sometidas a los principios generales del Derecho penal, o del ilícito de mera infracción social, siendo su apreciación, respectivamente, competencia de los Tribunales de justicia o de un ente administrativo independiente, en los términos que establezca la ley.

4. Se garantiza a todas las personas, singulares o colectivas, en condiciones de igualdad y eficacia, el derecho de réplica y de rectificación, así como el derecho a indemnización por los perjuicios sufridos.

Artículo 38 (De la libertad de prensa y de los medios de comunicación social)

1. Se garantiza la libertad de prensa.

2. La libertad de prensa implica:

1. La libertad de expresión y de creación de los periodistas y colaboradores, así como la intervención de los primeros en la orientación editorial de los respectivos órganos de comunicación social, salvo cuando tuvieren naturaleza doctrinaria o confesional;

2. El derecho de los periodistas, en los términos que establezca la ley, al acceso a las fuentes de información y a la protección de la independencia y del secreto profesionales, así como el derecho a elegir consejos de redacción;

3. El derecho a fundar periódicos y cualesquiera otras publicaciones sin autorización administrativa, caución o habilitación previas.

3. La ley asegura, con carácter general, la divulgación de la titularidad y de los medios de financiación de los órganos de comunicación social.

4. El Estado asegura la libertad y la independencia de los órganos de comunicación social frente al poder político y el poder económico, imponiendo el principio de la especialidad de las empresas titulares de los órganos de información general, tratándolas y apoyándolas de forma no discriminatoria e impidiendo su concentración, especialmente mediante participaciones múltiples o cruzadas.

5. El Estado asegura la existencia y el funcionamiento de un servicio público de radio y de televisión.

6. La estructura y el funcionamiento de los medios de comunicación social del sector público deben salvaguardar su independencia frente al Gobierno, la Administración y los demás poderes públicos, así como asegurar la posibilidad de expresión y confrontación de las diversas corrientes de opinión.

7. Las emisoras de radiodifusión y de radiotelevisión sólo pueden funcionar mediante licencia, que será concedida por concurso público, en los términos que establezca la ley.

Artículo 39 (De la Alta Autoridad para la Comunicación Social)

1. El derecho a la información, a la libertad de prensa y a la independencia de los medios de comunicación social frente al poder político y el poder económico, así como la posibilidad de expresión y confrontación de las diversas corrientes de opinión y el ejercicio de los derechos de antena, de respuesta y de réplica política son asegurados por una Alta Autoridad para la Comunicación Social.

2. La ley define las demás funciones y competencias de la Alta Autoridad para la Comunicación Social y regula su funcionamiento.

3. La Alta Autoridad para la Comunicación Social es un órgano independiente, compuesto por once miembros, en los términos que establezca la ley, e incluye obligatoriamente:

1. Un Magistrado, que la preside, designado por el Consejo Superior de la Magistratura;

2. Cinco miembros elegidos por la Asamblea de la República según el sistema proporcional y el método de la media más alta de Hondt;

3. Un miembro designado por el Gobierno;

4. Cuatro componentes representativos de la opinión pública, de la comunicación social y de la cultura.

4. La Alta Autoridad para la Comunicación Social interviene en los procesos de concesión de licencias a emisoras de radio y de televisión, en los términos que establezca la ley.

5. La Alta Autoridad para la Comunicación Social interviene en el nombramiento y la revocación de los directores de los órganos de comunicación social públicos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 40 (De los derechos de antena, de respuesta y de réplica política)

1. Los partidos políticos y las organizaciones sindicales, profesionales y representativas de las actividades económicas, así como otras organizaciones sociales de ámbito nacional, tienen derecho, de acuerdo con su relevancia y representatividad y según criterios objetivos que deben ser definidos por ley, a tiempos de antena en el servicio público de radio y de televisión.

2. Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República, y que no formen parte del Gobierno, tienen derecho, en los términos que establezca la ley, a tiempos de antena en el servicio público de radio y televisión, que deberán prorratearse de acuerdo con su representatividad, así como el derecho de respuesta o de réplica política a las declaraciones políticas del Gobierno, de duración y relieve iguales a los de los tiempos de antena y los de las declaraciones del Gobierno, gozando de iguales derechos, en el ámbito de la región respectiva, los partidos representados en las asambleas legislativas regionales.

3. En los periodos electorales, los candidatos tienen derecho a tiempos de antena, regulares y equitativos, en las emisoras de radio y de televisión de ámbito nacional y regional, en los términos que establezca la ley.

Suecia

Constitución de Suecia de 24 de noviembre de 1994

Artículo 1

Todo ciudadano tendrá garantizados frente a la autoridad:

1) la libertad de expresión, es decir, la libertad de comunicar información y de expresar ideas, opiniones y sentimientos de palabra, por escrito o por la imagen o cualquier otro medio;

2) la libertad de información, o sea, la libertad de obtener y recibir información, así como de tener conocimiento de las manifestaciones de otros.

LIBERTAD DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN

MARGARITA SOLER SÁNCHEZ
Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

Miembro del proyecto de investigación GV2004-B-154, Constitución europea y Comunidades Autónomas. Especial referencia a la Comunidad Valenciana, subvencionado por la Generalitat Valenciana