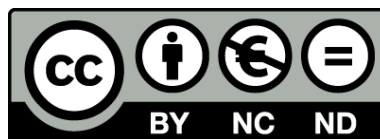




UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El derecho a la información en el artículo 10 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos: limitaciones a su ejercicio y afirmación del mismo

Jordi Bonet Pérez



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.

This doctoral thesis is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

EL DERECHO A LA INFORMACION EN EL ARTICULO 10 DEL
CONVENIO EUROPEO DE LOS DERECHOS HUMANOS: LIMITACIONES
A SU EJERCICIO Y AFIRMACION DEL MISMO.

Tesis presentada para aspirar al Título de Doctor
por:

JORDI BONET i PEREZ

Realizada bajo la dirección de la Profesora Dña. VICTORIA
ABELLAN HONRUBIA, Catedrática de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Barcelona.

Mayo, 1991

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700499958

1.2. ESPECIAL REFERENCIA A LA CREACION DE UN "ORDEN PUBLICO EUROPEO" Y AL CARACTER EVOLUTIVO DEL CONVENIO EUROPEO.

De los caracteres generales del Convenio Europeo -que concuerdan con los del Derecho Internacional de los Derechos Humanos- parece desprenderse la idea de que su objetivo es crear una **concepción unitaria** en materia de derechos y libertades fundamentales.

Esta idea, que implica tanto a los instrumentos jurídico-positivos en materia de Derechos Humanos de ámbito universal como regional, presenta en cada supuesto unas connotaciones ideológicas y jurídicas particulares.

Igualmente, a esta primera idea debemos unirle una segunda: la **dinamicidad**. Con ello se pretende aludir a la posibilidad -real, en la práctica- de que esa concepción unitaria sufra en el tiempo variaciones en su extensión e interpretación, en función de las transformaciones socio-políticas de la sociedad internacional y de las respectivas sociedades nacionales.

Esta doble dimensión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos adquiere especial relevancia y profundidad respecto al **Convenio Europeo**.

Y ello, fundamentalmente, por dos motivos: primero, por la evidente especificidad del Convenio Europeo en cuanto a sus objetivos ideológicos y jurídico-políticos (26); y, segundo, por la eficacia que ha venido demostrando el sistema europeo de protección de los Derechos Humanos, tal y como el Convenio Europeo lo prevé.

(26) Con una manifestación clara tanto en los derechos y libertades fundamentales reconocidos como en su definición, así como en la organización institucional destinada a tutelar la efectividad de la garantía colectiva.

De ahí que, teniendo en cuenta sus particularidades, se intente perfilar la importancia de estas ideas en relación al Convenio Europeo, a través del estudio de dos aspectos de especial relevancia vinculados al mismo: la **creación de un "orden público europeo"** y su **carácter evolutivo**.

A.- LA CREACION DE UN "ORDEN PUBLICO EUROPEO".

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se fundamenta en obligaciones de carácter objetivo, es decir, ajenas al equilibrio de intereses entre los Estados.

Con este tipo de obligaciones se pretende elaborar un **orden público común** en materia de Derechos Humanos, cuyos destinatarios últimos no son los Estados sino los individuos.

En este sentido, el Tribunal Internacional de Justicia, en referencia a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, ha manifestado que:

"Dans une telle Convention, les Etats contractants n'ont pas d'intérêts propres; ils ont seulement, tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont le raison d'être de la Convention (27)".

Es esta búsqueda de un interés común, distinto y a la vez superior a los intereses específicos de los Estados, lo que distingue a los tratados internacionales relativos a los Derechos Humanos.

De esta aseveración parece desprenderse que la interpretación del contenido y alcance jurídico de los tratados internacionales en esta materia ha de ser fundamentalmente, en función de la naturaleza de

(27) CIJ: Affaire des Réserves à la Convention pour la Prévention et la Repression du Crime de Génocide, Avis Consultatif du 28 mai 1951, Recueil, 1951, pág. 23.

las obligaciones contraídas, una **interpretación teleológica** (28).

Desde esta perspectiva, el Convenio Europeo tiene como finalidad, según su propio Preámbulo (29), el establecimiento de una garantía colectiva de los derechos y libertades fundamentales, que potencie la unión entre los Estados miembros del Consejo de Europa.

Ello implica que el Convenio Europeo ha de servir para (30):

"instaurer un **ordre public communautaire** des libres démocraties d'Europe afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit".

(28) El Tribunal Europeo, por ejemplo, ha afirmado que, para aplicar el Convenio Europeo, es necesario indagar cuál es la interpretación más adecuada para lograr el fin y realizar los propósitos del mismo (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Wemhoff, Arrêt du 27 juin 1968, Serie A, 7, pár. 8).

Esta visión comporta una **cierta autonomía interpretativa** del Convenio Europeo frente al art. 31, 1 de la Convención de Viena, que prevé una interpretación conforme al sentido corriente de los términos -y en la que el objeto y el fin del tratado ha de ser tenidos en cuenta-, gracias a la reserva del art. 5 de la propia Convención de Viena en favor de los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales y los tratados adoptados en su seno (vid: W.J.GANSHOF VAN DER MEERSCH, "**Les méthodes d'interprétation de la Cour Européenne des Droits de l'Homme**". En: "Perspectives canadiennes et européennes des Droits de l'Homme", Actes des Journées strasbourgeoises de l'Institut Canadien d'Etudes Juridiques Supérieures, Ivon Blais, Cowansville, 1986, pág. 191 y ss.).

(29) El Preámbulo de un texto normativo como el Convenio Europeo, dice BOBBIO, tiene como función dar una justificación sucinta del contenido del documento y de su espíritu -en definitiva, de su finalidad (N.BOBPIO, "**Il Perambolo della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo**", Rivista di Diritto Internazionale, LVII, 1974, pág. 437).

(30) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 788/60, R.F.Autriche c/ R.Italienne, du 11 janvier 1961. En: Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, IV, 1961, pág. 139. El resaltado es propio.

Se está ante lo que la doctrina suele denominar un **orden público europeo** -es decir, un orden común a los Estados Parte (31)- en materia de Derechos Humanos.

Esta idea de un orden público europeo conlleva necesariamente la existencia de una **concepción común y uniforme** de los derechos y libertades fundamentales.

De lo que se deriva, a su vez, con el objetivo de construir un orden público europeo, la exigencia de una **interpretación uniforme** (32) de las disposiciones del Convenio Europeo.

Igualmente, en aras de asegurar esta uniformidad, es preciso que los conceptos usados en el Convenio Europeo -en especial, aquellos que delimiten el contenido jurídico de los derechos y libertades garantizados- reciban una **interpretación autónoma**.

Esta autonomía interpretativa se caracteriza por tres notas esenciales.

(31) Utilizan esta expresión, por ejemplo: A.DRZEMCZEWSKI, "**European Human Rights in domestic law**", Clarendon Press, Oxford, 1983, pág. 10; o bien, J.E.S.FAWCETT, "**The application of the European Convention on Human Rights**", Clarendon Press, Oxford, 1987, Second Edition, pág. 332.

Se emplean también para hacer referencia a esta idea términos tales como **concepción común** (vid, por ejemplo: M.HOTTELIER, "**La Convention Européenne des Droits de l'Homme dans la jurisprudence du Tribunal Fédéral**", Payot, Lausanne, 1985, pág. 17) o **espacio jurídico común** en materia de derechos y libertades fundamentales (vid, por ejemplo: DANISH CENTER OF HUMAN RIGHTS, "**The implementation in national law of the European Convention on Human Rights**", Proceeding of Fourth Copenhagen Conference on Human Rights, 28 and 29 october 1988, Copenhagen, 1989, pág. 93).

(32) Vid: W.F.GANSHOF VAN DER MEERSCH, "**Le caractère "autonome" des termes et la "marge d'appréciation" des Gouvernements dans l'interprétation de la Convention Européenne des Droits de l'Homme**". En: "Protection des Droits de l'Homme: la dimension européenne", Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda, Ed. F.Matscher et H.Petzold, Carl Heymans Verlag, Köln, 1988, pág. 203.

En primer lugar, supone que las nociones jurídicas insertas en el Convenio Europeo deben adquirir una **significación propia dentro del sistema normativo** que que aquél determina (33).

En segundo lugar, supone que los citadas nociones jurídicas **no deben ser identificables con nociones homónimas propias de otros Ordenamientos Jurídicos** -en este supuesto, los Ordenamientos Jurídicos de los Estados Parte.

Y, en tercer lugar, supone que la determinación del alcance jurídico de estas nociones debe ser interpretado de forma **uniforme**, en virtud de la **intervención de los órganos jurisdiccionales llamados a aplicarlas** -que, en el caso del Convenio Europeo serán órganos jurisdiccionales internacionales, como la Comisión Europea y el Tribunal Europeo (34).

(33) Dice EVRIGENIS que los conceptos del Convenio Europeo "have a particular meaning within the instrument's standard-setting system..." (D.EVRIGENIS, "**Reflections on the national dimension of the European Convention on Human Rights**". En: COUNCIL OF EUROPE, "Proceedings of the Colloquy about the European Convention on Human Rights in relation to other international instruments for the protection of Human Rights [Athens, 21-22 september 1978]", Strasbourg, 1979, pág. 72).

(34) Es evidente que el Convenio Europeo, por contar con estos órganos jurisdiccionales propios, facilita la posibilidad de una continuidad interpretativa autónoma y uniforme, debido a que la competencia de aquéllos se ciñe a la interpretación de las disposiciones del mismo.

La alusión a la Comisión Europea y al Tribunal Europeo como "**órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo**" está hecha en un sentido amplio; ya que incluye, tanto a aquellos órganos previstos en el Convenio Europeo que por la naturaleza y el objeto de sus competencias pueden ser calificados estrictamente como jurisdiccionales -el Tribunal Europeo-, como a los que, como la Comisión Europea, no pueden considerarse "strictu sensu" como "jurisdiccionales", por realizar tanto funciones judiciales como políticas -por lo que se le suele considerar como un órgano cuasijurisdiccional-, ya que es la vertiente judicial de la Comisión Europea la que se tendrá prioritariamente en cuenta -decisiones sobre la admisibilidad de las demandas e informes.

Esta autonomía interpretativa se refleja en una serie de **nociones autónomas**, elaboradas por los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, entre las que destacan (35): la noción de "plazo razonable" de duración de un proceso, la noción de "derecho de acceso a los tribunales" o "derecho al proceso", la noción de "derechos civiles", o también la noción de "necesidad democrática".

Ahora bien, el desarrollo coherente y completo de un conjunto de nociones autónomas está lejos de haberse conseguido, y está sometido a unos **límites** derivados de la propia dinámica del sistema de garantía.

Hay que apreciar, primero, la **subsidiariedad** del mecanismo internacional de garantía colectiva (36), respecto a los sistemas nacionales de protección de los Derechos Humanos.

Segundo, que la elaboración de dichas nociones autónomas no puede ser totalmente ajena al Derecho interno de los Estados Parte, por lo que se tiende a valorar la presencia de **nociones jurídicas comunes** al conjunto de sus Ordenamientos Jurídicos (37).

(35) A título únicamente indicativo y no exhaustivo.

(36) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire concernant a certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique, Arrêt du 23 juillet 1968, Série A, 6, pár. 10.

(37) En este sentido, por ejemplo: G.COHEN-JONATHAN, "La Convention Européenne...", pág. 22; R.BERHARDT, "Thought of the interpretation of Human Rights Teatries". En: "Protection des Droits...", pág. 67; o bien, R.J.DUPUY, "La Commission Européene des Droits de l'Homme", Annuaire Français de Droit International, III, 1957, pág. 458.

Ello supone, como señala VAN DER MEERSCH, que el orden público europeo participa del orden público interno, en función de su objeto (G.VAN DER MEERSCH, "La Convention Européenne des Droits de l'Homme a-t-elle dans le cadre du droit interne, un valeur d'ordre public?". En: "Les Droits de l'Homme en droit interne et droit international", Actes du Deuxième Colloque sur la Convention Européenne des Droit de l'Homme [Vienne, 18-20 octobre 1965], Presses Universitaires, Bruxelles, 1968, pág. 184).

La falta de coincidencia entre los diversos Ordenamientos Jurídicos nacionales ha tenido como consecuencia -en función de la citada subsidiariedad- la concesión de un **amplio margen de apreciación** a los Estados para interpretar el alcance de las disposiciones del Convenio Europeo (38).

Y, tercero, en determinados casos, la propia actitud de los **órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo** ha contribuido a ello, pues, pese a existir sobre una determinada cuestión cierta uniformidad legislativa entre los Estados -y, por tanto, la posibilidad de extraer una interpretación común-, han optado por no elaborar una noción autónoma (39).

Sin embargo, los avances logrados en este campo permiten catalogar de globalmente positiva la labor desarrollada por los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo.

Pese a ello, hay que observar como conclusión también que los pasos dados en orden a la construcción de un "orden público europeo" en materia de Derechos Humanos resultan **insuficientes**, por cuanto la propia dinámica evolutiva del Convenio Europeo impide por el momento la elaboración de un verdadero **derecho europeo uniforme** en materia de Derechos Humanos (40).

(38) Por ejemplo, en materia de **moral pública** (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Handyside, Arrêt du 7 décembre 1976, Série A, 24, pár. 48).

Vid infra, pág. 450 y ss.

(39) Como sucedió, por ejemplo, respecto a la legislación norirlandesa sobre represión de las prácticas homosexuales (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Dudgeon, Arrêt du 22 octobre 1981, Série A, 45, párs. 56 a 59).

Vid infra, pág. 460 y ss. Es el caso también de aquellos supuestos en que se plantea como fin de la limitación de la libertad de recibir y comunicar información la **protección de la moral**.

(40) Máxime cuando la principal aspiración que manifiestan algunos tratadistas es que el Convenio Europeo sea el germen de la futura Constitución de una Europa Unida.

B.- EL CARACTER EVOLUTIVO DEL CONVENIO EUROPEO.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en general, tiene un carácter predominantemente **progresivo** o **evolutivo**, de modo que sus normas tienden, primero, a ampliar de modo constante su campo de aplicación material (41), y, segundo, a perfeccionar los mecanismos internacionales de garantía de los Derechos Humanos.

El fundamento de esta progresividad hay que buscarlo, por un lado, en los propios **caracteres del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**, y, en particular, en su concepción como un derecho ideológico y de estándares mínimos (42). La variabilidad que estos caracteres introducen como factor de su desarrollo es indicativa del **dinamismo** jurídico-político de esta normativa internacional.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que respecto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos prevalece la **interpretación teleológica** de sus disposiciones.

Ello no sólo supone que existe una cierta autonomía interpretativa de las normas internacionales en materia de Derechos Humanos (43), sino también que en relación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha de tenerse muy presente la **efectividad** de sus disposiciones -dado que su finalidad es la efectiva protección de los Derechos Humanos-, para lo cual es determinante que éstas se **adapten paulatinamente a la realidad social** y a sus condicionamientos económicos, sociales y políticos.

(41) Es decir, como apunta SPERDUTI, que la progresividad viene a determinar una "protezione estesa per gradi successivi ad una sfera via via più ampia" de los derechos y libertades reconocidos (G.SPERDUTI, **Caratteri del sistema europeo di protezione dei Diritti dell'Uomo**", Rivista di Diritto Internazionale, LVII, 1974, pág. 434).

(42) Vid supra, pág. 104 y ss. y 112 y ss.

(43) Vid supra, pág. 108 y ss.

Finalmente, hay que tomar en consideración el hecho de que se trate de una **progresividad intencionada** (44), puesto que la mayor parte de instrumentos internacionales en la materia manifiestan expresamente la voluntad de un desarrollo progresivo de la protección internacional de los Derechos Humanos (45).

Esta idea de un derecho progresivo o evolutivo, referido al conjunto de normas que se integran en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, adquiere un especial relieve si nos referimos al **Convenio Europeo**.

En el propio **Preámbulo** del Convenio Europeo está presente de forma expresa esta idea de progresividad, dado que en él se afirma la determinación de los Estados signatarios de "tomar las **primeras medidas adecuadas** para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración Universal".

De este modo, cabe considerar que el Convenio Europeo se ha considerado, desde un principio, como un instrumento vivo, es decir, susceptible de ir adaptándose a las transformaciones de la sociedad europea -que, desde 1950 hasta nuestros días, han sido muy profundas.

La evolución del sistema de garantía colectiva instaurado por el Convenio Europeo se ha ido produciendo, en primer lugar, a través de la acción intergubernamental, que ha llevado a la adopción y entrada en vigor de **8 Protocolos** al Convenio Europeo,

(44) Expresión utilizada por: P. NIKKEN, "La **protección internacional...**", pág. 76 y ss.

(45) Así, por ejemplo, el Preámbulo de la Declaración Universal hace referencia a que el aseguramiento del reconocimiento y aplicación universales de los derechos y libertades, así como su efectividad, debe producirse a través de "medidas progresivas de carácter nacional e internacional" (vid supra, pág. 80 y ss.).

en los que se han desarrollado tanto aspectos materiales relativos a los derechos y libertades reconocidos (46) como aspectos procedimentales (47).

Sin embargo, y en segundo lugar, la evolución del sistema de garantía colectiva se ha abierto a otra posibilidad interesante: la de una **interpretación evolutiva** de las disposiciones contenidas en el Convenio Europeo.

Al respecto, no hay que olvidar que el Tribunal Internacional de Justicia ha manifestado que:

"De plus, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu... (48)".

Desde la perspectiva del Convenio Europeo, esta posibilidad ofrece una particular importancia, debido a que la garantía colectiva cuenta con unos **órganos jurisdiccionales de carácter internacional** encargados de verificar el cumplimiento de las obligaciones convencionales y de interpretar su alcance jurídico.

(46) Protocolo Adicional y Protocolos 4, 6 y 7.

(47) Protocolos 2, 3, 5 y 8.

El Protocolo número 9 fue firmado el 6 de noviembre de 1990, pero no ha entrado aún en vigor, dado que no se cuenta con las 10 ratificaciones necesarias requeridas por el mismo a tal fin.

Este Protocolo es importante, en la medida en que permitirá al individuo deducir directamente la demanda ante el Tribunal Europeo, sin tener esperar a que la Comisión Europea o alguno de los Estados implicados cumplan con esa exigencia procedimental.

(48) CIJ: Affaire sur les Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité, Avis Consultatif du 21 juin 1971, Recueil, 1971, p. 53.

El Tribunal Internacional de Justicia completó esta visión posteriormente con la afirmación de que si las Partes de un tratado han usado términos genéricos para definir sus obligaciones -como sucede en los tratados sobre Derechos Humanos-, debe presumirse que entendieron que su significado y contenido debería seguir la evolución del Derecho Internacional (CIJ: Affaire du Plateau Continental de la Mer Egée, Arrêt du 19 décembre 1978, Recueil, 1978, párs. 69 a 81).

En este sentido, el Tribunal Europeo ha señalado que el Convenio Europeo:

"doit s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui (49)".

Así, los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, como indica DRZEMCZEWSKI (50), no están necesariamente vinculados al interpretar el Convenio Europeo por los que fueron considerados por los Estados Parte como estándares aceptables en el momento de su adopción o, incluso, de su entrada en vigor. La posibilidad cierta de que esos estándares puedan haber cambiado justifica el recurso a una **interpretación evolutiva de las disposiciones convencionales.**

Por lo tanto, la práctica de dichos órganos jurisdiccionales permite que las nociones jurídicas que se emplean en el Convenio Europeo sean interpretadas en un sentido lo más aproximado posible a su significación social en un momento determinado.

Ahora bien, la necesidad de que el Convenio Europeo sea interpretado de modo evolutivo debe tener en cuenta determinadas precisiones de fondo en torno a su alcance.

Primero, que la **interpretación evolutiva** es, como se ha visto (51), una consecuencia de la interpretación teleológica que prima en las normas internacionales en materia de Derechos Humanos.

(49) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Marckx, Arrêt du 13 juin 1979, Série A, 30, pág. 41.

De no conseguirse ese objetivo, el Convenio Europeo correría el peligro apuntado por MAHONEY de "to become ineffective with time" (P.MAHONEY, "Judicial activism and judicial self-restraint in the European Court of Human Rights: two sides of the same coin", Human Rights Law Journal, 11, 1990, 1-2, pág. 65).

(50) A.DRZEMCZEWSKI, "The sui generis nature of the European Convention on Human Rights", International and Comparative Law Quarterly, 29, 1, 1980, pág. 57.

(51) Vid supra, pág. 121 y ss.

Segundo, que la apreciación de la necesidad de una interpretación evolutiva de las disposiciones del Convenio Europeo, teniendo en cuenta esa primacía del elemento teleológico en la interpretación del mismo, será en la práctica fruto de la preocupación constante de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo por **asegurar la efectividad de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio Europeo** (52).

Tercero, que la interpretación evolutiva ha de tener muy en cuenta, no tanto el sentido literal del texto convencional (53), como la **dinámica social** que condiciona su aplicabilidad -las transformaciones sociales y legales que en determinadas cuestiones se hayan producido en los Estados Parte-, **en relación a la apreciación de los valores reconocidos y tutelados por el Convenio Europeo.**

Y, cuarto, que la progresividad de las disposiciones del Convenio Europeo, desde esta perspectiva, vendrá dada por el establecimiento de una doctrina jurisprudencial vinculada a la **casuística** que se deriva de la resolución de problemas concretos relativos a la aplicación de las mismas.

(52) Aunque, como señala VAN DER MEERSCH, no se puede decir que la interpretación evolutiva que se propugna sea una regla absoluta (W.J.GANSHOF VAN DER MEERSCH, "**Les méthodes d'interprétation...**", pág. 192 y 193). No es, por tanto, aplicada automáticamente, sino que lo será en la medida en que sea necesaria su aplicación, en función de que el objeto y el fin del Convenio Europeo no se reflejen claramente en los términos de sus disposiciones materiales, como exigencia de la seguridad jurídica que debe caracterizar a todo Ordenamiento Jurídico.

(53) La regla de la primacía del texto, tal y como prevé el art 31, 1. de la Convención de Viena de 1969, será observada por los órganos jurisdiccionales siempre que aquél resulte lo suficientemente preciso en su redacción y siempre que su resultado no sea incongruente con el objeto y el fin del Convenio Europeo (G.COHEN, "**La Convention Européenne...**", pág. 194).

De esta forma, la práctica de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo está repleta de supuestos en los que se ha utilizado una interpretación evolutiva de sus disposiciones (54), y, en consecuencia, de nociones jurídicas que se han intentado adaptar a la necesaria efectividad del Convenio Europeo -por ejemplo, las nociones de "víctima" o de "derechos civiles", entre otras.

Del análisis de esta práctica jurisdiccional, se desprende que, en líneas generales, el empleo de una interpretación evolutiva ha propiciado que la precisión del contenido jurídico de las disposiciones del Convenio Europeo se haya desarrollado en un doble sentido: por un lado, mediante una **interpretación extensiva** de los derechos y libertades fundamentales reconocidos y, por otro lado, mediante una **interpretación restrictiva** de las limitaciones previstas.

A pesar de la nitidez de esta línea interpretativa, determinados autores (55), consideran que la aportación de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo ha estado dominada por un cierto conservadurismo interpretativo, que en determinados momentos ha impuesto una interpretación demasiado estrecha de algunos derechos y, sobre todo, una interpretación demasiado amplia de las posibilidades de restricción de los derechos y libertades fundamentales (56).

(54) Por ejemplo, en las sentencias Tyrer, Golder, Marckx o Klass.

(55) Entre otros: C.MORRISSON, "**The dynamics of development in the European rights Convention sistem**", Nijhoff, The Hague, 1981, pp. 174; o bien, C.FERNANDEZ CASADEVANTE, "**La aplicación del Convenio Europeo de los Derechos Humanos en España**", Ed. Tecnos, 1988, pág. 17.

(56) Vid infra, pág. 322 y ss. En este sentido, la utilización de la **doctrina del "margen de apreciación"** constituye un claro ejemplo de esta afirmación.

2. EL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO: ALCANCE JURIDICO Y AMBITO DE APLICACION.

El art. 10 del Convenio Europeo establece que:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, 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 la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

El proceso de elaboración de este artículo -hasta llegar a su redacción definitiva- participó de uno de los principales problemas suscitados durante los trabajos preparatorios del Convenio Europeo (57): la forma en que debían regularse los derechos y libertades fundamentales que se iban a reconocer.

Ante esta cuestión, se pueden diferenciar entre los redactores del Convenio Europeo dos puntos de vista nítidamente opuestos.

(57) Y entre los que cabe destacar como más importantes, además del citado: el de la inclusión o no de determinados derechos -el derecho de propiedad, el derecho a la educación y el derecho al sufragio en elecciones libres-; el de la estructura orgánica de la garantía colectiva -en especial, la inclusión o no inclusión de un Tribunal encargado de enjuiciar las posibles violaciones-; y el del acceso del individuo al mecanismo de garantía colectiva.

En primer lugar, la tesis de la **enumeración** pretendía que el Convenio Europeo únicamente debía **enunciar los derechos y libertades fundamentales en términos muy generales** -retomando los principios establecidos en la Declaración Universal-, para dejar a los Estados Parte la responsabilidad de aplicar y desarrollar su contenido jurídico conforme a su legislación interna.

En favor de esta tesis, se esgrimió que esta fórmula sería mejor aceptada por los Estados, y, por lo tanto, que con ella se aseguraba la disposición de éstos a obligarse por un instrumento jurídico vinculante como el Convenio Europeo (58).

No obstante, contra ese criterio se señalaron las mayores posibilidades de eludir su cumplimiento que ofrecía un instrumento redactado en unos términos tan generales (59).

En relación a la libertad de opinión y de expresión, el Proyecto de Convenio contenido en el Informe Teitgen (60) se refería en su art. 2 (6) a la garantía de:

(58) Por ejemplo, en la Conferencia de Altos Funcionarios -8 al 17 de junio de 1950-, donde hubo un intenso debate respecto a esta cuestión, el representante irlandés, Sr. BOLAND, afirmó, refiriéndose a la Carta Magna, que la Historia mostraba que los mejores textos eran los redactados en términos generales (vid: CONSEIL DE L'EUROPE: "**Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. IV, 1977, pág. 106-108).

(59) En este sentido, en la misma Conferencia de Altos Funcionarios, el representante del Reino Unido, Sr. HOARE (vid: *ibid*, pág. 106).

En la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa se propuso -lo que muestra los problemas derivados de la mera enumeración- una enmienda, más tarde retirada por su impulsor (Sr. BENVENUTI), al art. 6 del Proyecto de Convenio para añadir un posterior acuerdo especial respecto al establecimiento de una **legislación uniforme** en la materia (vid: CONSEIL DE L'EUROPE: "**Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. II, 1976, pág. 6).

(60) Rapport présenté par M. TEITGEN au nom de la Commission des Questions Juridiques et Administratives. En: CONSEIL DE L'EUROPE: "**Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. I, 1975, pág. 229.

"La liberté d'opinion et d'expression de ses opinions, conformément à l'article 19 de la Déclaration des Nations Unies (61)".

Con posterioridad, el proyecto de artículo 2 (6), elevado al Comité de Ministros del Consejo de Europa para que adoptara una decisión definitiva afirmaba que (62):

"Chaque individu a le droit à la liberté d'opinion et d'expression. Ce droit comprend la liberté de maintenir opinion sans interférence et de chercher, recevoir ou impartir informations et idées a través de quelque medium et sans considération des frontières".

Y, en segundo lugar, la tesis de la **definición** pretendía por el contrario que las disposiciones del Convenio Europeo **detallaran de forma precisa el contenido jurídico de los derechos y libertades fundamentales reconocidos**, así como sus posibles **restricciones**.

Esta tesis tenía a su favor el hecho de que una definición precisa significaba al mismo tiempo una mayor concrección de las obligaciones convencionales, y, por tanto, una mayor garantía para la protección de los derechos y libertades fundamentales.

En esta línea, y en relación a la libertad de expresión y opinión, el Reino Unido propuso la siguiente redacción (63):

"1. Every person shall have the right to freedom thought and the right to freedom of expression without governmental interference; these rights shall include freedom to hold opinions, to receive and impart information an ideas, without governmental interference, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art or by duly licensed visual or auditory devices".

(61) Vid supra, pág. 80.

(62) En: CONSEIL DE L'EUROPE: "**Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. III, 1976, pág. 312.

(63) Reiterando las observaciones efectuadas respecto al art. 17 del Pacto y el texto alternativo presentado (vid: *ibid*, pág. 164).

2. The exercise of these freedoms carries with it duties and responsibilities and may therefore be subject to certain penalties, liabilities and restrictions provided by law, which are necessary in the interests of national security, for prevention of disorder or crime, for the protection on public safety, health or morals, for the protection of the reputation or rights of other persons, for preventing the disclosure of information received in confidence or for maintaining the authority and impartiality judiciary".

El Comité de Ministros del Consejo de Europa, en su 5ª Sesión (3 al 9 de agosto de 1950), adoptó una decisión definitiva. La opción fue favorable a una solución de compromiso (64), dirigida a conjugar la definición detallada de los derechos y libertades fundamentales con los principios generales previstos por la tesis de la enumeración.

Respecto al art. 10 del Convenio Europeo este compromiso se manifiesta, por ejemplo, en la referencia de su párrafo 2 a la adecuación de las restricciones a las necesidades de la **sociedad democrática**, principio contenido en el art. 6 del Proyecto alternativo (65), al mismo tiempo que se intenta detallar los fines legítimos de las mismas.

Esta fórmula de compromiso abre una expectativa importante sobre el contenido jurídico que regula el art. 10 del Convenio Europeo.

(64) Tal y como se plantea en el Informe sobre la Conferencia de Altos Funcionarios (vid: "CCNSEIL DE L'EUROPE: **Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. IV, 1977, pág. 246 y ss.).

(65) El **art. 6** contenía una **cláusula limitativa de carácter general** aplicable a todos los derechos y libertades enumerados en el Proyecto, en estos términos:

"Dans le exercice des droits et dans la jouissance des libertés garantis par la Convention, chacun ne sera soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui ou afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre, la sécurité publics et l'intégrité nationale ou pour garantir le bon fonctionnement de l'Administration de Justice dans une société démocratique".

Y ello, porque su formulación, en apariencia bastante precisa, no lo es tanto y permite una amplio abanico de interpretaciones en torno al que puede ser el alcance jurídico de sus disposiciones (66).

A este respecto, pueden tomarse en consideración tres aspectos en relación al art. 10 del Convenio Europeo: primero, el **ámbito de aplicación material de la libertad de expresión**; segundo, la **libertad de recibir y comunicar información e ideas como elemento de la libertad de expresión**; y, tercero, las **condiciones de aplicabilidad de la libertad de recibir e impartir información e ideas**.

2.1. EL AMBITO DE APLICACION MATERIAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESION EN EL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO.

El art. 10 del Convenio Europeo reconoce el derecho a la **libertad de expresión**. La complejidad e importancia de los valores que este derecho aporta hacen difícil determinar qué **actividades humanas** se incluyen dentro de su ámbito jurídico de protección.

Por lo tanto, la delimitación del campo de aplicación del art. 10 del Convenio Europeo no está exenta de problemas.

Para analizarlos hay que tener en cuenta que, tal y como la plantea el art. 10 del Convenio Europeo, la libertad de expresión se presenta como una **noción autónoma** (67) dentro del contexto del propio del Convenio Europeo.

(66) Lo que importa, sobre todo, desde la perspectiva de su aproximación jurídico-política a los problemas de la información.

(67) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 18 décembre 1987, Requête 10572/83, Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beerman c/ R.F. Allemagne, Conseil de l'Europe, pág. 34, pár. 201. En el sentido de que "ne recoupe pas nécessairement dans tous ses details celui de son pendant du droit interne" (ibid). Vid supra, pág. 119.

A partir de esta afirmación, es posible indagar las principales cuestiones planteadas por el art. 10 del Convenio Europeo al respecto.

Es necesario, a efectos de delimitar claramente el ámbito de aplicación material de cada concepto, la diferencia existente entre la **libertad de expresión** y la **libertad de pensamiento y de creencias** que reconoce el art. 9 del Convenio Europeo (68).

A pesar de la vinculación existente entre ambos conceptos (69), no es menos cierto que presentan diferencias ostensibles en cuanto a su ámbito de aplicación material, ya que el de la libertad de expresión es mucho más amplio que el de la libertad de pensamiento y de creencias.

Así, la Comisión Europea ha afirmado, en su Informe sobre el **caso Arrowsmith**, que "on ne saurait considérer comme protégée par l'article 9 (1) [del Convenio Europeo] les faits et gestes de particuliers qui **n'expriment pas réellement la conviction dont s'agit**, même s'ils sont motivés ou inspirés par celle-ci (70)".

(68) El art. 9 (1) del Convenio Europeo otorga a toda persona el "derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente...".

(69) Ambos se refieren al derecho del individuo a manifestarse según su propio albedrío.

(70) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 12 octobre 1978, Requête 7050/75, P.Arrowsmith c/ Royaume-Uni, Décisions et Rapports, 19, pág. 49-50. El resaltado es propio.

Es por tanto **libertad de profesión de convicciones políticas, filosóficas o religiosas** -identificando en este caso la demandante el reparto de octavillas con la expresión de sus convicciones pacifistas.

La Comisión Europea dijo también que el art. 9 "ne protège pas des professions de prétendue foi religieuse, qui apparaissent comme des <arguments> de vente dans des annonces à caractère purement commercial..." (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 7805/77, Pasteur X et Church of Scientology c/ Suede, du 5 mai 1979. En: Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XXII, 1979, pág. 251).

Mientras, el ámbito de aplicación de la libertad de expresión se extiende a cualquier manifestación -sea de información o de opiniones-, en la que se utilice un medio "which have an independent significance for the expression of the opinion (71)".

Hay que tomar en consideración también que, según el propio redactado del art. 10 (1) del Convenio Europeo, el derecho a la libertad de expresión comprende la **libertad de opinión** y la **libertad de recibir o de comunicar informaciones e ideas**.

Es preciso en este sentido apreciar la particular significación jurídica de la **libertad de opinión**.

En este sentido, el **art. 19 del Pacto** (72) distingue entre la libertad de opinión -párrafo 1- y la libertad de expresión -parágrafo 2-, que comprende la libertad de buscar, recibir e impartir informaciones e ideas, dándole a la primera un **valor absoluto**, en tanto en cuanto no le son aplicables las restricciones previstas en el párrafo 3.

El art. 10 (1) del Convenio Europeo, por su parte, además de considerar a la libertad de opinión como un elemento propio de la libertad de expresión, parece no otorgarle ese valor absoluto, pues en apariencia no se desprende de la redacción del citado artículo su expresa exclusión del ámbito de aplicación de las restricciones que prevé su párrafo 2.

Cabe preguntarse, entonces, si se está ante un distinto planteamiento de la libertad de opinión en ambos supuestos.

(71) P.VAN DIJK y G.VAN HOOFF, "Theory and practice of the European Convention on Human Rights", Kluwer Law & Taxations Publishers, Deventer, 1984, pág. 306.

Es decir, si en la manifestación de una creencia o convicción ésta se expresa por sí misma -por ejemplo, rezando-, en el ejercicio de la libertad de expresión el individuo utiliza un medio -la imagen o la palabra- independiente del contenido expresado.

(72) Vid supra, pág. 84.

La respuesta ha de ser negativa, dada la importancia de la libertad de opinión como manifestación de la propia libertad humana.

Para comprender mejor la cuestión se ha de distinguir, por un lado, la **libertad de opinión**, que constituye la **dimensión interna y personal** de las ideas -que no de las convicciones- que se quieren poner de manifiesto.

Y, por otro lado, la **libertad de expresión**, que se refiere a una **dimensión exterior y objetiva**, que permite a quien tiene ideas la posibilidad de comunicarlas o de recibir otras ideas provenientes de los demás.

De este modo, la libertad de opinión reposa en cierto modo sobre la libertad de pensamiento y de creencias (73). Ello supone que hay que entender que la libertad de opinión es la **base interna que sustenta la libertad de expresión** y no un elemento de la misma.

Por tanto, aunque no exista la diferenciación prevista por el art. 19 del Pacto, hay que interpretar que el art. 10 del Convenio Europeo tiende a diferenciar la libertad de opinión de la libertad de expresión, y, por tanto, a otorgarle el **valor absoluto** que se deriva de su carácter interno y personal (74).

(73) Aunque la libertad de opinión no implica la expresión de las propias convicciones, es a veces muy difícil de diferenciar de la libertad de pensamiento y de creencias desde un punto de vista práctico, dada la semejanza de sus connotaciones particulares (en este sentido: P.VAN DIJK y G.VAN HOOFF, **Theory and practice...**", pág. 310).

(74) Limitándose a un aspecto meramente formal las diferencias observadas en la redacción de uno y otro artículo. En este sentido, por ejemplo: C.ZANGHI, "**La libertà di espressione nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e nel Patto delle Nazioni Unite sui Diritti Civili et Politici**", *Rivista di Diritto Internazionale*, LII, 1969, 2-3, pág. 575 y ss.; G.MALINVERNI, "**Freedom of information in the European Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights**", *Human Rights Law Journal*, 4, 1983, 4, pág. 446 y ss.; o bien, K.J.PARTSCH, "**Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention**", Duncker & Humblot, Berlin, 1966, pág. 201 y ss.

Finalmente, hay que tomar en consideración los posibles **límites** que puedan establecerse respecto a la libertad de expresión, y en concreto a su campo de aplicación, en cuanto a las actividades humanas que han de gozar de la protección del art. 10 del Convenio Europeo.

Al respecto, hay que destacar la importancia de la **libertad de expresión como fundamento esencial de la democracia**, tal y como dice el Tribunal Europeo en el **caso Handyside** (75), sin la cual las demás libertades carecerían de sentido y de cualquier posibilidad de desarrollo.

Igualmente, desde otra perspectiva, reviste importancia la libertad de expresión como elemento esencial para la formación de la opinión pública dentro de una sociedad democrática.

En este sentido, es lógico que la libertad de expresión responda a los criterios de **pluralismo y tolerancia** y, por consiguiente, a un **espíritu receptivo y abierto** (76).

Esta última afirmación supone, en definitiva, que la libertad de expresión debe estar abierta a toda clase de informaciones e ideas, incluso a aquellas minoritarias que inquietan u ofenden al Estado o a una parte de la población (77), de modo que todas las opciones ideológicas puedan tener su cabida en el marco de la sociedad.

A pesar de la amplitud del campo de aplicación de la libertad de expresión según el art. 10 del Convenio Europeo, existen, no obstante, determinadas actividades humanas **excluidas** del mismo, en virtud de su distinta naturaleza fáctica.

(75) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME:
Affaire Handyside, Arrêt du 7 décembre 1976, Série A,
24, pár. 49.

(76) Ibid.

(77) Ibid.

De este modo, como ha precisado la Comisión Europea (78), queda fuera del ámbito de aplicación del Convenio Europeo la **libertad lingüística**, es decir, la libertad de expresarse en la lengua de la propia elección en determinadas situaciones, y, en especial, en relación a las relaciones con órganos administrativos: en la escuela pública o en un Consejo Municipal, por ejemplo.

Respecto a esta exclusión ha observado la propia Comisión Europea, en relación al caso particular de la lengua utilizada en la escuela, que:

"par la force des choses, la manière dont se forme et s'exprime la pensée humaine se trouve conditionnée par une série d'éléments contingents sur lesquels l'individu n'a guère de prise (données de temps et lieu, milieu social, événements et influences diverses, etc...) sans qu'il en résulte ipso facto une atteinte aux libertés de pensée et d'expression comme telles (79)".

(78) En una larga lista de decisiones, por ejemplo, relacionadas con los problemas lingüísticos en Bélgica; COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 1474/62, Vingt-trois habitants d'Alsembeerg et de Beersel c/ Belgique, du 26 juillet 1963, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, VI, 1963, pág. 332 y ss.; Décision sur la recevabilité de la Requête 1677/62, Cinq habitants de Kranem c/ Belgique, du 26 juillet 1963, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, VI, 1963, pág. 333; Décision sur la recevabilité de la Requête 1691/62, Soixante-quatre habitants d'Anvers c/ Belgique, du 26 juillet 1963, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, VI, 1963, pág. 333; Décision sur la recevabilité de la Requête 1769/63, Charlent et autres c/ Belgique, du 26 juillet 1963, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, VI, 1963, pág. 445 y ss.; Décision sur la recevabilité de la Requête 2013/63, Habitants de Mol c/ Belgique, du 5 mars 64, Décisions et Rapports, 11, pág. 7 y ss.; o bien, Décision sur la recevabilité de la Requête 2333/64, Habitants de Leeuw-Saint-Pierre c/ Belgique, du 16 décembre 1968, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XI, 1968, pág. 229 y ss.

(79) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 1769/63, Charlent et autres c/ Belgique, du Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, VI, 1963, pág. 66.

Queda también fuera del campo de aplicación de la libertad de expresión la garantía del ejercicio del **derecho al voto**, que si bien podría ser considerada como una forma de manifestación de las propias opiniones, no recibe este tratamiento por parte de la Comisión Europea (80).

De la misma forma, tampoco se considera como incluida dentro este campo de aplicación la garantía del **ejercicio de determinadas profesiones** -y, por tanto, de que el Estado o instituciones de Derecho Público puedan regular las condiciones de acceso a las mismas-, aunque en estas sea un elemento esencial de su ejercicio la expresión de informaciones e ideas.

Así, por ejemplo, lo ha entendido la Comisión Europea respecto a la profesión de **abogado**, afirmando a este respecto:

"qu'on ne saurait déduire de cet article [Art. 10] -ou de tout outre de la Convention- que l'exercice des fonctions d'avocat-avoué est libre (81)".

Este supuesto no es aplicable, como se desprende de la propia actividad de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, a la prohibición de ejercicio del periodismo en el **caso De Becker** (82), que sí fue considerada desde el punto de vista del art. 10 del Convenio Europeo, ya que las connotaciones jurídicas son distintas en este supuesto.

-
- (80) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 6850, X, Y et Z c/ R.F.Allemagne, du 18 mai 1976, Décisions et Rapports, 5, pág. 90 y ss.
- (81) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 134/55, X c/ R.F.Allemagne, du 31 mai 1956, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, I, 1957, pág. 233.
- (82) Para una visión del conjunto del proceso, COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire De Becker", Série B: Mémoires, Plaidories et Documents, 2, 1962, pp. 300. De Becker sufrió persecución penal -siendo incluso condenado a pena de muerte- por su colaboración con las tropas invasoras nazis.

La razón de esta diferenciación es clara, ya que en el caso De Becker dicha prohibición había sido impuesta como **sanción penal** (83), en función de la utilización hecha por De Becker de su propia libertad de expresión y, por tanto, como una restricción prevista en el art. 10 (2) del Convenio Europeo.

A este respecto, indicar que el Tribunal Europeo, en el **caso Barthold** (84), ha precisado que el examen de una cuestión jurídica referida a la libertad de expresión, aun cuando se base en la actuación profesional de un individuo, no ha de quedar por ello fuera del campo de aplicación material del art. 10 del Convenio Europeo.

2.2. LA LIBERTAD DE RECIBIR Y COMUNICAR INFORMACION E IDEAS COMO ELEMENTO DE LA LIBERTAD DE EXPRESION.

El art. 10 (1) del Convenio Europeo reconoce de forma expresa a la **libertad de recibir y comunicar información e ideas** como elemento integrante de la libertad de expresión.

En tanto que es considerado como un elemento de la libertad de expresión, es conveniente realizar diversas puntualizaciones sobre el alcance jurídico que puede tener su ámbito de aplicación.

Así, se ha de hacer referencia a la **libertad de comunicar información e ideas**, como primera manifestación de dicho ámbito de aplicación; la cual, desde la perspectiva de su inserción en el art. 10 (1) del Convenio Europeo, puede definirse como la **facultad de comunicar libremente las informaciones e ideas** de las que se dispone.

(83) En este sentido: P.VAN DIJK y G.VAN HOOFF, **Theory and practice...**, pág. 307.

(84) COUR EUROPÉENNE des Droits de l'Homme: Affaire Barthold, Arrêt du 25 mars 1985, Série A, 90, pág. 61.

La primera cuestión que suscita la libertad de comunicar es su ámbito de aplicación **personal**, es decir, a qué sujetos les es garantizada esta libertad frente a las posibles ingerencias del Estado o de otros particulares.

De la interpretación del art. 10 -a pesar de que éste se refiere a "toda persona" como beneficiaria de los derechos en él reconocidos-, parece desprenderse el **carácter restrictivo** de este ámbito de aplicación.

Así lo ha entendido la Comisión Europea, al afirmar que:

"Il est evident que la liberté "de communiquer des informations ou des idées", qui est incluse dans le droit à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention [Europea], ne peut pas être interpretée comme comportant un droit général et illimité pour tout particulier ou pour tout organisation de bénéficier de temps d'antenne à la radio ou à la télévision.... (85)".

Por tanto, la libertad de comunicar es reconocida fundamentalmente a toda persona que se encuentre en disposición de acceder, a través de cualquier medio de expresión, a la posibilidad de transmitir informaciones e ideas (86).

(85) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 4515/70, X et Association Z c/ Royaume-Uni, du 12 juillet 1971, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XIV, 1971, pág. 545.

De esta afirmación, deducen igualmente VAN DIJK y VAN HOOFF que la libertad de comunicar "does not imply a right to have one's information inserted in a daily or weekly paper" (P.VAN DIJK y G.VAN HOOFF, "**Theory and practice...**", pág. 312).

(86) En cierto modo, esta idea restrictiva está presente en la mayoría de la doctrina. Así, por ejemplo, un autor como COHEN, que se refiere a la libertad de comunicar como una libertad que debe aplicarse a toda persona, se aproxima al estudio de esta libertad desde una perspectiva en la que tiene en cuenta básicamente la libertad de la prensa, ejercida básicamente por los profesionales del medio (G.COHEN-JONATHAN, "**La Convention Européenne...**", pág. 451 y ss.).

Vid infra, pág. 225 y ss.

Algunos autores, como por ejemplo PARTSCH (87), son incluso más radicales, en el sentido de circunscribir la protección del art. 10 (1) del Convenio Europeo a quienes se dedican **profesionalmente** a la propagación de noticias y, por tanto, a la formación de la opinión pública -no afectando de forma general a todas las laborales intelectuales que suponen un ejercicio de la libertad de expresión (88).

La segunda cuestión es si existe alguna diferenciación entre la comunicación de **informaciones** y la comunicación de **ideas**, a los efectos de la garantía que el art. 10 del Convenio Europeo representa.

Pese a que el art. 10 (1) del Convenio Europeo no parece hacer ninguna distinción entre ambos tipos de expresión -únicamente a efectos de señalar la existencia de ambos-, la jurisprudencia del Tribunal Europeo parece, no obstante, inclinarse por una cierta diferenciación, al menos en lo que comporta a las exigencias que en una sociedad democrática conlleva la manifestación de uno u otro tipo.

Así, en su sentencia sobre el **caso Lingens**, ha indicado que los **juicios de valor** vertidos por un periodista en el ejercicio de su labor -y por los cuales había sido sancionado penalmente en su país- debían ser considerados como una manifestación de sus **ideas** y no como informaciones (89).

A partir de dicho razonamiento, el Tribunal Europeo entendió que a las **ideas**, expresadas en forma de juicios

(87) K.J.PARTSCH, "Die rechte und Freiheiten...", pág. 202.

(88) No obstante, y en un sentido contrario a esta opinión, el propio Tribunal Europeo ha considerado que un pintor y su expositor "ont exercé sans conteste leur droit à la liberté d'expression" al ejercer su respectiva actividad (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Müller et autres, Arrêt du 24 mai 1988, Série A, 133, pág. 27).

(89) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Lingens, Arrêt du 8 juillet 1986, Série A, 103, pág. 45.

de valor, no se les podía plantear la exigencia de **veracidad** del Código Penal Austriaco como si se tratase de **informaciones**, considerando que ello afectaría no sólo a la libertad de expresión sino, intrínsecamente, a la libertad de opinión (90).

Por tanto, en tanto la comunicación de ideas afecta a la propia libertad de opinión, es decir, a un valor absoluto, determinadas exigencias referidas a la información -como la planteada en el caso Lingens- no podrán ser reconocidas como necesarias por los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo.

Al hilo de la libertad de comunicar información e ideas, se ha de mencionar la no inclusión expresa en el art. 10 del Convenio Europeo de la **libertad de buscar información e ideas**.

A este respecto, indicar que el art. 19 del Pacto, a pesar de las discusiones que generó la necesidad de su inclusión durante sus trabajos preparatorios (91), sí hace referencia expresa a la libertad de buscar información e ideas.

La mayoría de la doctrina (92) coincide en señalar que esta omisión en el texto del art. 10 del Convenio Europeo de toda referencia a la actividad de búsqueda de información y de ideas es del todo un **silencio intencionado**.

(90) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Lingens, Arrêt du 8 juillet 1986, Série A, 103, p. 46.

(91) Vid supra, p. 85.

(92) Por ejemplo: K.J.PARTSCH, "Die Rechte und Freiheiten...", p. 201; R.PINTO, "La liberté d'information et d'opinion en droit international", Economica, Paris, 1984, p. 96; o, también, H.P.FURRER, "La pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe". En: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, "La circulation des informations et le droit international", XI Colloque de la Société Française pour le Droit International, Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Strasbourg (2, 3, 4 et 6 juillet 1977), Pedone, Paris, 1978, p. 68.

Esta intencionalidad es sostenible, primero, porque los redactores del Convenio Europeo conocían -como se ha puesto de manifiesto (93)- los trabajos realizados en el seno de las Naciones Unidas para la redacción de un Pacto de los Derechos del Hombre.

Y, segundo, porque con ocasión de los trabajos preparatorios una de las alternativas de redacción del Convenio Europeo presentadas al Comité de Ministros del Consejo de Europa planteaba la inclusión del término "rechercher" (94).

Sin embargo, de los trabajos preparatorios del Convenio Europeo no es posible extraer una idea ni tan sólo aproximada de las razones de esta omisión deliberada -entre otras cosas, porque la cuestión no parece haber sido debatida.

La doctrina afirma a este respecto que la omisión de cualquier referencia a la libertad de buscar información e ideas tuvo como principal motivo evitar que se pudiera extender el campo de aplicación del art. 10 del Convenio Europeo, de modo que de éste no pudiera desprenderse, como corolario de la libertad de buscar, la **obligación del Estado de suministrar información** (95).

El problema es, desde otro punto de vista, examinar si esta omisión de una referencia expresa en el texto del art. 10 del Convenio Europeo supone al mismo tiempo que la actividad de buscar información no esté tutelada por el mismo -teniendo en cuenta su importancia como actividad necesaria para la difusión de la información y las ideas (96).

(93) Vid supra, pág. 129 y ss.

(94) Ibid.

(95) En particular, las **informaciones confidenciales**. En este sentido, por ejemplo: R.PINTO, "La liberté d'information...", pág. 98; o C.PONCET, "La liberté d'information du journaliste: un droit fondamentale? Etude de droits suisse comparé", Revue Internationale de Droit Comparé, 32, 1980, 4, pág. 746.

(96) Vid supra, pág. 26 y ss. Respecto a los trabajos de los trabajos del Consejo de Europa en relación a la "libertad de buscar", vid infra, pág. 208 y ss.

En este punto la doctrina se pronuncia mayoritariamente en sentido negativo, es decir, afirmando que su ausencia **no implica que el art. 10 (1) no proteja la libertad de buscar información e ideas.**

Y ello, principalmente, porque la actividad de buscar información e ideas es inherente a la propia actividad de comunicar esa misma información o esas ideas; por lo tanto, el art. 10 del Convenio Europeo no puede desconocer esta realidad.

En este ámbito, la Comisión Europea ha considerado como una restricción al derecho a la libertad de expresión la medida disciplinaria tomada contra un funcionario por expresar su intención de publicar un artículo sobre la organización interior de su dependencia (97).

En cierto sentido, puede hablarse de una restricción tanto a la libertad de comunicar información -comunicación incompleta por la no publicación del artículo- como de la libertad de buscar información, en tanto en cuanto el funcionario ha recogido una serie de datos para su artículo que no han podido llegar a ser comunicados.

Sin embargo, y a pesar de que la libertad de buscar información puede ser protegida respecto a personas que pueden realizar una actividad informativa eventual -por ejemplo, el citado funcionario-, el planteamiento del art. 10 del Convenio Europeo ha de ser considerado como restrictivo.

La interpretación en este punto del art. 10 del Convenio Europeo se inclina por la consideración de la libertad de buscar información e ideas como una **libertad básicamente profesional.**

(97) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 4274/69, X c/ R.F.Allemagne, du 24 juillet 1970, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XIII, 1970, pág. 891.

Como afirma COHEN (98):

"la liberté de rechercher librement des informations est naturellement fondamentale pour les journalistes et correspondants de presse".

Y ello, a pesar de que la Comisión Europea ha afirmado en una ocasión que en ciertas circunstancias el derecho a recibir información "**inclure un droit d'accès de la personne intéressée à des documents qui, bien que n'étant pas généralement accessibles, présentent une importance particulière pour sa propre situation** (99)".

Indicar, empero, que este derecho, por un lado, no deriva según la Comisión Europea de la libertad de buscar -está más bien relacionado con la posibilidad de recibir información (100)-, y, por otro lado, que está circunscrito a las especiales circunstancias de un interés directo, personal y demostrable en la información.

Hay que hacer finalmente referencia a la **libertad de recibir información e ideas**, que puede definirse, en función de las disposiciones del art. 10 (1) del Convenio Europeo, como la **facultad de recibir libremente información e ideas**.

La interpretación en este apartado ha de ser **extensiva**, en el sentido de que debe protegerse la recepción incluso de las emisiones ilegales (101).

(98) G.COHEN, "**La Convention Européenne...**", pág. 451.

(99) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 8383/78, X c/ R.F.Allemagne, du 3 octobre 1979, Décisions et Rapports, 17, pág. 230. El resaltado es propio.

(100) Vid infra, pág. 248 y ss.

(101) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 10248/83, A c/ Suisse, du 5 mars 1985, Décisions et Rapports, 41, pág. 141 y ss. En este supuesto se incluye dentro del art. 10 del Convenio Europeo la protección del derecho del demandante a recibir emisiones de radio piratas. Es decir, se reconoce la libertad de recibir cualquier tipo de información o idea, aunque sea difundida por medios ilegales.

Ahora bien, ello no permite interpretar que del art. 10 (1) del Convenio Europeo se desprenda un **derecho de todos los individuos a estar generalmente informados** (102) ni tan siquiera un **derecho especial a estar informado** referido a determinadas categorías de personas (103).

En su sentencia en el caso Sunday Times, por ejemplo, el Tribunal Europeo se refiere únicamente a un derecho genérico del público a estar informado (104).

2.3. LAS CONDICIONES DE APLICABILIDAD DE LA LIBERTAD DE RECIBIR Y COMUNICAR INFORMACION E IDEAS.

El art. 10 (1) del Convenio Europeo, a parte de reconocer la libertad de recibir y comunicar información e ideas como un elemento del derecho a la libertad de expresión, introduce unas **condiciones de aplicabilidad** que hacen referencia, no a las conductas humanas cuyo ejercicio se garantiza, sino a los **condicionamientos jurídico-políticos que delimitan la acción de tutela del art. 10 del Convenio Europeo** (105); y que son: la

(102) En este sentido: M.BULLINGER, "**Freedom of expression and information: and essential element of democracy**", German Yearbook of International Law, 28, 1985, págs. 106 y 107.

Vid, también: COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité des Requêtes 5767/72, 5922/72, 5929/72-5931/72, 5953/72-5957/72, 5983/73-5988/73 et 6011/73, Seize Communes d'Autriche et Certains de leurs Conseillers Municipaux c/ Autriche, du 31 mai 1974, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XVII, 1974, pág. 339 y ss. En la medida en que no se concede a unos miembros de los Consejos Municipales un derecho especial sobre el de los demás ciudadanos, que en general no lo ostentan.

(103) Ibid.

(104) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Sunday Times, Arrêt du 26 avril 1979. Série A, 30, pár. 66. Vid infra, pág. y ss.

(105) Siendo su objeto, pues, distinto al de las restricciones previstas en el art. 10 (2) del Convenio Europeo (vid infra, pág. 270 y ss.).

Estas condiciones son: la **diferenciación entre los diversos medios de comunicación social** -con especial consideración de la **cláusula de licencia**; el **ejercicio de la libertad de recibir comunicar información e ideas "sin consideración de fronteras"**; y el **ejercicio de la libertad de recibir y comunicar ideas "sin injerencia de las autoridades públicas"**.

A.- LA DIFERENCIACION ENTRE LOS DIVERSOS MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL. LA CLAUSULA DE LICENCIA.

La cuestión que se plantea es ver si el art. 10 del Convenio Europeo tutela la utilización de **cualquier medio de difusión que permita impartir información e ideas**, teniendo en cuenta que, a diferencia del art. 19 del Pacto (106), el art. 10 del Convenio Europeo no realiza indicación expresa alguna de las posibles formas de comunicación que tutela.

No obstante, esta indicación estaba prevista, al menos en uno de los textos alternativos sometidos al Comité de Ministros del Consejo de Europa (107), sin que su desaparición encuentre una explicación en los trabajos preparatorios del Convenio Europeo (108).

A pesar de este silencio, de la práctica jurisdiccional se desprende que el art. 10 del Convenio Europeo se identifica con **todas las formas y medios posibles de comunicación** (109).

(106) Vid supra, pág. 84.

(107) Vid supra, pág. 129.

(108) De hecho, la decisión del Comité de Ministros no es explicada en ningún momento (vid: CCNSEIL DE L'EUROPE: "**Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. IV, 1977, pág. 46 y ss.).

(109) El Tribunal Europeo, al referirse a la posible tutela de la expresión artística, ha afirmado claramente que el "l'article 10 ne précise-t-il pas que la liberté d'expression artistique, qui se trouve en cause, entre dans son champ d'application; il ne distingue pas pour autant les diverses formes d'expression" (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Müller et autres, Arrêt du 24 mai 1988, Série A, 133, pár. 27).

Ahora bien, la inclusión de toda clase de manifestaciones que implique una comunicación no significa, sin embargo, que el art. 10 (1) del Convenio Europeo no establezca ciertas **diferencias entre unos medios de comunicación y otros.**

De la redacción del art 10 (1) Convenio Europeo, en particular de su última frase (110), se desprende lo que podría denominarse, siguiendo a GARZON (111), la **no indiferencia de la técnica empleada para realizar la comunicación.**

Así, la posibilidad de someter a autorización previa a este tipo de empresas tiene una justificación **técnica**, por cuanto las posibilidades del individuo "of obtaining information through the media of his choice or of gaining access to the media are very restricted (chiefly by the shortage of radio frequencies) (112)".

La interpretación de esta frase es en principio más amplia, ya que de la misma deduce la Comisión Europea la posibilidad de que existan **monopolios estatales en el desarrollo de este tipo de actividades informativas** (113).

(110) Vid supra, págs. 85 y 127.

(111) G.GARZON CLARIANA, "Communication écrite sur <L'importance de l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme au regard du droit des nouvelles technologies>". En: CONSEIL DE L'EUROPE, "Actes du Sixième Colloque International sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme", Séville, 13-16 novembre 1985. Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988, pág. 255.

(112) F.W.HONDIUS, "**Freedom of expression and information in European Law**", Conseil of Europe, Directorate of Human Rights, Document DH-MM (83) 3, 2 July 1984, pág. 9. Pero autores como FAWCETT incluyen otro motivo: clarificar la noción de licencia (J.E.S.FAWCETT, "**The application of the European Convention...**", Clarendon Press, Oxford, Second Edition, 1987, pág. 252).

(113) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 3071/67, X c/ Suède, du 7 février 1968, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XI, 1968, pág. 463-465.

Sin embargo, esta visión inicial ha sido paulatinamente sustituida por una concepción más restringida de la última frase del art. 10 (1) del Convenio Europeo, de modo que la acción del Estado debe dirigirse a asegurar la efectividad de la libertad de recibir y comunicar información e ideas, tal y como la concibe el art. 10 del Convenio Europeo (114).

Este cambio ha estado motivado, primero, por un cambio en el pensamiento europeo en la materia -con una acusada tendencia al abandono del monopolio-, y, segundo, por la evolución tecnológica, que con las nuevos soportes técnicos permite superar las insuficiencias de los medios audiovisuales en este terreno.

B.- EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE RECIBIR Y COMUNICAR INFORMACION E IDEAS "SIN CONSIDERACION DE FRONTERAS".

Se puede afirmar que el art. 10 (1) del Convenio Europeo con esta referencia alude a una de las características esenciales de la información y de la comunicación: su **internacionalidad**.

La circulación internacional de la información tiene, desde el punto de vista jurídico, su manifestación en el **principio de libre circulación de la información**.

Se ha de interpretar que la utilización de la expresión "sin consideración de fronteras" supone que el art. 10 del Convenio Europeo reconoce expresamente ese principio relativo a la transmisión internacional de informaciones como propio, de modo que tutela jurídicamente su efectividad (115).

(114) Para una mayor aproximación a la interpretación jurisdiccional de la cláusula de licencia, vid infra, pág. 392 y ss.

(115) En este sentido, por ejemplo: F.W.HONDIUS, **Freedom of expression...**", pág. 2.

Desde esta perspectiva, el Convenio Europeo garantiza esta condición de aplicabilidad, primero, respecto a **cualquier actividad relacionada con la expresión de información e ideas**: la búsqueda, la comunicación o la recepción; y, segundo, en relación a **cualquiera de los medios o formas de comunicación que puedan ser empleados** -aunque algunos de éstos presenten mayores obstáculos (116).

La posibilidad de recibir y comunicar informaciones e ideas a través de las fronteras no será ilimitada, desde el punto de vista del Convenio Europeo, sino que estará sometida a las restricciones, necesarias en una sociedad democrática, que cumplan las condiciones del art. 10 (2) del Convenio Europeo.

La responsabilidad de asegurar que la circulación de información e ideas sea lo más libre posible y de administrar de forma adecuada las posibles restricciones la tendrán las autoridades públicas de los Estados Parte.

Ahora bien, esta responsabilidad estará restringida a la propia **jurisdicción estatal**.

De esta forma lo ha entendido la Comisión Europea, ante un supuesto en el que el demandante se quejaba de que su Gobierno -en concreto, el del Reino Unido- no había adoptado medidas suficientes para que su correspondencia no fuese intervenida por las autoridades de la Unión Soviética, diciendo que (117):

(116) En este sentido, la televisión es un medio significativo, por cuanto diversos Estados mantienen legislaciones restrictivas de ciertos tipos de publicidad (vid supra, pág. 62), lo que puede obstaculizar en ellos las emisiones vía satélite o cable. El Consejo de Europa ha desarrollado en este apartado una tarea dirigida a conseguir un consenso entre los Estados (vid infra, pág. 190).

(117) EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS: Decision on the admissibility of the Application 7597/76, Bertrand Russel Peace Foundation Ltd. c/ United Kingdom, 2th May 1978, Decisions and Reports, 14, pág. 122.

"There has been no direct interference with the applicant's correspondence by the United Kingdom authorities. Its letters have been confiscated by the Soviet authorities in Soviet territory. The confiscation of these letters is not therefore in itself a matter for which the respondent Government is responsible under the Convention".

C.- EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE RECIBIR Y COMUNICAR INFORMACION E IDEAS "SIN INJERENCIA DE LAS AUTORIDADES PUBLICAS".

La cuestión que se suscita de inmediato respecto a esta condición de aplicabilidad es qué concepto de **autoridad pública** se deriva del Convenio Europeo, y, en particular, de las disposiciones de su art. 10 del Convenio Europeo.

No obstante, la Comisión Europea ha considerado que el Estado es responsable de las violaciones cometidas por sus **agentes** (118). Partiendo de esta idea, se podría decir que es calificable como tal toda persona que pueda obrar por cuenta de las Administraciones Públicas existentes en un Estado (119).

A este respecto, hay que referirse a las llamadas empresas públicas o a los organismos autónomos. En las dos oportunidades en que ha tenido ocasión (120),

(118) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Irlande c/ Royaume-Uni, Arrêt du 18 janvier 1979, Série A, 25, pár. 43.

(119) Sea la Administración Central o cualquiera de las Administraciones Territoriales existentes.

(120) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 3059/67, X c/ Royaume-Uni, du 4 octobre 1968, Décisions et Rapports, 28, pág. 92 y ss.; Décision sur la recevabilité de la Requête 4515/70, X, et Association Z c/ Royaume-Uni, du 12 juillet 1971, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XIV, 1971, pág. 539 y ss.

Ahora bien, aunque no se haya expresado sobre la cuestión -alegando no hacerlo porque la inadmisibilidad podía fundarse en otros motivos-, el hecho de que examinase la demanda y no las rechazase precisamente por ese motivo, parece dar avalar que se consideró como responsable al Reino Unido.

la Comisión Europea no se ha pronunciado expresamente sobre si determinadas actuaciones de la B.B.C. (121) eran o no responsabilidad del Gobierno del Reino Unido (122).

Por otro lado, surge la cuestión de si el principio de no injerencia significa paralelamente que el Estado ha de adoptar una postura negativa y abstencionista respecto a la libertad de recibir y comunicar información e ideas.

La Comisión Europea, en relación al rechazo a conceder una subvención a un teatro de marionetas por parte de las autoridades, señaló que en el Convenio Europeo no existía un "droit d'obtenir l'aide ou l'autorisation de l'Etat" para ejercitar la propia expresión (123).

De ello, puede deducirse que las autoridades públicas no tienen ninguna obligación jurídica de actuar en el campo de la libertad de recibir y comunicar información e ideas, en el sentido de coadyuvar a sus ciudadanos a ejercitarla.

(121) British Broadcasting Corporation.

(122) El **Comité de Derechos Humanos** ha afirmado de un modo más preciso la responsabilidad del Estado en relación a los actos efectuados por una sociedad de radiodifusión de la que es accionista mayoritario y sobre la hay un control gubernamental [COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: Decisión sobre la Comunicación 61/1979, de 2 de abril de 1982, SETA contra Finlandia. En: Comité de Derechos Humanos, Selección de decisiones adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo (2º a 16º Período de Sesiones)", Documento CCPR/C/OP/1, pág. 128, pár. 9.1.]

COHEN afirma que esta doctrina es susceptible de ser aplicada al Convenio Europeo por la similitud de sus disposiciones con las del Pacto (G.COHEN-JONATHAN, "**Liberté d'expression et publicité**", Revue des Affaires Internationales, 1986, número spécial, pág. 16).

(123) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité des Requêtes 2834/66 et 4038/69, X c/ R.F. d'Allemagne, du 13 juillet 1970, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XIII, 1970, pág. 258.

Vid infra, pág. 570.

Por contra, seis años más tarde, la propia Comisión Europea afirmó que el Estado tenía la **obligación de evitar la excesiva concentración de la prensa** (124), con lo que su idea parece haberse transformado, otorgándole al Estado un papel activo al respecto.

El Estado, de este modo, está obligado en virtud del art. 10 del Convenio Europeo de **promover las mejores condiciones posibles para el ejercicio de la libertad de recibir y comunicar información e ideas** (125), para lo cual debe adoptar medidas positivas, es decir, de intervención directa sobre aquellos factores que puedan distorsionar dicha libertad y, en especial, la posibilidad de su ejercicio plural.

En apoyo de esta idea, el Tribunal Europeo ha afirmado en su jurisprudencia que el Estado tiene el deber de adoptar **medidas positivas** para lograr la efectividad de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio Europeo (126); concepción que resulta plenamente aplicable a la libertad de recibir y comunicar información e ideas, además de satisfactoria desde el punto de vista de la necesidad de vincular al Estado en la consecución de su real garantía.

(124) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 6 juillet 1976, Requête 5178/71, De Geillustreerde Pers N.V. c/ Netherlands, Décisions et Rapports, 8, pág. 26, pár. 88.

(125) En este sentido, por ejemplo: F.W.HONDIUS, "**Freedom of expression...**", pág. 8; o bien, M.BULLINGER, "**Freedom of expression...**", pág. 112.

(126) Entre otras, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Europeo en el **caso Marckx** y en el **caso Airey**, respecto al derecho a la vida privada y familiar (vid supra, pág.109 y 124).

Se trata, pues, de una clara muestra de la utilización por parte del Tribunal Europeo de un método teleológico en la interpretación del Convenio Europeo, el cual da como resultado -teniendo en cuenta las condiciones del momento en que se produce la interpretación- una visión evolutiva de las disposiciones del mismo.

3. LA DETERMINACION DE LA BASE JURIDICO-POLITICA DEL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO EN MATERIA INFORMATIVA.

Como se ha puesto de manifiesto en los anteriores apartados (127), el art. 10 del Convenio Europeo reconoce y tutela, como manifestación directa del derecho a la libertad de expresión, la **libertad de recibir y comunicar información e ideas**.

La iniciativa, en este sentido, de los redactores del Convenio Europeo es plenamente positiva, en la medida en que responde a una necesidad de la sociedad europea contemporánea, y, al mismo tiempo, del ser humano considerado de modo individual: la transmisión de informaciones e ideas.

Por otro lado, no es posible sin embargo valorar de forma tan favorable la ambigüedad con que los términos del art. 10 (1) del Convenio Europeo han desarrollado el alcance jurídico y las condiciones de aplicabilidad de estas libertades, a pesar de la decisión de los redactores del Convenio Europeo de detallar en el texto al máximo los derechos y libertades fundamentales reconocidos.

Esto se demuestra, una vez analizado el texto del art. 10 del Convenio Europeo -y, en particular, su párrafo 1 (128)-, al comprobar cómo sus términos no son suficientes por sí mismos para delimitar concretamente el ámbito de aplicación de la libertad de recibir y comunicar información e ideas, ya que siempre se precisa de una interpretación de los mismos para intentar darle su verdadero sentido (129).

(127) Vid supra, pág. 127 y ss.

(128) Vid supra, pág. 127.

(129) Así, por ejemplo, el que el art. 10 (1) del Convenio Europeo no se refiera expresamente a la libertad de buscar información no obsta para que tanto la doctrina como la jurisprudencia consideren que esté protegida en virtud de esa disposición (vid supra, pág. 143 e infra, pág. 215).

Si es difícil establecer el alcance jurídico de las libertades que reconoce, quizá ha de resultar de igual modo complicado poder deducir de los términos del art. 10 del Convenio Europeo cuál es hoy la **base jurídico-política** de este artículo respecto a la protección de los derechos y libertades del hombre en materia informativa (130).

Las dificultades no son únicamente producto de la redacción del art. 10 del Convenio Europeo, sino que tienen como trasfondo una distinta concepción -aunque siempre desde un punto de partida inequívocamente liberal- de cómo han de ser interpretados en la actualidad los contenidos jurídicos de este artículo, y, en cierto modo, de una diferente visión sobre la evolución de la libertad de recibir y comunicar información e ideas desde el punto de vista de la dinámica de nuestra sociedad.

Desde esta perspectiva ideológica, hay que referirse a dos opciones interpretativas para delimitar la base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa: la **libertad de información** y el **derecho a la información** (131).

3.1. LA LIBERTAD DE INFORMACION COMO BASE JURIDICO-POLITICA DEL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO EN MATERIA INFORMATIVA.

La mayor parte de la doctrina se inclina por la idea de que el art. 10 del Convenio Europeo, al reconocer la libertad de recibir y comunicar informaciones e ideas, está perfilando como base jurídico-política del mismo en materia informativa a la **libertad de información**.

(130) En este sentido, y teniendo en cuenta los caracteres del Convenio Europeo -en especial como creador de un orden público europeo relativo a los Derechos Humanos (vid supra, pág. 115 y ss.)-, podría hablarse de una **base jurídico-política europea** en materia de información, común a todos los Estados Parte del mismo.

(131) Vid supra, pág. 19 y ss.

Los argumentos a favor de esta interpretación del art. 10 del Convenio Europeo parecen a simple vista sólidos.

Esta concepción tiene un importante respaldo en los propios **trabajos preparatorios** del Convenio Europeo. No sólo porque los redactores del Convenio Europeo tuvieron referencia siempre de los trabajos de las Naciones Unidas en materia informativa (132), sino también por la propia convicción de los mismos (133).

No hay que olvidar, a este respecto, el contexto histórico en que se desarrollan dichos trabajos preparatorios, los años 1949 y 1950, momento en que el concepto de libertad de información se afirma como un valor indispensable para la ideología liberal (134).

Igualmente, esta tesis fundamenta su apoyo en la **práctica de los Estados europeos**, decantada hacia el reconocimiento de forma generalizada de la libertad de información (135).

-
- (132) Vid al respecto los Documentos de trabajo preparados por el Secretario General del Consejo de Europa para el Comité de Expertos -cuyas reuniones se celebraron del 2 al 8 de febrero y del 6 al 10 de marzo de 1950 (CONSEIL DE L'EUROPE: "**Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. III, 1977, pág. 8 y ss.). En ellos, se da cuenta de los trabajos de las Naciones Unidas realizados en la materia (vid supra, pág. 77 y ss.).
- (133) Así, por ejemplo, uno de los principales impulsores del Convenio Europeo, TEITGEN, aludió en una de sus alocuciones ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa -dentro de su 2ª Reunión, y, en concreto, durante la 6ª Sesión, celebrada el 14 de agosto de 1950- a la "liberté de la Presse" que, junto a la "liberté de parole", deberían permitir al individuo defender de manera pública las verdades dictadas por su conciencia (CONSEIL DE L'EUROPE: "**Recueil des Travaux Préparatoires...**", Vol. V, 1979, pág. 290).
- (134) En esos años el concepto de "derecho a la información" carecía todavía de una formulación teórica concreta.
- (135) Vid supra, pág. 25. En particular, respecto a los caracteres esenciales de la práctica de los Estados europeos, vid: H.P.FURRER, "**La pratique des Etats...**", pág. 67 y ss; C.PONCET, "**La liberté d'information...**", pág. 734 y ss; o bien, M.BULLINGER, "**Freedom of expression**", pág. 93 y ss.

En idéntico sentido, se deben apreciar las directrices jurídico-políticas derivadas de la **práctica y la normativa internacional en la materia** (136).

Al respecto, se ha de hacer especial hincapié en la **Declaración Universal**, debido a su estrecha vinculación con el propio Convenio Europeo y sus objetivos (137), y en el **Pacto** (138).

Ello sin olvidar la importancia de la coincidencia con otras normas internacionales de **carácter regional** como la **Convención Americana de los Derechos Humanos** (139) y la **Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos** (140).

Como tampoco se ha de perder de vista el apoyo que a esta tesis presta la importancia que en el Derecho Internacional ha adquirido el **principio de libre circulación de información** (141), que en el art. 10 (1) del Convenio Europeo es expresamente mencionado a través de la referencia a la libertad de recibir y comunicar información e ideas "**sin consideración de fronteras**".

Ahora bien, estos argumentos, aun teniendo un peso específico importante, son insuficientes para calibrar si, en la actualidad, el art. 10 del Convenio Europeo continúa pudiendo ser interpretado en este mismo sentido.

(136) Vid supra, pág. 9 y ss.

(137) Vid supra, pág. 122. Además de esta vinculación, puede ser interesante en este punto ver los problemas interpretativos del art. 19 de la Declaración Universal (vid supra, pág. 80 y ss.).

(138) Vid supra, pág. 84 y ss.

(139) Vid infra, pág. 237 y ss.

(140) Aprobada el 27 de junio de 1981 en la 18ª Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la O.U.A., y que en su art. 9 afirma que:

"1. Every individual shall have the right to receive information.

2. Every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law"

(Fuente: M.HALENGWA, C.FLINTERMAN y E.V.O.DANKWA, "**The International Law of Human Rights in Africa**", Nijhoff Publishers, Doordrecht, 1988, pág. 7).

(141) Vid supra, pág. 75.

Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que el Convenio Europeo presenta sus propias **particularidades** respecto a la metodología interpretativa de sus disposiciones.

Así, el análisis del art. 10 del Convenio Europeo debe fundamentarse en una **interpretación autónoma** de sus disposiciones (142), y, por tanto, en la elaboración de nociones autónomas que delimiten la significación jurídica de los conceptos en él incluidos -por ejemplo, del concepto al que se refiera la "libertad de recibir y comunicar información e ideas (143)".

Esta análisis del art. 10 del Convenio Europeo, de igual forma, ha de permitir una **interpretación evolutiva** de sus disposiciones (144), que tenga en cuenta sobre todo, no las condiciones históricas en que se redactó y aprobó el texto convencional, sino las condiciones socio-políticas existentes en el momento en que se produce la interpretación.

Teniendo en cuenta esta dimensión interpretativa, es preciso reconocer igualmente que la posibilidad de defender que el art. 10 del Convenio Europeo tiene como base jurídico-política a la libertad de información se sustenta en argumentos de peso.

De una aproximación inicial al propio texto del art. 10 (1) del Convenio Europeo, se vislumbra que la **libertad de recibir y comunicar información e ideas deriva de la libertad de expresión** (145).

(142) Vid supra, pág. 119 y ss.

(143) Y, en consecuencia, de una interpretación europea de la base jurídico-política en materia informativa del art. 10 del Convenio Europeo; que, sin ser ajena a otras percepciones (vid supra, pág. 115 y ss.), sea diferenciable por su especificidad como propia de un "orden público europeo" de los Derechos Humanos.

(144) Vid supra, pág. 121 y ss.

(145) Ya que el art. 10 (1) del Convenio Europeo regula el derecho a la libertad de expresión, el cual "**comprende**" la libertad de recibir y comunicar ideas; en plena consonancia, pues, con la doctrina de la libertad de información.

De ahí que, una definición de la **libertad de información** como la formulada por BOURQUIN, en el sentido de que es el "droit d'informer chaque personne librement et sans entraves" (146), tenga cabida en la interpretación del propio art. 10 del Convenio Europeo, en la medida en que aquélla refleja que la libertad de información es fundamentalmente un derecho activo a comunicar información e ideas -es decir, de ejercitar la libertad de expresión.

En este sentido, pues, la doctrina de la libertad de información puede ser aplicable al art. 10 del Convenio Europeo como base jurídico-política en materia informativa.

Por otra parte, se ha de tomar en consideración, desde una interpretación dinámica del art. 10 (1) del Convenio Europeo, que la tutela jurídica ofrecida por el mismo se incline por interpretar las **tres facultades jurídicas que integran la libertad de recibir y comunicar información e ideas** -es decir, la libertad de buscar, la libertad de comunicar y la libertad de recibir información e ideas- en el sentido y con el alcance jurídico que les otorga la **doctrina de la libertad de información** (147).

En referencia a la **facultad de buscar información e ideas**, hay que apreciar cómo, si bien no es expresamente reconocida por el art. 10 del Convenio Europeo, sí se deduce su posible garantía jurídica en función de su inherencia respecto al propio ejercicio de la actividad informativa (148).

(146) J. BOURQUIN, "Rapport sur la nature des moyens de communication de masse (presse, radio et télévision), leur importance, ce qu'ils ont en commun et ce qui les distingue au point de vue juridique". En: CONSEIL DE L'EUROPE; "Colloque sur les droits de l'homme et les moyens de communication de masse", Salzbourg, 9-12 septembre 1968, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1968, pág. 15 (vid supra, pág. 26).

(147) Vid supra, pág. 24 y ss.

(148) Vid supra, pág. 26 y ss.

La interpretación que se otorga a esta facultad de buscar es claramente **restrictiva**, en un sentido que como se ha visto parece corresponderse a la intención que los redactores del Convenio Europeo manejaron para excluir su reconocimiento expreso (149).

Esta línea interpretativa impone una lectura esencialmente profesional de su tutela jurídica por parte del art. 10 del Convenio Europeo, ya que se garantiza sobre todo a quienes de forma continúa o esporádica se expresan a través de los medios de comunicación social.

Desde esta aproximación interpretativa, y salvo supuestos especiales (150), **no existe un derecho general a buscar y, en consecuencia, a obtener información** derivado del art. 10 del Convenio Europeo (151). Por ello, y en conexión con la libertad de recibir información, el ejercicio de esta facultad jurídica queda limitada al acceso a las **fuentes de información generalmente accesibles** (152).

En una línea interpretativa similar a la anterior, hay que hacer referencia a la **facultad comunicar información e ideas**, tal y como se establece en el art. 10 (1) del Convenio Europeo.

Es la facultad esencial de la libertad de información, por cuanto deriva directamente del derecho a la libertad de expresión.

(149) Vid supra, pág. 141 y ss.

(150) Vid supra, pág. 144. En relación al supuesto de la Demanda 8383/78, en virtud de un interés particular e individual en la información a la que se pretende tener acceso.

(151) En este sentido, por ejemplo: G.MALINVERNI, "**Freedom of information...**", pág. 450.

(152) Así, la actividad del individuo se circunscribe en general a la búsqueda del medio de comunicación social -prensa, radio o televisión- más adecuado a sus necesidades de información y a sus posibilidades. Es decir, a una actividad de mero receptor de la información, tal y como la doctrina de la libertad de información lo entiende (vid supra, pág. 32).

A partir de lo que se ha visto con anterioridad (153), del art. 10 (1) del Convenio Europeo **no parece desprenderse un derecho en favor de todo individuo de poder acceder a cualquier medio de comunicación social** para poder comunicar informaciones o expresar las ideas que crea oportunas al resto de la población.

De esta forma, la ausencia de canales de comunicación a los que ese individuo pueda acceder -o bien el rechazo de alguno de estos a ofrecerle dicha posibilidad- no supone la violación de una obligación jurídica desde la perspectiva del art. 10 del Convenio Europeo (154).

Se observa, pues cómo el art. 10 del Convenio Europeo restringe el ámbito de aplicación de esta facultad a aquellas personas que se encuentran, o bien por su profesión o por sus dotes intelectuales o artísticas, en disposición de transmitir informaciones e ideas; y, en consecuencia, a una lectura profesional de la facultad de comunicar información e ideas -muy semejante a la defendida por la doctrina de la libertad de información.

En cambio, y con una perspectiva interpretativa distinta, hay que hacer referencia a la **facultad de recibir información e ideas** contemplada en el art. 10 (1) del Convenio Europeo.

(153) Vid infra, pág. 139. En relación al supuesto de la Demanda 4515/70.

(154) Teniendo en cuenta esta concepción estrechamente vinculada a la doctrina de la libertad de información (vid supra, pág. 24 y ss.), al individuo no le queda más remedio para propagar su mensaje que convertirse en un profesional o en un colaborador eventual de los medios. En este sentido, como señala LEAUTE, remontándose a la época de la prensa clásica -finales del siglo XIX-, en caso de rechazo, "il importait qu'elle (la persona que no ha podido acceder al medio) eût la faculté pratique de créer elle-même un journal destiné à faire connaître ses prises de position individuelles" (J. LEAUTE, "Rapport sur les relations existant entre les moyens de communication de masse, d'une part, l'Etat et les groupements sociaux de l'autre. En: CONSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les droits de l'homme et les moyens...", pág. 30).

Aquí, la interpretación que parece derivarse del art. 10 (1) del Convenio Europeo en relación a esta facultad es más amplia, por cuanto el individuo no sólo parece tener el **derecho de recibir libremente la información y las ideas** que crea necesarias, sino también el **derecho de procurarse información** (155).

Sin embargo, este derecho derivado de la libertad de recibir información no tiene un alcance jurídico suficientemente amplio como para implicar por sí mismo un **derecho de todo individuo a estar generalmente informado** (156), es decir, a recibir toda la información que le garantice conocer de todos los asuntos que le inquieten o inquieten a la opinión pública en general.

Del art. 10 del Convenio Europeo, según la doctrina, parece por el contrario derivarse únicamente un **derecho a ser informado** (157), es decir, a obtener de las fuentes generalmente accesibles -los medios de comunicación social- la mejor información posible de todos los asuntos de actualidad (158).

(155) Como lo define PAHR es el "droit de se procurer librement l'information" (W.PAHR, "**Dans quelle mesure la liberté d'expression a-t-elle subi une evolution?**"). En: "CONSEIL DE L'EUROPE, "Actes du Quatrième Colloque International sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme", Rome, 5-8 novembre 1975, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1976, pág. 123).

(156) Vid supra, pág. 32. Por lo tanto, el individuo no tiene un derecho a obtener información directa del Estado, es decir, a acceder de forma general a la documentación administrativa. La facultad de recibir información e ideas prevista en el art. 10 del Convenio Europeo debe interpretarse, según afirma HONDIUS, como "a right to receive information" y no como "a right to be informed" (F.W.HONDIUS, "**Freedom of expression...**", pág. 8).

Estas afirmaciones conectan igualmente con la restrictividad interpretativa de la facultad de buscar información, por cuanto el individuo queda reducido a un espectador pasivo, que lo único que debe hacer es escoger el medio de comunicación social que prefiera.

(157) Vid supra, pág. 52.

(158) Ibid.

Un último aspecto en favor de una línea interpretativa que tenga como base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa a la libertad de información se centra en las posibilidades de **intervención del Estado** en el campo de la libertad de recibir y comunicar información e ideas.

El liberalismo clásico imprimía a los derechos y libertades fundamentales un sentido puramente negativo, con un especial esmero por impedir que el Estado se inmiscuyera en el libre ejercicio de los mismos.

Del art. 10 (1) del Convenio Europeo, y, en concreto de la utilización de la expresión "sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas", parece imponer una línea de continuidad respecto a este pensamiento.

No hay que interpretar, empero, tan livianamente el sentido del art. 10 (1) del Convenio Europeo, pues, como se ha advertido (159), hay que apreciar la apertura de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo a una interpretación evolutiva de sus disposiciones.

En este sentido, la doctrina coincide en que el Estado ha de adoptar una **actitud positiva** frente a la libertad de recibir y comunicar informaciones e ideas. Esta actitud debe llevar al Estado a **adoptar las medidas legales o administrativas oportunas** para conseguir de una manera efectiva (160):

"...réaliser les conditions nécessaires pour permettre à chacun de bénéficier d'une information effective et de participer aux échanges d'informations et d'idées".

En esta actuación positiva del Estado, resalta el énfasis puesto en que esas medidas sirvan para la protección y realización del **pluralismo** (161).

(159) Vid supra, pág. 121 y ss.

(160) G.COHEN-JONATHAN, "La Convention Européenne...", pág. 459.

(161) Vid supra, pág. 139. En relación al supuesto del **caso Handyside**.

Si se toma en cuenta la libertad de información como base jurídico-política del art 10 del Convenio Europeo en materia informativa, las medidas legales o administrativas que pueda adoptar el Estado deberán dirigirse a garantizar, por un lado, a los medios de comunicación social un marco jurídico favorable a su tarea; y, por otro lado, garantizar a la opinión pública la existencia de medios de comunicación plurales, es decir, con opciones ideológicas distintas en el planteamiento de la información.

En ningún caso, dentro del contexto normativo que se describe, la actuación del Estado no podrá interferir en el **contenido** de las informaciones o ideas que se transmitan (162).

Puede concluirse, en definitiva, que la tarea del Estado en el campo de la información se ha de centrar en la **potenciación y mantenimiento del pluralismo de los medios de comunicación social** (163).

(162) Señala a este respecto COHEN que "le contenu de du message doit être libre" (G.COHEN-JONATHAN, "**La Convention Européenne...**", pág. 452) , y, por tanto no debe estar sometido a ningún tipo de intervención previa, sea en forma de una verdadera censura o de una simple comprobación administrativa de su contenido real.

Quedan a salvo, claro está, las posibles sanciones que el Estado pueda adoptar por los abusos que puedan cometerse en el uso la libertad de informar o también con la finalidad de proteger los derechos de los demás ciudadanos (vid supra, pág. 35 y ss.), situaciones reconocidas como legítimas por la cláusula restrictiva prevista en el art. 10 (2) del Convenio Europeo (vid supra, pág. 127 e infra, pág. 414 y ss.).

(163) Entre otras medidas de diversa índole, se pueden destacar como las que más directamente concierne a estas directrices normativas: la existencia de un sistema de **ayudas financieras**; la toma de medidas que eviten la excesiva **concentración**, horizontal o vertical, **de los medios de comunicación social**; la protección de los **profesionales de los medios de comunicación social**; la adquisición del deber frente a todos los medios de comunicación de transmitirles la información que precisen para mantener informada a la opinión pública **-deber de información del Estado.**

Vid supra, pág. 37 y ss.

La interpretación que, en líneas generales, se desprende del art. 10 (1) del Convenio Europeo parece otorgar una primacía muy importante a la **protección de la actividad desarrollada por los medios de comunicación social** (164). Se privilegia de este modo la posición jurídica de aquellas personas, físicas o jurídicas, cuya actividad principal constituye un ejercicio sistemático de la **libertad de expresión** (165).

Concebida en estos términos la formulación de la actividad del Estado, quizá quepa considerar que el art. 10 del Convenio Europeo, igual que sucede en el Derecho interno de algunos Estados europeos (166), está en cierto modo ofreciendo a los medios de comunicación social una **garantía institucional**, como agentes sociales de la información (167).

Llegados a este punto, y a modo de conclusión general, es necesario realizar una reflexión de conjunto sobre todos los argumentos que se han esgrimido.

En este sentido, hay que resaltar -como se ha intentado hacer a lo largo de la exposición de los mismos (168)- la coincidencia de esta interpretación del art. 10 del Convenio Europeo con los planteamientos de la **doctrina de la libertad de información**.

(164) Vid infra, pág. 510 y ss.

(165) Vid supra, pág. 138.

Si bien debe reconocerse que los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo han tendido a establecer ciertos correctivos a esta primacía del agente informativo en su interpretación del art. 10 del Convenio Europeo -y en particular de su párrafo 2, en relación a las posibles restricciones al ejercicio de los derechos garantizados-; como lo es, por ejemplo, el **criterio del "interés del público"**, cuyos caracteres y alcance se examinarán con mayor detenimiento en apartados posteriores (vid infra, pág. 222 y ss. y pág. 363 y ss.).

(166) Vid supra, pág. 29.

(167) Ibid. En lo que podría entenderse como una "noción autónoma europea" de la garantía institucional de los medios de comunicación social.

(168) A través de la continuada referencia al desarrollo en el Capítulo Primero del concepto de libertad de información (vid supra, pág. 24 y ss.).

La coherencia de los mismos parece subrayar que la interpretación que entiende que la **libertad de información es la base jurídico-política prevista por el art. 10 del Convenio Europeo** en materia informativa puede considerarse como válida.

De aceptarse esta interpretación se está asumiendo que el art. 10 del Convenio Europeo tutela la libertad de recibir y comunicar información e ideas sobre la base de los postulados jurídico-políticos de la **libertad de información**.

Si se acepta esta línea interpretativa, sin embargo, se está igualmente asumiendo -y quizá sea esto lo más importante- que el art. 10 del Convenio Europeo tiene como base jurídico-política en materia informativa un derecho como la libertad de información que, hoy por hoy, **no puede ofrecer una respuesta jurídica del todo adecuada para responder a los problemas de la información en nuestra sociedad** (169).

3.2. EL DERECHO A LA INFORMACION COMO BASE JURIDICO-POLITICA DEL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO EN MATERIA INFORMATIVA.

La toma en consideración del **derecho a la información** como posible base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa ha de partir, sin duda alguna, de una **interpretación evolutiva** de las disposiciones de dicho artículo (170).

Desde esta perspectiva, la libertad de recibir y comunicar información e ideas tutelada por el art. 10 del Convenio Europeo ha de ser examinada a la luz de las necesidades informativas de la sociedad europea.

(169) Vid supra, pág. 41 y ss.

(170) Vid supra, pág. 121 y ss. En tanto el derecho a la información pretende renovar la concepción jurídico-política delimitada por la libertad de información.

En particular, se ha de tener presente que los avances tecnológicos están determinando el nacimiento de una nueva era en el ámbito de las comunicaciones.

De esta forma, la interpretación del art. 10 del Convenio Europeo -y, en especial, de la libertad de recibir y comunicar información e ideas- ha de adecuarse a la nueva era de la información en la sociedad europea.

Por ello, es necesario una interpretación evolutiva del art. 10 del Convenio Europeo en la que el recurso a la **práctica nacional e internacional en la materia** prime sobre el recurso a los **trabajos preparatorios** como medio interpretativo complementario (171).

En este sentido, y respecto a la **práctica de los Estados miembros del Consejo de Europa**, cabe observar que, a pesar de que en sus Ordenamientos Jurídicos nacionales predomina el reconocimiento constitucional o legislativo de la **libertad de información**, existe una tendencia cada vez más acusada a la tutela jurídica de **elementos normativos propios del derecho a la información** (172).

Igualmente, en cuanto a la **práctica internacional**, se puede observar un fenómeno semejante: mientras se sigue afirmando la vigencia de la libertad de información como base jurídico-política internacional en la materia, se van reconociendo aspectos jurídicos vinculados a la doctrina del derecho a la información (173).

(171) Así, una vez más, se ha de señalar la importancia de que la interpretación del Convenio Europeo, por sus objetivos y fines, sea autónoma en relación a los criterios y métodos que con carácter general establece la Convención de Viena de 1969 -y, en este caso, respecto a su art. 32 (vid supra, pág. 119 y ss.).

(172) Vid, por ejemplo: H.P.FURRER, "La pratique des Etats...", pág. 68; C.PONCET, "La liberté d'information...", pág. 734 y ss.; o bien, M.BULLINGER, "Freedom of expression...", págs. 107 y 108.

(173) Vid supra, pág. 84 y ss.

Resulta particularmente relevante a este respecto la alusión del **art. 19 del Pacto** (174), a los "**deberes y responsabilidades especiales**" que entraña el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

El **art. 10 (2) del Convenio Europeo** también hace referencia a dichos deberes y responsabilidades, aunque sin utilizar el calificativo de "**especiales**" (175).

Esta mención, presente en ambos textos internacionales, puede ser interpretada como el reconocimiento de la especial responsabilidad que adquieren aquellos que ejercitan su libertad de expresión y, por tanto, de los deberes que por ese hecho adquieren (176).

En suma, puede decirse que estos textos normativos internacionales parecen haber asumido que el ejercicio de la libertad de expresión por parte de determinados colectivos humanos, y en virtud de la función social que tiene hoy en día la información, comporta para sus miembros la asunción de unos deberes especiales respecto al resto de ciudadanos (177).

Así parece haberlo entendido la Comisión Europea cuando afirma que ella misma, al verificar la conformidad de una restricción con el **art. 10 (2) del Convenio Europeo** (178):

(174) Vid supra, pág. 84.

(175) Lo que, en opinión del propio ZANGHI no significa que el Convenio Europeo difiera del Pacto en este aspecto; por el contrario, en ambos supuestos se ha de entender que la referencia es a unos deberes y responsabilidades especiales, adquiridos por el mismo hecho del ejercicio de la libertad de expresión (C.ZANGHI, "**La libertà di espressione nella Convenzione...**", pág. 582).

(176) Ibid, pág. 581.

(177) Vid supra, pág. 4 y ss.

(178) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 4 avril 1974, Requête 5493/72, Handyside c/ Royaume-Uni. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire Handyside", Série B: Memoires, Plaidories et Documents, 22, 1979, pág. 44, pár. 141.

"doit prendre aussi en considération la situation particulière de la personne qui exerce sa liberté d'expression, ainsi que les droits et responsabilités qui lui incombent du fait de cette situation. Ainsi, des critères différents peuvent être appliqués à différentes catégories de personnes, comme les fonctionnaires, les militaires, les agents de police, les journalistes, les éditeurs, les hommes politiques, etc., dont les droits et responsabilités doivent être envisagés sous l'angle de leur fonction dans la société".

De la opinión de la Comisión Europea parece desprenderse la existencia de ciertas **obligaciones** frente al conjunto de la sociedad derivadas del ejercicio de la libertad de expresión, que estarán en relación a "the capacity of the person in question, the content of the opinion expressed or to be expressed, and/or the medium chosen of it (179)".

En este sentido, hay que tomar en particular consideración las posibles obligaciones especiales que incumban a aquellas personas que, de forma profesional o por su propia iniciativa, se dedican a **comunicar información** a través de los medios de comunicación social.

Siguiendo este razonamiento, se podría llegar a derivar de las disposiciones del art. 10 del Convenio Europeo un cierto deber por parte de los medios de comunicación social de informar a los ciudadanos de los asuntos públicos (180).

Pero lo que es más importante desde esta perspectiva interpretativa es que los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo parecen haber aceptado, siguiendo con esta lectura del art. 10 del Convenio Europeo, la existencia, por parte del periodista o del editor, de

(179) P.VAN DIJK y G.VAN HOOFF, **Theory and practice...**", pág. 316.

(180) Concibiendo los medios de comunicación social, en definitiva, como un **servicio público**, en interés de los ciudadanos (vid supra, pág. 64 y ss.). En este sentido, por ejemplo: M.BULLINGER, **Freedom of information...**", pág. 111. Aunque el autor utiliza entre comillas la expresión "duty".

una obligación de **veracidad** respecto de las **informaciones** ofrecidas (181).

Es igualmente necesario evaluar, desde otra aproximación interpretativa, la posibilidad de una **intepretación evolutiva** del art. 10 (1) del Convenio Europeo, y en particular de la **libertad de recibir y comunicar información e ideas**, que, acorde con los parámetros de la doctrina del derecho a la información, perfila una concepción jurídico-política menos restringida en su planteamiento.

Desde esta perspectiva, se puede deducir del art. 10 (1) del Convenio Europeo que la libertad de recibir y comunicar información e ideas tiene su punto de partida no sólo en la libertad de expresión, sino también en el **derecho a saber** o, incluso, en el **derecho a participar en los asuntos públicos** (182). Lo que, ni más ni menos, supone reconocer que la información es un bien necesario para el individuo que forma parte de la sociedad.

(181) Deducible de la práctica de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo (vid infra, pág. 235 y ss.). Por ejemplo, en el **caso Lingens**, se acepta el criterio de la legislación austriaca que demanda la veracidad de las informaciones -no en cambio de las opiniones (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Lingens, Arrêt du 8 juillet 1986, Série A, 103, pâr. 41).

Si se interpreta en este sentido el art. 10 del Convenio Europeo en su conjunto, la referencia a esos deberes y responsabilidades adquiere una dimensión jurídico-política propia de la doctrina del derecho a la información (vid supra, pág. 54 y ss.).

Señalar su particular interés en relación a las nuevas tecnologías de la comunicación, pues, como indica GARZON, la existencia de "devoirs et de responsabilités implique l'existence de critères juridiques en vue de l'identification des responsables de l'information" (G.GARZON CLARIANA, "**L'importance de l'article 10...**", pág. 256).

(182) Por ejemplo, en la sentencia sobre el **caso Handyside**, el Tribunal Europeo señala la importancia de la libertad de expresión -y por tanto de la libertad de comunicar información e ideas- para el progreso de la sociedad y también para el desarrollo de los hombres (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Handyside, Arrêt du 7 décembre 1976, Série A, 24, pâr. 49).

En idéntico sentido, ello puede implicar que se efectúe una lectura menos restrictiva de las **facultades jurídicas** tuteladas por el Convenio Europeo.

Así, respecto a la **facultad de buscar información e ideas**, aunque del art. 10 (1) del Convenio no parece derivar un derecho general de acceso a la información, debe considerarse que en ciertos supuestos sí es posible acceder a información diferente de la suministrada por los medios de comunicación -y en general por las llamadas "fuentes generalmente accesibles" (183).

Pese a la restrictividad actual de esta vía, no parece imposible que en el futuro, teniendo en cuenta las tendencias que se apuntan en la sociedad europea al respecto (184), se pueda interpretar más extensivamente el art. 10 del Convenio Europeo; ya que, si del mismo se deduce que tutela una facultad que expresamente no contempla -como sucede en este caso-, no es descabellado pensar que su interpretación es ampliable a supuestos hoy no previstos.

Respecto a la **facultad de comunicar información e ideas** es evidente que en su lectura actual el art. 10 del Convenio Europeo no parece contemplar un **derecho de acceso a los medios de comunicación social**, en favor de todos los individuos (185).

La propia Comisión Europea, sin embargo, ha abierto la posibilidad de una futura extensión del art. 10 del Convenio Europeo en este sentido, al contemplar como factible que la exclusión de determinadas personas o grupos, en circunstancias especiales, pueda significar una violación del citado artículo (186).

(183) Vid supra, pág. 144. En relación a la Demanda 8383/78.

(184) Vid infra, pág. 200 y ss.

(185) Vid supra, pág. 61.

(186) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 4515/70, X et Association Z c/ Royaume-Uni, du 12 juillet 1971, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XIV, 1971, pág. 547. Vid supra, pág. 160 e infra, pág. 553 y ss.

Respecto a la **facultad de recibir información e ideas**, cabe preguntarse si el art. 10 (1) del Convenio Europeo es totalmente limitativo respecto a la posibilidad de reconocer a todos los individuos un **derecho a estar generalmente informados** (187).

A primera vista, la respuesta a este interrogante ha de ser afirmativa (188).

No obstante, hay un aspecto que en cierta forma rompe esta dinámica interpretativa: la posibilidad de que, en virtud de los deberes asumidos por los que ejercen su libertad de expresión, se pueda **exigir** que la **información sea veraz**; lo que es tanto como decir que dicha información debería ser entendida como un **bien jurídico** (189).

Por último hay que examinar cuál ha de ser la **intervención del Estado**, dentro del marco del art. 10 del Convenio Europeo, respecto a la libertad de recibir y comunicar información e ideas.

Según la **doctrina de la libertad de información**, en su interpretación del art. 10 del Convenio Europeo -y, en especial, en referencia a la expresión "sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas"-, la intervención del Estado debe estar dirigida a **asegurar el ejercicio de la libertad de recibir y comunicar información e ideas** (190).

Esto supone que el Estado ha de actuar en el sentido de crear un marco jurídico-político adecuado para que los medios de comunicación social puedan desarrollar su actividad informativa, manteniendo su pluralismo.

(187) Vid supra, págs. 55 y 85.

(188) Vid supra, pág. 145. En relación a las Demandas 5767/72, 5922/72, 5929/72-5931/72, 5953/72-5957/72, 5983/73-5988/73 y 6011/73.

(189) Vid supra, pág. 54.

Como se podrá ver más adelante, también adquirirá su trascendencia en esta evolución la utilización del **criterio del "interés del público"** (vid infra, pág. 363 y ss.).

(190) Vid supra, pág. 125.

Desde una perspectiva más abierta, habría que indagar si otro tipo de medidas jurídicas tienen cabida dentro del art. 10 del Convenio Europeo; y, en concreto, si la tienen aquellas medidas dirigidas a tutelar el **derecho a la información** (191).

En relación a la **cláusula de conciencia** y el **secreto profesional**, medidas que tienden a potenciar la protección del periodista (192), en la medida en que suponen que éste incremente su propia independencia de criterio y de expresión, no parecen ser por sí mismas medidas contrarias a esa interpretación del art. 10 del Convenio Europeo (193).

En relación al **derecho de réplica** (194), hay que señalar su relevancia -en cuanto permite a cualquier individuo responder a informaciones que aludan a su persona, a su honor o buen nombre- como posible manifestación del denominado "**efecto horizontal**" del Convenio Europeo (195).

La jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo -en aras de la efectividad de los derechos y libertades fundamentales reconocidos por éste- ha afianzado una tendencia a considerar que es

(191) Vid supra, pág. 58 y ss.

(192) Vid supra, pág. 60.

(193) No obstante, puntualiza BULLINGER, respecto a la cláusula de conciencia, que el Estado, en función del art. 10 del Convenio Europeo, no tiene obligación de regularla (M.BULLINGER, "**Freedom of information...**", pág. 114).

Esta opinión habría que mediarla desde la consideración de si realmente este tipo de medidas jurídicas asegura o no la libre expresión del periodista -opción que no resulta descabellada.

(194) Vid supra, pág. 63.

(195) Es decir, de la aplicación del Convenio Europeo, no sólo a las relaciones entre el Estado y los individuos, sino también a las relaciones entre los individuos -lo que en la doctrina alemana se conoce con el nombre de "**Drittwirkung**". En este sentido, por ejemplo: A.DRZEMCZEWSKI, "**La Convention Européenne des Droits de l'Homme et les rapports entre particuliers**", Cahiers de Droit Européene, 1980, 1, pág. 18.

obligación del Estado proteger al individuo de las interferencias de otros particulares (196).

Desde esta perspectiva, pues, del art. 10 del Convenio Europeo se derivaría "an obligation on the part of the public authorities to lay down a legal obligation of publication for these cases" (197).

En relación a los **límites al contenido de la información** (198), decir que es puesta en cuestión, no ya la obligación del Estado de adoptarlos, sino su propia conformidad con el art. 10 del Convenio Europeo.

La existencia de medidas legislativas y administrativas que restringen o impiden con carácter previo a su publicación o emisión determinadas modalidades de expresión por su contenido (199) parecen ser contrarias al art. 10 del Convenio Europeo, en la medida en que pueden significar una forma de censura.

(196) En 1979, la Comisión Europea mantuvo que ciertos artículos del Convenio Europeo "non seulement protégeaient l'individu contre l'Etat, mais obligeaient l'Etat à protéger les droits de l'individu même contre les agissements d'autrui" (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 14 décembre 1979, Requête 7601/76 et 7806/77, Young, James et Webster c/ Royaume-Uni, Conseil de l'Europe, pár. 168). El Tribunal Europeo señaló que la situación denunciada era propiciada por el Derecho estatal (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Young, James et Webster, Arrêt du 13 août 1981, Série A, 44, pár. 49).

En 1985, el Tribunal Europeo estableció más claramente que la efectividad de los derechos garantizados en el Convenio Europeo -en este caso, los reconocidos en el art. 8 del mismo- podía implicar "**l'adoption de mesures (...) jusque dans les relations des individus entre eux**" (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire X et Y contre Pays-Bas, Arrêt du 26 mars 1985, Série A, 91, pár. 23). Vid también: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Plattform "Arzte für das Leben", Arrêt du 21 juin 1988, Série A, 139, pár. 32.

(197) P.VAN DIJK y G.VAN HOOFF, "Theory and practice...", pág. 310.

(198) Vid supra, pág. 62.

(199) Por ejemplo, en relación a la publicidad, las publicaciones extranjeras o aquellas que resulten perjudiciales para la juventud y la infancia.

No obstante, si se observa la actitud del Tribunal Europeo en el **caso Sunday Times**, puede apreciarse cómo la **prohibición de la publicación de un artículo** no es en sí misma considerada como contraria al art. 10 (2) del Convenio Europeo, sino que lo es, precisamente, en tanto en cuanto no cumple las condiciones previstas por dicho párrafo (200).

Es por ello que las limitaciones del contenido de la información no han de verse a priori como contrarias al art. 10 del Convenio Europeo, sino que deben ponderarse a la luz del **párrafo 2** del citado artículo y de su **necesidad en una sociedad democrática** (201).

Finalmente, y en relación a la consideración de los medios de comunicación social como un **servicio público** (202), una interpretación dinámica del art. 10 del Convenio Europeo que tenga en cuenta la necesidad de hacer efectiva la libertad de recibir y comunicar información e ideas no parece ser contraria a una intervención del Estado que garantice el control social sobre aquéllos.

Además, hay que tener en cuenta que la posibilidad de someter a un régimen de autorización a determinadas empresas informativas -frase final del art. 10 (1) del Convenio Europeo- permite al Estado, en interés general, ejercer un cierto control sobre las empresas concesionarias (203).

(200) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Sunday Times, Arrêt du 26 avril 1979, Série A, 30, párs. 44 y 45.

(201) En este sentido, en referencia a las restricciones a la publicidad, por ejemplo: L. BOISSON DE CHAZOURNES, "**Publicité commerciale et liberté d'expression -dans le cadre du Conseil de l'Europe-**", Revue Générale de Droit International Public, 92, 1988, 2, pág. 939 y ss.; o bien, A. LESTER y D. PANNICK, "**Advertising and freedom of expression in Europe**", Marketing Commission of the International Chamber of Commerce, Paris, 1984, pág. 34 y ss.

(202) Vid supra, pág. 64 y ss.

(203) Empresas radiofónicas, cinematográficas y televisivas únciamente, si se sigue el tenor literal del art. 10 (1) del Convenio Europeo.

Si se efectúa una reflexión de conjunto sobre todos estos argumentos, hay que hacer notar que la **interpretación del art. 10 del Convenio Europeo no es ajena al derecho a la información.**

El desarrollo de una interpretación evolutiva del art. 10 del Convenio Europeo permite que sean tutelados por éste determinados **elementos normativos** que, por su naturaleza e implicaciones, se integran en el ámbito jurídico-político del **derecho a la información.**

Ahora bien, de igual forma, se ha de matizar que algunos de estos elementos normativos del derecho a la información presentan serios problemas de incardinación en el art. 10 del Convenio Europeo.

Esto parece, en cierta medida, dificultar la asunción del derecho a la información como base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa en el momento actual.

Las conclusiones que se pueden extraer sobre cuál es la base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa no pueden ser, llegados a este punto, del todo definitivas.

Se debe tener en cuenta que los argumentos en favor de uno y otro concepto parten de una aproximación al alcance jurídico y a las condiciones de aplicabilidad de la libertad de recibir y comunicar información e ideas dentro del contexto del art. 10 del Convenio Europeo.

De esta forma, ambos conceptos ofrecen argumentos válidos desde esa perspectiva limitada.

Parece, no obstante, que el concepto de **libertad de información** se afirmaría, como el más adecuado para servir como base jurídico-política al art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa, dada su a primera vista mayor congruencia respecto a las características de la libertad de recibir y comunicar información e ideas tal y como éste la concibe.

Por otro lado, es incontestable que determinados elementos normativos del **derecho a la información** pueden deducirse del art. 10 del Convenio Europeo.

Algunos, como la referencia a los "deberes y responsabilidades" de quienes ejercitan dicha libertad, están expresamente reconocidos en el texto del art. 10 del Convenio Europeo.

La mayoría, empero, proceden de una interpretación progresiva del art. 10 del Convenio Europeo, en la que se han tenido en cuenta las necesidades sociales que comporta la información. Y, muy particularmente, la función social de la información, así como la influencia de las nuevas tecnologías en el campo informativo (204).

Es, en este punto, en referencia a las condiciones que influyen en el desarrollo jurídico-positivo europeo en materia de información, donde se aprecia una falta de profundidad en todos los argumentos que se han venido utilizando en favor de uno y otro concepto.

Porque el recurso a las características específicas de la libertad de recibir y comunicar información e ideas en el contexto del art. 10 del Convenio Europeo **no son suficientes para calibrar la influencia de las necesidades sociales en el desarrollo jurídico-positivo en materia informativa** y, por tanto, insuficientes para **fixar qué base jurídico-positiva ha de sustentar el desarrollo normativo del art. 10 del Convenio Europeo**, como instrumento vivo que es.

Por tanto, se hace indispensable para llegar a una conclusión definitiva -que quizás confirmará lo que de los argumentos ya esgrimidos se deduce- una **profundización en los elementos interpretativos del art. 10 del Convenio Europeo**.

(204) Factores que, como se ha visto (vid supra, pág. 4 y ss.), tienen una incidencia importante en la puesta en cuestión de la libertad de información como concepto jurídico-positivo adecuado a la realidad actual.

Esta profundización ha de tener en cuenta, primero, la evolución del Derecho interno de los Estados miembros del Consejo de Europa en materia informativa, para valorar cuáles han sido las necesidades que se han ido apreciando y las soluciones jurídicas que, de una manera generalizada, se han ido adoptando. Y, dentro de ellas, el papel asumido por el **derecho a la información**.

Es primordial, desde esta perspectiva, el examen de los **trabajos del Consejo de Europa** en la materia (205).

Y hay que tener en cuenta, segundo, cómo se ha interpretado esta evolución legislativa en relación al art. 10 del Convenio Europeo: no como una referencia a las características generales de la libertad de recibir y comunicar información e ideas, sino como una manifestación del sentido evolutivo del Derecho, y, particularmente, del Convenio Europeo, siempre en función de la asunción de los planteamientos defendidos por la doctrina del derecho a la información.

Para ello, es necesario efectuar un análisis de la **jurisprudencia de los órganos del Convenio Europeo** que tenga como única finalidad determinar si el **derecho a la información**, en el actual estadio de su evolución, ha sido reconocido como derecho subjetivo por el art. 10 del Convenio Europeo (206).

De esta manera, se podrá determinar claramente cuál es la base jurídico-positiva del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa.

(205) Vid infra, pág. 218 y ss.
(206) Vid supra, pág. 49 y ss.

CAPITULO TERCERO:

LA INTERPRETACION DEL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO. LA
LIBERTAD DE INFORMACION Y EL DERECHO A LA INFORMACION.

1. LA LABOR DEL CONSEJO DE EUROPA EN EL CAMPO DE LA INFORMACION.

El Consejo de Europa tiene como fin -tal y como se desprende del art. I, apartado a), de su Estatuto- la consecución de una **unión** lo más estrecha posible entre sus miembros, con el objetivo, primero, de promover los **ideales y principios** que integran su patrimonio común, y, segundo, de favorecer su progreso económico y social.

La labor del Consejo de Europa, desde esta perspectiva, está dirigida a auspiciar la **cooperación política** entre los Estados miembros, con la intención de potenciar una **acción común** en una serie de campos en los que dichos Estados tienen intereses comunes, dentro del ámbito delimitado por el propio Estatuto.

Esta acción común de los Estados miembros del Consejo de Europa se manifiesta, por un lado, en el estudio y debate de todas aquellas cuestiones que son consideradas como relevantes desde el punto de vista de la cooperación política, y, por otro lado, en la posibilidad de adopción de acuerdos que canalicen de modo concreto los deseos de una política europea común.

Los campos a los que se extiende esta labor del Consejo de Europa, teniendo en cuenta que materializan una cooperación de carácter político son muy variados, como parece deslizarse de su propio Estatuto (1).

Desde la consideración de la amplitud de sus actividades, se ha de decir que el Consejo de Europa se ha ocupado de los **problemas de la información a escala europea**, y, singularmente, de los Estados democráticos europeos que se integran como miembros del mismo.

(1) Así, en el apartado b), de su art. I, se hace referencia a que la acción común se dirigirá a la cooperación en materias económicas, sociales, culturales, científicas, jurídicas, administrativas, y, también, a la salvaguarda y desarrollo de los Derechos Humanos.

En el campo informativo, los principales objetivos del Consejo de Europa han venido siendo la **armonización de las políticas informativas nacionales** y la **homogeneización del Derecho interno** de los Estados miembros.

La finalidad de estos objetivos es clara: la defensa de unos **principios comunes** en torno a la concepción de la función de la información en la sociedad y a la posición jurídica de los individuos frente a ella.

En este sentido, hay que tenerse en cuenta diversos factores para valorar el alcance de esta cooperación.

Primero, que la experiencia legislativa en materia informativa de los Estados miembros presenta, a pesar de las diferencias existentes, una **convergencia en los principios jurídicos** que fundamentan los distintos Derechos internos (2).

Segundo, que, debido a los constantes progresos de la tecnología de la comunicación, esta cooperación ha de servir para crear una **base jurídico-política común** que permita la adaptación del Derecho interno a la evolución que los **nuevos medios** de comunicación demandan (3).

Y, tercero, que debe valorarse la importancia del **art. 10 del Convenio Europeo** como manifestación de los principios jurídicos comunes a los Estados miembros en materia informativa -y, en especial, respecto a la posición jurídica del individuo ante la información.

En función de estos factores, se destacan dentro de la cooperación en materia informativa desarrollada en el seno del Consejo de Europa dos ámbitos esenciales (4): la **labor**

(2) Lo cual, si bien facilita la asunción de unos presupuestos comunes para el desarrollo de la cooperación europea en la materia, por otra parte condiciona la asunción de las aportaciones innovadoras que puedan, en cierto modo, matizar esos principios.

(3) De modo que el desarrollo legislativo interno, en sus líneas fundamentales, resulte homogéneo.

(4) En el sentido de que principalmente a través de ellos se explicitan los problemas informativos comunes a los Estados miembros y sus posibles soluciones.

del Consejo de Europa frente a los problemas de los medios de comunicación social en la sociedad europea contemporánea -teniendo en cuenta la creciente evolución técnica y su importancia social; y, dentro de la cooperación de los Estados miembros para el **desarrollo de los Derechos Humanos** (5), la contribución del Consejo de Europa a la **adaptación del art. 10 del Convenio Europeo a las necesidades jurídico-políticas de la información.**

En ambos supuestos, que a continuación se examinarán por separado, se puede apreciar cómo la labor del Consejo de Europa muestra una evolución de la concepción jurídica europea en materia informativa.

1.1. LA LABOR DEL CONSEJO DE EUROPA FRENTE A LOS PROBLEMAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL.

En el campo informativo, la cooperación en el seno del Consejo de Europa parece modelarse a través del tratamiento de los problemas de los **medios de comunicación social**, en su proceso de desarrollo y adaptación a la nueva realidad socio-política europea.

Esta forma de plantear la cooperación en el campo informativo se justifica, primero, por la importancia de los medios de comunicación social como **principales sujetos activos de la información** y la **responsabilidad social** que su tarea adquiere en las sociedades democráticas; y segundo, por la profunda relación existente entre los problemas derivados de la situación de los medios de comunicación social (6) y los **problemas informativos** de carácter global que acechan a esas mismas **sociedades democráticas.**

(5) Vid supra, pág. 76 y ss. La cooperación en este campo, como se puede observar, no se limita a la salvaguarda de los Derechos Humanos, sino que se extiende también al **desarrollo** de los mismos.

(6) Desde cualquiera de los posibles puntos de vista que puedan asumirse: jurídico, político, económico o social.

Sin embargo, cabe señalar que los primeros pasos dados por el Consejo de Europa en el marco de la cooperación en este campo fueron ciertamente restringidos.

Así, los primeros frutos de esta cooperación se proyectaron en forma de una serie de **acuerdos intergubernamentales** en materia de **emisiones de radio y televisión** (7).

Los objetivos de estos acuerdos eran muy restringidos. No sólo por estar únicamente dirigidos a los medios de comunicación audiovisuales -y, preferentemente, al medio televisivo-, sino también por el carácter puntual y concreto de los compromisos adquiridos (8).

De ahí que sea difícil extraer a partir de los mismos cualquier tipo de conclusión sobre la concepción jurídica común a los Estados miembros del Consejo de Europa en materia informativa.

(7) Y que son los siguientes:

- **Arrangement Européen sur l'Echange des Programmes au Moyen de Films de Télévision**, du 15 décembre 1958.

- **Arrangement Européen pour la Protection des Emissions de Télévision**, du 22 juin 1960.

- **Accord Européen pour la Répression des Emissions de Radiodiffusion effectuées par des Stations Hors des Territoires Nationaux**, du 22 janvier 1965.

- **Protocole à l'Arrangement Européen pour la Protection des Emissions de Télévision**, du 22 janvier 1965.

Posteriormente, tres nuevos Protocolos se añadieron a los ya expresados para completar este marco jurídico:

- **Protocole Additionnel au Protocole à l'Arrangement Européen pour la Protection des Emissions de Télévision**, du 14 janvier 1974.

- **Protocole Additionnel au Protocole à l'Arrangement Européen pour la Protection des Emissions de Télévision**, du 21 mars 1983.

- **Troisième Protocole Additionnel au Protocole à l'Arrangement Européen pour la Protection des Emission de Télévision** (20 avril 1989).

(8) Dirigidos a conseguir una mejora de los intercambios de emisiones televisivas, y a la represión de las emisiones piratas, sin que en ellas se haga referencia a los principios jurídicos del art. 10 del Convenio Europeo en la materia.

Vid supra, pág. 127 y ss.

A partir de ese primer intento, la actividad del Consejo de Europa se ha ampliado sucesivamente, dirigiéndose en particular a cuatro campos concretos: la **armonización de las legislaciones nacionales en materia de prensa**; el **reforzamiento y extensión de la libertad de información**; los **medios de comunicación social**; y los **medios de comunicación audiovisuales**.

A.- LA COOPERACION EN MATERIA DE ARMONIZACION DE LEGISLACIONES NACIONALES DE PRENSA.

Este nuevo enfoque, que se perfila en 1966, con ocasión de la **4ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia** que se celebró en Berlín, hay que valorarlo como positivo a pesar de la limitación inicial de sus objetivos.

La **Resolución 3ª** de la citada Conferencia reconocía la **variabilidad** de las **disposiciones legislativas** relativas al papel, derechos y deberes de la prensa; y que, dada su importancia social, resultaba recomendable el estudio de una posible **armonización legislativa en la materia**, efectuada "dans le respect de la **liberté d'expression telle que définie à l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme** (9)" -instándose, en tal sentido, al Comité de Ministros del Consejo de Europa (10).

Desde este punto de partida, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (11) decidió, mediante la **Resolución 338 (1967)**, convocar una reunión de expertos en legislación de prensa (12).

-
- (9) Vid: ASAMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, "Rapport relatif à la législation sur la presse", Document 2168, du 16 janvier 1967, pág. 7, pár. 15. El resaltado es propio.
A este respecto, vid supra, pág. 127 y ss.
- (10) Desde ahora, el **Comité de Ministros**.
- (11) Desde ahora, la **Asamblea Parlamentaria**. Denominada por aquél entonces Asamblea Consultiva del Consejo de Europa.
- (12) ASAMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution 338 (1967), "Relative à la législation sur la presse", du 26 janvier 1967.

La Resolución 338 (1967) resaltaba la necesidad de una **interpretación concordante de las disposiciones del Convenio Europeo que inciden en los derechos y deberes de la prensa** (13), así como de una aproximación de las legislaciones nacionales, en especial respecto a la **transmisión transfronteriza** (14).

En el Informe que sirvió de base a la discusión de la citada Resolución, elaborado por el Sr. SIEGMANN, se consideraba que esta interpretación común debía tener en cuenta el **art. 10 del Convenio Europeo** (15), afirmándose que la libertad de expresión garantizada por éste comprendía la **libertad de información** (16).

Esta interpretación del art. 10 del Convenio Europeo tuvo su reflejo en el **Coloquio de Salzburgo**, celebrado del 9 al 12 de septiembre de 1968.

De la orientación de los trabajos del Coloquio de Salzburgo (17), se desprende que el propósito perseguido era más ambicioso que el de una mera armonización de las legislaciones de prensa, centrándose en la **redefinición de la función social de los medios de comunicación social**.

(13) En este sentido, no sólo el art. 10 del Convenio Europeo incide en los derechos y deberes de la prensa; tanto el art. 6 -derecho a un juicio justo- como el art. 8 del Convenio Europeo -derecho a la vida privada y familiar- también les afectan.

(14) Aspecto relativo al principio de libre circulación contemplado en el art. 10 del Convenio Europeo.

(15) Vid: ASAMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, "Rapport relatif à la législation sur la presse", Document 2168, du 16 janvier 1967, pág. 8, pár. 16.

(16) Ibid, pár. 17. Si bien en el mismo se hace mención como cuestiones importantes al **secreto profesional** (Ibid, pág. 14, pár. 30) y al **derecho de réplica o rectificación** (Ibid, pág. 17, pár. 38).

Vid supra, págs. 52 y ss.

(17) Primero, por su propio título, y, segundo, por los principales temas analizados: la naturaleza de los medios de comunicación social y sus relaciones con el Estado, los grupos sociales y el individuo. Vid: CONSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens de communication de masse", Salzbourg, 9-12 septembre 1968, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1968, pp. 113.

En este sentido, la mayoría de las intervenciones (18) sostuvieron como base jurídico-política común la **libertad de información**, aunque con una concepción jurídica moderna y progresista, en contraposición a la tradicional visión liberal (19).

De ahí, la importancia otorgada al Estado como garante de las condiciones que permitan el ejercicio de la libertad de información. A él le corresponde, velar por los **intereses del individuo** en relación a la actividad de los medios de comunicación social, garantizar la **protección de sus derechos individuales** ante cualquier intromisión ilegítima (20) y asegurar el ejercicio de su **derecho a estar plenamente informado** (21).

Desde esta perspectiva, se apunta también a la asunción por parte de los medios de comunicación social y de sus profesionales de su propia **responsabilidad social**, y, por tanto, de la **autorreglamentación** de sus propios deberes (22).

-
- (18) Destacar, sobre todo, a los autores de los Informes que sirvieron de base a la posterior discusión: BOURQUIN, LEAUTE, THOMAS, ROOY, COURTAUD y HAUSNER.
- (19) Fundamentada en el art. 10 del Convenio Europea; porque, como señaló ROOY, dicho artículo "contient déjà certains éléments de la récente <liberté d'information> en tant qu'elle se distingue de la <liberté d'opinion et d'expression> qui est plus ancienne..." (M.ROOY, "**Rapport sur les relations existant entre les moyens de communication de masse, d'une part, et l'individu et ses droits, d'autre part**". En: CONSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens...", pág. 52).
- (20) Mediante los mecanismos jurisdiccionales adecuados (vid supra, pág. 36).
- (21) Entendido como el derecho a "recevoir les nouvelles et les opinions par n'importe quel moyen de communication de masse" (J.BOURQUIN, "**Rapport sur la nature des moyens de communication de masse (presse, radio et télévision), leur importance, ce qu'ils ont en commun et ce qui les distingue au point de vue juridique**". En: CONSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens...", pág. 27).
Vid supra, págs. 31 y 32.
- (22) Sea mediante códigos deontológicos o Consejos de Prensa u órganos similares, la autorregulación de los medios de comunicación social es un aspecto capital de la libertad de información (vid supra, pág. 40).

Por otro lado, le corresponde igualmente al Estado la creación de un marco jurídico que defienda la existencia de suficientes medios de comunicación social para el sostén de un **verdadero pluralismo informativo**. Ello comporta que el Estado ha de asegurar el ejercicio de la **libertad de difundir información** (23); lo que implica la remoción de los obstáculos que mediatizan la labor de los medios de comunicación social.

En relación a estos obstáculos, se mostró durante el Coloquio una especial preocupación por el problema de la **concentración** (24), en tanto en cuanto incide en una de las condiciones esenciales del correcto ejercicio de la libertad de información: la pluralidad social de los medios de comunicación.

A pesar de que estas fueron las directrices generales del Coloquio, no es menos cierto que ciertas intervenciones fueron algo más críticas respecto a la situación de los medios de comunicación social en las sociedades democráticas europeas.

En particular, algunos de los asistentes destacaron la importancia, para la sociedad democrática, de que se exigiera a los medios de comunicación social un deber de informar de manera **equilibrada y objetiva** (25).

Esta exigencia es planteada por FAVRE en términos de un **derecho a la información**, entendido como "le droit pour les journalistes d'aller aux meilleures sources et le droit pour les lecteurs d'obtenir une information **objective** sur les évènements (26)".

(23) Vid supra, pág. 37.

(24) Vid supra, pág. 39.

(25) Intervención de Mc BRIDE durante la 2ª Sesión de Trabajo (10 de septiembre 1968). En: CCNSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens...", pág. 92.

(26) Intervención de A.FAVRE durante la 1ª Sesión de Trabajo (9 de septiembre de 1968). En: CCNSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens...", pág. 87.

Con ser interesante su apoyo a una nueva concepción de la libertad de información, esta exigencia, según el propio FAVRE, no fundamenta un derecho subjetivo del individuo, sino que refuerza la posición jurídica de los medios de comunicación social para potenciar un flujo informativo socialmente adecuado (27).

Este esfuerzo de redefinición no se detuvo, sino que encontró su reflejo en la posterior labor del Consejo de Europa.

Así, la Asamblea Parlamentaria aprobó, en 1970, la **Declaración sobre los medios de comunicación de masas y los Derechos del Hombre** (28), en la que se puso el énfasis en los aspectos esenciales aportados durante el Coloquio de Salzburgo.

En particular, sobre una amplia comprensión de la **libertad de información** (29), que subraya sobre todo la **función social de los medios de comunicación**

(27) Y, en todo caso, comprensible como un **derecho moralmente exigible** [Intervención de A.FAVRE durante la 1ª Sesión de Trabajo (9 de septiembre de 1968). En: CONSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens...", pág. 87].

En idéntico sentido, la intervención de G.SPERDUTI en la 3ª Sesión de Trabajo (11 de septiembre de 1968). En: CONSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens...", pág. 98.

Y ello, pese a que ciertas manifestaciones del mismo eran ya perceptibles en algunos Ordenamientos Jurídicos nacionales (vid supra, pág. 58 y ss).

De ahí que la principal demanda se dirija a responsabilizar a los medios de comunicación social, frente al "droit du public à une objectivité raisonnée" [Intervención de Lord KILBRANDON en la Sesión de Clausura (12 de septiembre de 1968). En: CONSEIL DE L'EUROPE, "Colloque sur les Droits de l'Homme et les moyens...", pág. 111].

(28) ASAMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution 428 (1970), "Portant Déclaration sur les moyens de communication de masse et les Droits de l'Homme", du 23 janvier 1970. Vid supra, pág. 184.

(29) Como la "liberté de rechercher, de recevoir, de communiquer, de publier et de diffuser des informations et idées" -Apartado A, Punto 2, de la Declaración. La alusión a la "**liberté de rechercher**" es comprendida en la Declaración como una **actividad profesional** (vid supra, págs. 29 y ss.).

social (30); y que tiene en cuenta tanto los peligros que se cierne sobre su ejercicio -la **concentración** y los **monopolios** informativos (31)-, como la necesidad de la **autorregulación de los medios de comunicación social frente a sus responsabilidades sociales** (32).

Es, por otra parte, interesante destacar la alusión de dicha Declaración a la **garantía de la libertad de expresión de los redactores**, dentro de la empresa informativa, aunque no se menciona cómo articular su protección jurídica (33).

Una mayor relevancia de los aspectos más innovadores del tratamiento jurídico de la información es apreciable en la **Recomendación 582 (1970)** (34), en la que se recomendaba al Comité de Ministros la creación de un comité especial de expertos para estudiar la armonización de ciertas disposiciones legislativas en materias tales como, por ejemplo, el **derecho de réplica** o el **secreto profesional** (35).

B.- LA COOPERACION PARA EL REFORZAMIENTO Y EXTENSION DE LA LIBERTAD DE INFORMACION.

Tras esta primera etapa, en la que la libertad de información se manifiesta como base jurídica de una política común en la materia (36), la profundización en los problemas de los medios de comunicación social y de la información en general hizo que la labor del Consejo de Europa se centrara en el **reforzamiento y extensión de la libertad de información**.

-
- (30) Apartado A), Punto 1, de la citada Declaración.
(31) Apartado A), Puntos 7 y 8 de la citada Declaración.
(32) Apartado B) de la citada Declaración.
(33) Apartado B, Punto 6 de la citada Declaración (vid supra, pág. 59 y ss.).
(34) ASAMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution 582 (1970), "Relative aux mcyens de communication de masse et Droits de l'Homme", du 23 janvier 1970.
(35) Vid supra, págs. 60 y 63.
(36) Vid supra, pág. 180.

En tal sentido, es importante destacar la actividad desarrollada por el **Comité de Ministros** (37).

Respecto al **reforzamiento de la libertad de información**, el Comité de Ministros fija su atención, en el problema de la **concentración de los medios de comunicación social**.

Así, en la **Resolución (74) 43** del Comité de Ministros (38), se afirma la necesidad de preservar la diversidad de medios de comunicación social frente a las tendencias monopolistas existentes en Europa, en aras de salvaguardar los **derechos garantizados por el art. 10 del Convenio Europeo**.

Aunque el alcance de sus recomendaciones era limitado (39), la Resolución (74) 43, al referirse a la posibilidad de impedir el control de un medio de prensa por un grupo editorial, asume la condición de que ese control "menacerait gravement la liberté d'expression et le **droit à l'information** (40)".

(37) Lo que no supone que hasta entonces el Comité de Ministros ignorase los problemas de la información. Vid: COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution (61) 23, "Echange des programmes de télévision", du 15 septembre 1961; Résolution (67) 13, "La Presse et la protection des jeunes", du 29 juin 1967; o bien, Résolution (70) 19, "Concernant les emplois éducatifs et culturels de la radio et de la télévision en Europe et les rapports a cet égard entre les pouvoirs publics et les organismes de radio y télévision", du 5 juin 1970.

(38) COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution (74) 43, "Sur les concentrations de la presse", du 16 décembre 1974. Aprobada sobre la base de los trabajos del Comité de Expertos sobre el alcance de los efectos de la concentración de prensa (1971-1974). En los años 70, este problema se circunscribía todavía a la prensa, debido al régimen jurídico diferenciado de los medios audiovisuales y del mayor control público sobre los mismos.

(39) Centrándose preferentemente en unos criterios generales relativos a las **ayudas económicas**; la Asamblea Parlamentaria los amplió, por ejemplo, a la elaboración de **estatutos de redacción** que protejan a ésta respecto a los propietarios del medio (ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation 747 (1975), "Relative aux concentrations de presse", du 23 janvier 1975).

(40) Recomendación número 5. El resaltado es propio.

Esta alusión al "derecho a la información", en el contexto de la propia Resolución -que vincula la importancia de impedir las concentraciones de prensa a la "possibilité pour le public de disposer d'une grande diversité de sources d'informations (41)"-, no es tanto un derecho subjetivo-, como una posibilidad de contar con medios suficientes para estar plenamente informado (42).

Respecto a la **extensión de la libertad de información**, el Comité de Ministros prestó atención particular a dos tipos de medidas jurídicas.

En primer lugar, a las medidas jurídicas dirigidas a reglamentar la **publicidad** (43), y, en concreto, a aquellas disposiciones legales destinadas a restringir, en favor de la **protección de los consumidores**, determinadas clases de publicidad (44).

Y, en segundo lugar, a ofrecer unas **reglas mínimas** para el establecimiento por los Estados del **derecho de réplica** (45).

(41) Punto 2 de la citada Resolución.

(42) Ya que la Resolución se refiere más a una posibilidad genérica asumible por la opinión pública que a una posibilidad individual; de lo que resulta una libertad de elección del individuo entre una pluralidad de fuentes -un derecho a estar plenamente informado mediante fuentes generalmente accesibles (vid supra, pág. 31)- y no un derecho subjetivo.

(43) Vid supra, págs. 62 e infra, pág. 538 y ss.

(44) En relación a la **publicidad engañosa**. Vid: COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution (72) 8, "Sur la Protection des consommateurs contre la publicité trompeuse", du 18 fevrier 1972.

La Asamblea Parlamentaria, por su parte, aprobó una Recomendación relativa a la publicidad de ciertos **productos nocivos** (ASAMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE. Recommandation 716 (1973), "Relative à la réglementation de la publicité concernant le tabac et l'alcool et aux mesures visant a freiner la consommation de ces produits", du 28 septembre 1973).

(45) COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution (74) 26, "Sur le droit de réponse - Situation de l'individu a l'égard de la presse", du 2 juillet 1974. A pesar de su título, la Resolución perfila la posibilidad de establecer este derecho en relación a cualquier medio de comunicación social.

La posibilidad de articular este derecho en los Derechos internos tiene como fundamento jurídico, según la propia Resolución, la libertad de recibir y comunicar información del **art. 10 del Convenio Europeo**, en virtud de los deberes y responsabilidades derivados de su ejercicio (46).

Esto significa que, en función de los **deberes y responsabilidades derivados de su ejercicio**, el derecho de réplica es planteado por el Comité de Ministros como una posible **restricción** a la libertad de comunicar información (47).

De esta forma, la posición del Comité de Ministros, en apariencia positiva, en cuanto prima el **interés del individuo** en recibir informaciones de fuentes diferenciadas que le garanticen la disposición real de una "**information complète**" (48), no lo es tanto, ya que del carácter restrictivo de dicho interés se deduce que la exigibilidad jurídica del derecho de réplica "per se", tal y como del derecho a la información se predica, es discutible (49).

C.- LA COOPERACION EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL.

A mediados de la década de los 70, el interés del Comité de Ministros se desplaza, desde la óptica de una comprensión global de los fenómenos informativos, hacia la consolidación de una **política sobre medios de comunicación social común** a los Estados miembros, y, complementariamente, de una **concepción europea de los medios de comunicación social**.

(46) Vid supra, pág. 54.

(47) Vid infra, pág. 184 y ss.

(48) Punto 4 de la Resolución. El resaltado es propio. Y, al mismo tiempo, para hacer derivar el derecho de réplica del propio art. 10 del Convenio Europeo.

(49) Vid supra, pág. 63 e infra pág. 245 y ss. Y, por tanto, justificable sólo en la medida que su adopción resulte necesaria en una sociedad democrática, conforme al art. 10 (2) del Convenio Europeo.

Esta nueva formulación llevó al Comité de Ministros a crear, en 1976, un **Comité de Expertos sobre los Medios de Comunicación** (50), como órgano de apoyo de sus trabajos en esta materia; el cual posteriormente se transformaría en el **Comité Director sobre los Medios de Comunicación de Masas** (51).

La labor del Consejo de Europa, desde esta perspectiva, se centró inicialmente en la concrección de los **principales problemas de los medios de comunicación social en la sociedad europea**.

Es significativa la **Recomendación 834 (1978)** de la Asamblea Parlamentaria (52), en la que se señalan los más importantes: la existencia de **monopolios**, la **ingerencia estatal** (53), la persistencia de la tendencia a la **concentración** de los medios de comunicación social, el abuso de poder de los **sindicatos** (54), la adaptación a las **nuevas tecnologías** y la influencia excesiva de la **publicidad**.

En el Informe del Sr. CHRISTIANSEN, base del debate sobre dicha Recomendación (55), se reconocía la dificultad (56) para encontrar soluciones comunes a

-
- (50) Incorporando el estudio de esta materia al ámbito de las **cuestiones jurídicas** -según el Plan a Medio Plazo (1976-1980).
 - (51) Lo que supuso la transferencia de su estudio al ámbito de los **Derechos Humanos** -en virtud del 2º Plan a Medio Plazo (1981-1986)-, pasando a depender de la Dirección de Derechos Humanos.
 - (52) ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommendation 834 (78), "Relative aux dangers qui menacent la liberté de la presse et de la télévision", du 28 avril 1978.
 - (53) Diferenciable de la **intervención estatal**, que es necesaria para los medios de comunicación social.
 - (54) Que se manifiesta en la persecución de intereses corporativos contrarios al interés del público (vid: ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, "Rapport sur les dangers qui menacent la liberté de la presse et de la télévision", Document 4090, du 25 janvier 1978, págs. 16 y 17, pár. 40).
 - (55) Ibid, págs. 19 y 20, pár. 48.
 - (56) En función de las distintas tradiciones legales de los Estados miembros; sin olvidar, en aquel contexto, las repercusiones en el sector informativo de la crisis económica iniciada en 1973.

estos problemas; aunque sí se barajase la posibilidad de, por lo menos, elaborar unos **principios directores de una política europea sobre medios de comunicación social**, de acuerdo con el **Convenio Europeo**.

En esta última idea subyace ya una nueva línea de actuación, dirigida a elaborar una **concepción europea de los medios de comunicación social**.

Son importantes, en este sentido, los **informes** presentados por el **Comité Director sobre los Medios de Comunicación de Masas** al Comité de Ministros (57), en los que se fijan los elementos comunes de una concepción europea de la **libertad de información**.

Esta labor tuvo su punto culminante en la **Declaración sobre la Libertad de Expresión y de Información**, aprobada por el Comité de Ministros en 1982 (58), que, en definitiva, es un intento de establecer los **principios comunes a los Estados miembros en materia informativa** (59).

La Declaración de 1982, en primer lugar, reconoce como base jurídico-política europea en materia informativa a la **libertad de información**, entendida como el "**droit de toute personne, sans considération de frontières, de s'exprimer, de rechercher et de recevoir des informations et des idées quelle que soit leur source** (60)".

(57) Vid: CONSEIL DE L'EUROPE, "Éléments pour une conception européenne des media", Rapports soumis au Comité des Ministres pour le Comité sur les moyens de communication de masse, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1980, pp. 109.

(58) COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: "Déclaration sur la Liberté d'Expression et d'Information", du 29 avril 1982.

Desde ahora, la **Declaración de 1982**.

Vid infra, pág. 215, en relación a su importancia respecto al art. 10 del Convenio Europeo.

(59) Resultado lógico del doble intento de definir unos principios directores de una política europea de medios de comunicación social y de elaborar una concepción común sobre los mismos.

(60) Apartado II, letra a) de la Declaración.

Se observa cómo, a diferencia del art. 10 del Convenio Europeo, la Declaración de 1982 hace expresa mención de la **libertad de buscar información e ideas** como una de las facultades jurídicas de la libertad de información (61).

En segundo lugar, su concepción de la libertad de información es **progresista**, ya que reconoce su importancia para el **desarrollo personal de todo ser humano** (62) y el deber del **Estado** de velar por su efectividad (63).

Y, en tercer lugar, su visión del **principio de libre circulación** parece asumir, desde la perspectiva europea de una defensa firme de la libertad de información, los problemas derivados de la estructura mundial de la información y de la comunicación (64).

A partir de estos caracteres, la Declaración se plantea unos **objetivos** a perseguir por los Estados miembros y dirigidos a: primero, **salvaguardar la libertad de información** (65); segundo, establecer una **política informativa abierta por parte de los poderes públicos** (66); tercero, permitir la **proliferación de**

(61) Vid infra, pág. 216.

(62) Punto 4 de la Declaración.

(63) Punto 6 de la Declaración. El Estado debe impedir su violación y adoptar una política que favorezca la pluralidad de medios de comunicación social.

(64) En el Apartado II, letra f) de la Declaración de 1982, se traza como objetivo "l'intensification de la coopération et l'assistance internationales, (...), en vue de favoriser la libre circulation de l'information et d'améliorer les infrastructures et les compétences en matière de communication".

Para algunos autores, ello supone una respuesta europea a los planteamientos del N.O.M.I.C. (vid, por ejemplo: F.W.HONDIUS, "**Freedom of expression and information in European Law**", Conseil of Europe, Directorate of Human Rights, Document DH-MM (84) 3, 2 July 1984, pág. 5; o R.RIJKENS y G.E.MIRACLE, "**European regulation of advertising**", North-Holland, Amsterdam, 1986, pág. 186). Vid supra, pág. 92 y ss.

(65) Lo que incluye, según la propia Declaración, la ausencia de **censura**, aspecto no expresamente reconocible en el art. 10 del Convenio Europeo.

(66) Vid infra, pág. 216.

medios de comunicación social independientes, autónomos y diversos; y, cuarto, favorecer la libre circulación de información (67).

Estos objetivos, a su vez, sirven para que la Declaración de 1982 pueda plantear un marco definido para la **cooperación entre los Estados (68).**

D.- **LA COOPERACION EN MATERIA DE MEDIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUALES.**

Tras la adopción de estos principios comunes, el interés del Comité de Ministros se ha centrado (69) en una política de **cooperación europea** en torno a los problemas suscitados por los **medios de comunicación audiovisuales** y su progreso tecnológico (70).

El Comité de Ministros al aprobar la **Resolución (84) 22** estableció, de acuerdo con la Declaración de 1982, unos **principios relativos a la utilización de los satélites para facilitar la radiodifusión (71).**

-
- (67) Aunque en un sentido universal, no limitado al ámbito del Consejo de Europa, pues, como se desprende del Punto 8 de la citada Declaración, se trata de un factor importante para la comprensión internacional.
- (68) Apartado III de la Declaración. Cooperación que se dirigirá, sobre todo, a asegurar el ejercicio de la libertad de información.
- (69) Sin olvidar, por ello, aspectos más puntuales. Por ejemplo: COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation (84) 17, "Sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans les media", du 25 septembre 1984. Vid también, infra, pág. 215 y ss.
- (70) La Asamblea Parlamentaria ya había señalado los problemas derivados de las innovaciones tecnológicas y de la multiplicación de las emisiones de radio y televisión, instando a la cooperación de los Estados miembros para solventar las cuestiones jurídicas derivadas de tales avances (ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation 926 (1981), "Relative aux questions posées par la télévision par câble et par la radiodiffusion directe au moyen de satellites", du 7 octobre 1981).
- (71) COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation (84) 22, "Sur l'utilisation de capacités de satellite pour la télévision et radiodiffusion sonore", du 7 décembre 1984.

Entre estos principios, destacan la presencia de unas normas relativas al **contenido de los programas** y la garantía del **derecho de réplica** (72).

Igualmente importante resultó la **Conferencia de Viena** (73), celebrada en 1986, cuyo objetivo fundamental fue el examen del futuro de la **radiodifusión** en Europa -y sobre todo de la televisión-, así como sus repercusiones jurídicas.

La **Resolución nº 2** de la Conferencia de Viena es ilustrativa de cuál es el marco jurídico-político que auspicia el Consejo de Europa.

Así, el principio general esencial es la salvaguarda del **interés del público en recibir un servicio de televisión completo y de alta calidad**, que contribuya a su formación y a su desarrollo cultural. Es preciso para ello que, junto a las emisoras comerciales, se mantenga un **servicio público de radiodifusión** (74), sea éste explotado por entes de naturaleza pública o privada.

(72) Vid supra, págs. 62 y 63.

Respecto a las normas sobre programación, el principio 2.1. detalla ciertas reglas que debe respetar, en general, el emisor de la señal: la no emisión de informaciones inexactas o falsas, o de pornografía; el respeto a la vida privada y a los jóvenes; y la no incitación a la violencia o la discriminación racial.

(73) Vid: CONSEIL DE L'EUROPE, "Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Vienne, 9-10 décembre 1986)", Actes de la Conférence, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1988, pp. 156.

(74) Al respecto, la Asamblea Parlamentaria había aprobado en 1975 un **Proyecto de condiciones mínimas de un servicio nacional de radiotelevisión**, entre las que pueden destacarse, por ejemplo: la multiplicidad de programas, el respeto al **derecho de rectificación**, la responsabilidad pública de los productores o el **derecho de acceso del individuo** -en función de las condiciones legales relativas a la calidad y el tiempo de antena disponible [ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation 748 (1975), "Relative au rôle et à la gestion des services nationaux de radio-télévision", du 23 janvier 1975].

Vid supra, págs. 62 y ss.

Especial relevancia, desde esta perspectiva, cobra el porvenir de las **emisiones transfronterizas**, sean vía satélite o por cable, considerando la necesidad de asegurar la **libre circulación de información**, lo que hace precisas unas **reglas comunes** capaces de reducir los obstáculos a su efectiva realización.

En este sentido, hay que valorar la **Convención Europea sobre la Televisión Transfronteriza**, de 5 de mayo de 1989, como un intento de positivizar esas reglas (75), remarcando así la importancia de la **libertad de información**, tal y como la garantiza el art. 10 del Convenio Europeo.

La Convención establece la **libre circulación de las retransmisiones** efectuadas conforme a sus disposiciones -art. 4-, responsabilizando al **Estado emisor** de que las emisiones se ajusten a ellas (76).

Entre las disposiciones de la Convención, destacan, primero, las **disposiciones relativas a la programación** -Capítulo II-, que debe respetar los derechos fundamentales y la dignidad humana.

(75) CONSEIL DE L'EUROPE, "Convention Européenne sur la Télévision Transfrontière", Série des Traités européens, 132.

(76) Art. 5 de la Convención. En él se adoptan, también, los criterios para determinar en cada supuesto el Estado que debe considerarse como tal.

De ambos artículos deduce BOISSON que un Estado "ne pourra pas s'opposer à la diffusion sur son territoire de programmes conformes aux prescriptions de la convention, mais pourra exiger que les programmes émis (...) relevant de sa compétence soient conformes à une législation plus restrictive que la convention à laquelle il est partie" (L. BOISSON DE CHAZOURNES, "La télévision transfrontière dans le cadre du Conseil de l'Europe: enjeux et portée d'une réglementation", Annuaire Français de Droit International, XXXIV, 1988, págs. 794 a 806).

Este criterio no difiere demasiado del presente en la Directiva de las Comunidades Europeas en la materia (CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: **Directiva del Consejo 89/552**, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión", DOCE, L 298, de 17 de octubre de 1989.

Son relevantes tres de sus exigencias en la materia: que los emisores aseguren la presentación en sus noticiarios de forma **leal** de las **noticias y los hechos** (77); que los Estados estudien medidas jurídicas que eviten la **sustracción de acontecimientos de gran interés para el público** a una gran mayoría del mismo en virtud de posibles derechos de exclusiva (78); y la garantía -art. 8- del **derecho de réplica**.

Y, segundo, destacan las **disposiciones relativas a la publicidad** -Capítulo III -, dirigidas fundamentalmente a regular su **honestidad** y a **proteger los intereses de los consumidores**.

En su articulado hay una serie de **restricciones** a la publicidad televisiva (79), en relación al **tiempo de programación dedicado a la publicidad**, la **forma y presentación de los anuncios**, la **inserción de la publicidad entre los programas** (80) o la **publicidad sobre determinados productos** (81).

Este primer paso, marca la tendencia del Consejo de Europa a acentuar la cooperación respecto a las **repercusiones de la llamada "revolución audiovisual" sobre la libertad de información**.

-
- (77) Lo que supone la exigencia de una **información veraz** (vid supra, pág. 52). No obstante, su exigibilidad jurídica está mediatizada, pues el texto encarga al organismo de radiodifusión únicamente que "veille" para conseguir ese objetivo -art. 7, punto 3.
- (78) Observar que el art. 9 de la Convención afirma esta exigencia como propia de un **"droit du public à l'information"** y no de un posible derecho a la información, de carácter subjetivo.
- (79) Vid supra, pág. 62. El Comité de Ministros aprobó una Recomendación con ciertos principios al respecto, en 1984 (COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation (84) 3, "Sur les principes relatifs à la publicité télévisée", du 23 février 1984).
- (80) Art. 14. Algunos autores consideran que tales restricciones son incompatibles con el art. 10 del Convenio Europeo (Por ejemplo: S.CROSSICK, "An unlawful EEC Convention?", New Law Journal, 7, 1988, págs. 732 y 733).
- (81) Vid supra, pág. 190. Comprendidos el tabaco, el alcohol y los medicamentos.

Esta preocupación permita quizá en el futuro que la libertad de información continúe su proceso de transformación como base jurídico-política en materia informativa en el marco del Consejo de Europa (82).

No obstante, de los frutos de la cooperación emprendida en el seno del Consejo de Europa, y a pesar de la consolidación de dos elementos normativos propios del derecho a la información como el **derecho de réplica** y el concepto de **servicio público** (83), no puede deducirse que la **libertad de información** se haya desprendido aún de sus caracteres esenciales.

1.2. LA CONTRIBUCION DEL CONSEJO DE EUROPA A LA ADAPTACION DEL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO A LAS NECESIDADES JURIDICO-POLITICAS DE LA INFORMACION.

Los **Derechos Humanos** ocupan un importante capítulo del marco de la cooperación política desarrollada por el Consejo de Europa, en tanto forman parte de esa "herencia común" de los Estados europeos que aspira a mantener (84).

Ahora bien, como apunta el propio Estatuto del Consejo de Europa, su labor en este campo no está limitada a la salvaguarda de unos derechos y libertades fundamentales, sino que tiene un **sentido evolutivo** (85), tendente al desarrollo de una estándar común en la materia.

(82) Destacar, en este punto, el estudio de las nuevas tendencias legislativas en el seno del Consejo de Europa realizada en el **Coloquio de Florencia**, celebrado del 18 al 19 de mayo de 1989, bajo el título de "La liberté d'information face à la révolution de l'audiovisuel".

(83) En particular, respecto a los medios audiovisuales.

(84) El art. 3 del Estatuto de Consejo de Europa, en este sentido, indica que todo miembro debe aceptar el principio del disfrute por todas las personas bajo su jurisdicción de los Derechos Humanos.

(85) Vid pág. 179, el Apartado b), del art. I de su Estatuto.

Es necesario, pues, examinar si esta dinámica se proyecta en relación a la **libertad de recibir y comunicar información** prevista en el art. 10 del Convenio Europeo, y en qué medida su alcance jurídico experimenta o no un cambio cualitativo.

Para ello, es precisa una doble perspectiva: una, relativa a la **evolución de la libertad de recibir y comunicar información en el contexto de la ampliación del ámbito de aplicación del Convenio Europeo**; y, otra, relativa a la **inclusión de la libertad de buscar información e ideas en el art. 10 del Convenio Europeo**.

A.- LA EVOLUCION DE LA LIBERTAD DE RECIBIR Y COMUNICAR INFORMACION EN EL CONTEXTO DE LA AMPLIACION DEL AMBITO DE APLICACION DEL CONVENIO EUROPEO.

La evolución de la cooperación en materia de Derechos Humanos se ha dirigido, principalmente, a propiciar la sucesiva **ampliación del ámbito de aplicación del Convenio Europeo**, a través de la conclusión de protocolos adicionales al mismo.

Así, los Estados miembros firmaron, en 1952, el **Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales** (86) y, nueve años más tarde, en 1963, el **Protocolo número 4** (87).

Esta ampliación de los derechos y libertades fundamentales se reveló pronto como **insuficiente** desde el prisma de la realidad social europea.

(86) Adoptado el 20 de mayo de 1952, en París. En él, se reconocen el derecho a la propiedad, el derecho a la educación y la obligación de convocar elecciones libres regularmente.

(87) Adoptado el 16 de diciembre de 1965, en Estrasburgo. En él, se reconocen la prohibición de privación de libertad por la no ejecución de obligaciones, la libertad de circulación y residencia para quien se encuentre regularmente en un Estado Parte; la imposibilidad de expulsión de los ciudadanos del propio Estado, así como de impedirles la entrada en el mismo; y la no expulsión colectiva.

Se debe tener en cuenta que en la mayoría de Estados miembros el **estándar de los derechos civiles y políticos** era muy **superior** al del Convenio Europeo; y que, igualmente, esos mismos Estados valoraban cada vez más como necesaria la garantía jurídica de los **derechos económicos, sociales y culturales**.

Además, fue sentida, a partir de su aprobación en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la aspiración de **armonizar el ámbito de aplicación del Convenio Europeo con el del Pacto** (88), en la medida de lo posible, por lo que se hacía preciso el reconocimiento de nuevos derechos y libertades no previstos hasta entonces (89).

Esta línea de pensamiento fue seguida por los participantes en la **Conferencia Parlamentaria sobre Derechos Humanos**, celebrada en 1971 (90), en cuya Resolución Final se señaló que, veinte años antes, en el momento de la conclusión del Convenio Europeo, "it could not possibly anticipate situations which were the impossible to foresee (91)".

En este sentido, se afirmó que los europeos demandaban la **elevación del estándar europeo** en materia de Derechos Humanos, a lo que los Estados y el propio Consejo de Europa debían atender (92).

(88) Vid supra, pág. 84 y ss. Que contiene un catálogo de derechos civiles y políticos más extenso.

(89) Lo que, como afirma CARRILLO SALCEDO, suponía la toma de conciencia de la importancia de los problemas derivados de la coexistencia de ambos textos, visible en los trabajos del Consejo de Europa (J.A.CARRILLO SALCEDO, "El Proyecto de Protocolo Adicional núm. 6 al Convenio Europeo de Derechos Humanos", Revista de Instituciones Europeas, 9, 1982, 1, pág. 75).

(90) Vid: CONSULTATIVE ASSEMBLY OF COUNCIL OF EUROPE: "Parliamentary Conference on Human Rights (Vienna, 18-20 October 1971)", Conseil of Europe, Strasbourg, 1972, pp. 138.

(91) Apartado 1 de la Resolución Final (Ibid, pág. 112).

(92) Ibid. En su comunicación escrita a la Conferencia, MARCUS-HELMONS y DAUBIE justificaron, desde esta perspectiva, la necesidad de nuevos Protocolos a intervalos regulares, para incrementar el número de derechos protegidos, aunque con un criterio "highly selective" en su elección (Ibid, pág. 26).

Aunque teniendo como punto de partida otra aproximación a los problemas de los Derechos Humanos -la evolución de los derechos y libertades inscritos en el Convenio Europeo-, una impresión similar puede extraerse de los trabajos del **Coloquio de Roma** (93), celebrado en **1975**.

Tras indicar en su informe la viabilidad de una interpretación evolutiva del Convenio Europeo siguiendo el ritmo de la evolución de la sociedad europea (94), SORENSEN precisó que los límites de la misma "se trouvent dans le texte même de la Convention (95)".

De ahí, puede deducirse que la adaptación del Convenio Europeo a la nueva realidad de los Derechos Humanos en Europa exigía, en la medida en que su interpretación evolutiva fuera insuficiente para responder a esas necesidades jurídico-políticas, la elaboración de **nuevos Protocolos** complementarios.

Esta orientación del Consejo de Europa se observa en la **Recomendación 791 (1976)** de la Asamblea Parlamentaria, en la que se insta al Comité de Ministros a **incluir en el Convenio Europeo el máximo número posible de los derechos reconocidos en el Pacto** (96).

-
- (93) CONSEIL DE L'EUROPE, "Actes du Quatrième Colloque International sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme (Rome, 5-8 novembre 1975)", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1976, pp. 304 (vid infra, pág. 210 y ss.).
- (94) M.SORENSEN, "Les droits inscrits en 1950 dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme ont-ils la même signification en 1975?". En: CONSEIL DE L'EUROPE: "Actes du Quatrième Colloque...", pág. 90.
- (95) Resumen de Conclusiones de M.SORENSEN (Sesión de 6 de noviembre de 1975). En: Ibid, pág. 118.
- (96) ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation 791 (1976), "Sur la protection des Droits de l'Homme en Europe", du 17 septembre 1976. Por otra parte, se recomendó el estudio de la incorporación de ciertos derechos económicos, sociales y culturales al Convenio Europeo (ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation 838 (1978), "Sur l'élargissement du champ d'application de la Convention Européenne des Droits de l'Homme", du 27 septembre 1978).

Desde ese momento, los trabajos en el seno del Consejo de Europa se desarrollaron de forma continuada hasta la adopción del **Protocolo número 7** (97).

Atendiendo a las claves de este proceso evolutivo, es preciso examinar en qué medida se han tenido en cuenta los problemas de la **información** (98) y de la posición jurídica del individuo frente a la misma.

En general, el Consejo de Europa ha mostrado una gran preocupación por los problemas de la información. Aunque su labor se ha orientado más bien hacia el desarrollo de una cooperación informativa europea (99), que a la adopción de disposiciones complementarias del art. 10 del Convenio Europeo.

A través de esta cooperación, se ha manifestado una **tendencia evolutiva** en la concepción de la libertad de información reconocida en el art. 10 del Convenio Europeo. Esta contribución del Consejo de Europa a la adaptación del art. 10 del Convenio Europeo a la realidad jurídico-política europea se caracteriza por dos **notas** esenciales.

En **primer lugar**, se caracteriza porque **no se ha planteado la sustitución de la libertad de información** como base jurídico-política en materia informativa, sino que, por el contrario, lo que se ha buscado es su **adaptación** a las demandas sociales.

(97) Adoptado el 22 de noviembre de 1984. En él se detallan los derechos de los extranjeros en relación a los procedimientos de expulsión, el derecho a recurrir las decisiones judiciales, el derecho a la indemnización por errores judiciales, el derecho a no ser juzgado dos veces por la misma causa y el derecho a la igualdad entre los esposos.

Con anterioridad fue aprobado el **Protocolo número 6**, adoptado el 28 de abril de 1983, en Estrasburgo. Pero éste, que establece la abolición de la pena de muerte -salvo en tiempo de guerra o inminencia de guerra-, fue objeto de un proceso de adopción específico, ajeno a la línea de actuación descrita.

(98) Vid supra, pág. 1 y ss.

(99) Como se verá, en el seno del Consejo de Europa se planteó la necesidad de incluir a través de un Protocolo la libertad de buscar información (vid infra, pág. 208 y ss.).

Es evidente que el art. 10 del Convenio Europeo no ha sido modificado por ningún Protocolo posterior. Ni tampoco, por otra parte, se ha advertido ningún intento -o tan sólo proyecto- de revisar de modo global su base jurídico-política.

Esta tendencia se ha dirigido, principalmente, a darle un **"status" positivo** a la libertad de información (100), frente a su tradicional sentido negativo, que parece ser el que refleja la letra del art. 10 del Convenio Europeo (101). Se trata, en suma, de que la libertad de información asuma todas las posibilidades de acción que se le presentan al individuo, en función de las repercusiones socio-políticas de los avances técnicos.

En **segundo lugar**, la labor del Consejo de Europa se caracteriza por la aproximación a determinados **elementos jurídico-políticos propios del derecho a la información**, de modo que de la lectura de sus actos normativos se desprende su **inclusión el art. 10 del Convenio Europeo**.

En relación a algunos elementos jurídico-políticos del derecho a la información, como la **cláusula de conciencia** o el **secreto profesional** (102), el Consejo de Europa se ha limitado a tomarlos en consideración en sus trabajos, sin adoptar una nítida postura respecto a sus repercusiones jurídicas.

-
- (100) En este sentido: W.F.PAHR, **"Dans quelle mesure la liberté d'expression a-t-elle subi une evolution?"**. En: "Actes du Quatrième Colloque...", pág. 122 y ss.
- (101) Al respecto, HONDIUS ha dicho que los Estados miembros han reconocido que "there are several reasons for amplifying this right [art. 10 del Convenio Europeo] beyond the strict bounds of the Convention" (Discurso de F.W.HONDIUS. En: COUNCIL OF EUROPE, "Secrecy and openness: individuals, enterprises and public administrations", Proceedings of the Seventeenth Colloquy on European Law, Zaragoza, 21-23 octubre 1987, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1988, pág. 6).
- (102) Vid supra, pág. 184. El secreto profesional fue ampliamente tratado en el Coloquio celebrado en 1987, en Zaragoza (Ibid, pp. 155).

Es más perceptible, en cambio, la consolidación de otro elemento normativo del derecho a la información: la necesidad de la existencia de un **servicio público informativo** -al menos en lo que respecta a la **radiodifusión** (103).

La perspectiva adoptada por el Consejo de Europa perfila, empero, una concepción del servicio público de bajo nivel, pues su fin es complementar a otros medios de comunicación social de carácter comercial -para garantizar el pluralismo de las emisiones (104)- y no la de cumplir, mediante un conjunto de medios de comunicación social socialmente controlados, una función social.

Pero el elemento normativo del derecho a la información cuyo desarrollo ha merecido una atención particular es el **derecho de réplica**, el cual, como han constatado los órganos del Consejo de Europa, es una institución jurídica que va siendo reconocida en el **Derecho interno de los Estados miembros** (105).

Ahora bien, del examen de los trabajos del Consejo de Europa en torno al derecho de réplica se puede deducir que esta nueva institución jurídica es concebida de un modo incompleto, 'sobre todo por la muy especial naturaleza que le es otorgada.

Así, en la **Resolución 74 (26)** del Comité de Ministros (106), se trasluce la idea de que el

(103) Vid supra, pág. 64.

(104) A cuyas exigencias las cadenas comerciales no estarían sometidas en modo alguno.

(105) En 1967, en la etapa inicial del tratamiento de los problemas informativos (vid supra, pág. 183 y ss.), un Informe de la Asamblea Parlamentaria señalaba que 9 Estados miembros reconocían legislativamente este derecho (ASAMBLÉE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE, "Rapport relatif à la législation sur la presse", Document 2168, du 16 janvier 1967, pág. 17, pár. 38).

(106) COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Résolution (74) 26, "Sur le droit de réponse - Situation de l'individu a l'égard de la presse", du 2 juillet 1974. Vid supra, pág. 190.

derecho de réplica debe ser considerado como una manifestación de los **deberes y responsabilidades** que comporta el ejercicio de la libertad de información, de acuerdo con el art. 10 (2) del Convenio Europeo.

El derecho de réplica, así concebido, es una de las posibles medidas jurídicas que un Estado puede adoptar en virtud de la **cláusula restrictiva** del art. 10 (2) del Convenio Europeo, con la finalidad de proteger la reputación o los derechos ajenos.

En este sentido, puede entenderse que el derecho de réplica es un **límite a la libertad de comunicar información**, en la medida en que la réplica comporta una expresión contraria a la aportada por la persona que primariamente utilizó el medio de comunicación social -y que, en su virtud, pueda interpretarse como una **corrección** de la misma.

Este correctivo resultará aceptable, conforme al art. 10 (2) del Convenio Europeo, en tanto represente una necesidad propia de una sociedad democrática.

No obstante, la naturaleza del derecho de réplica resulta muy diferente, si se realiza un análisis de sus notas esenciales (107).

Primero, porque no parece ser propiamente una limitación de la libertad de difundir información. El informador y su medio ya han efectuado el acto de expresión afectado por la posible réplica.

A estos efectos, la obligación de incluir un comunicado de una tercera persona, que según la legislación este legitimada para ello (108), no ha de considerarse sólo como una restricción de la libertad de difundir información, sino que en ella priman otras consideraciones jurídico-políticas.

(107) Vid supra, pág. 63.

(108) Desde el momento en que las exigencias legales del supuesto de hecho contemplado son aplicables a sus circunstancias particulares.

Segundo, porque el derecho de réplica es un **derecho de quien lo ejerce**, es decir, de la persona que se ha sentido dañada u ofendida (109), a **difundir información o ideas**.

Por lo tanto, al concurrir la situación de carácter excepcional tutelada por el Derecho que lo permite -y, a pesar de su concepción restrictiva-, el individuo tiene la posibilidad de ejercer un **derecho de acceso a los medios de comunicación social**, para poder ejercer su derecho a expresar su propia versión sobre los hechos.

Y, tercero, porque el derecho de réplica tiene una segunda dimensión, complementaria de la precedente, cual es la de asegurar que la información responda a los criterios de **pluralidad y veracidad** que la sociedad actual le exige; en lo que este derecho influye, sin duda, al ofrecer un contraste de versiones diferentes sobre unos mismos sucesos.

Se comprueba, por un lado, que la naturaleza del derecho de réplica es doble: se trata al mismo tiempo de un **derecho subjetivo individual** (110) y de una **garantía de la función social de la información**.

Y, por otro lado, que en la visión del Consejo de Europa prima el aspecto negativo implícito en la naturaleza del derecho de réplica -la posible

(109) CARRILLO afirma que este derecho se define "por la obligación que todo periódico tiene de insertar en sus páginas [concepto extensible, no obstante, a todo medio de comunicación social y a sus formas de expresión], de acuerdo con los plazos y condiciones marcados por la ley, la respuesta que la persona nombrada o citada es una noticia o comentario juzga necesaria para poner en conocimiento de los lectores para salvaguardar su integridad moral o intelectual" (M.CARRILLO, "Los límites a la libertad de prensa en la Constitución de 1978", PPU, Barcelona, 1987, pág. 135). En suma, se plantea como una institución jurídica para la defensa del individuo frente a inexactitudes informativas que dañen su reputación pública (en este sentido: ibid, pág. 143).

(110) Vid supra, pág. 51.

limitación de la libertad de difundir información-, sobre el aspecto verdaderamente relevante de la misma, de signo positivo -es decir, la garantía de un derecho subjetivo a la réplica y de la función social de la información.

Los órganos del Consejo de Europa parecen defender, a tenor de su formulación del derecho de réplica, que, en este punto, la evolución del art. 10 del Convenio Europeo debe ser limitada. Y ello, por cuanto al concebirlo, no como un elemento inherente al concepto de libertad de recibir y comunicar información, sino como una posible restricción a esa libertad, su existencia queda supeditada a las necesidades de la sociedad democrática (111).

B.- LA INCLUSION DE LA LIBERTAD DE BUSCAR INFORMACION EN EL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO.

La contribución del Consejo de Europa a la evolución del art. 10 del Convenio Europeo se caracteriza porque, de forma expresa, sólo se ha planteado una **única tentativa de completar el art. 10 del Convenio Europeo** a través de disposiciones complementarias; y no precisamente para propiciar la sustitución de la base jurídico-política del mismo.

Esta tentativa se produjo en referencia a la **libertad de buscar información e ideas**.

La circunstancia determinante de este planteamiento fue, sin duda, que el art. 19 del Pacto hacía referencia expresa a dicha libertad, al contrario que el art. 10 del Convenio Europeo (112).

(111) En cambio, de considerarse como un elemento inherente a la base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa, su existencia y su misma necesidad derivarían del propio concepto de libertad de recibir y comunicar información previsto en el art. 10 (1) del Convenio Europeo.

(112) Vid supra, pág. 127.

Existían dos opciones bien definidas en torno al modo de solventar esta laguna: o bien, propiciar una interpretación evolutiva del art. 10 del Convenio Europeo que incluyera esa libertad; o, por el contrario, iniciar un proceso de conclusión de una disposición complementaria.

En 1970, la Asamblea Parlamentaria dió un paso adelante, manifestando en su **Recomendación 582 (1970)** la necesidad de que se encargara al Comité de Expertos en materia de Derechos Humanos el estudio de la **extensión del derecho a la libertad de información**, mediante un **protocolo** que incluyese la **libertad de buscar información** (113).

La interpretación de la Asamblea Parlamentaria sobre el alcance de la libertad de buscar es claramente **restrictiva** -es decir, limitada a los medios de comunicación social-, como se indica en el Informe que sirvió de base a la aprobación de la citada Recomendación, en el que la necesidad de su conclusión se justifica en estos términos (114):

"L'une de les tâches essentielles des moyens de communication de masse et la base même du travail de la presse est de recueillir des informations. La presse ne peut assumer son rôle public que si elle a librement accès aux sources d'information".

Correlativamente a esta libertad, surge la **obligación del Estado de comunicar información relativa a cuestiones de interés público**, aunque sometida a la reserva de las limitaciones que sean necesarias en una sociedad democrática (115).

(113) ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Récommandation 582 (1970), "Relative aux moyens de communication de masse et Droits de l'Homme", du 23 janvier 1970. En su Punto 8, Apartado e), (i).

(114) ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: "Rapport sur les moyens de communication de masse et les Droits de l'Homme", Document 2687, du 16 décembre 1969, pág. 14, pár. 16.

(115) Dirigidas a asegurar la confidencialidad de ciertas materias -recordar la importancia de esta cuestión durante los trabajos preparatorios del art. 10 del Convenio Europeo (vid supra, pág. 142).

No obstante, en la **Conferencia Parlamentaria sobre Derechos Humanos**, fue expresado un punto de vista más amplio, fundamentado en un "legitimate interest also for private citizens, or indeed for politicians, to obtain information from official documents (116)".

De esta afirmación se deduce que, para cumplimentar su legítimo interés, el individuo debe tener la **libertad de buscar** la información en cualquier parte, incluso en los centros oficiales -con lo que el Estado adquiere la obligación general de proporcionar información.

Esta línea de pensamiento es igualmente asumida por PAHR, en 1975, dentro del Informe por él presentado en el **Coloquio de Roma** (117), relativo a la evolución de la libertad de expresión en Europa.

Su argumentación se basa en la observación de los cambios operados, además de en la tecnología de la comunicación, en el ideal democrático, que exige al ciudadano una **mayor participación en los asuntos públicos**. De lo que se desprende una evolución en la interpretación del art. 10 del Convenio Europeo, con una comprensión amplia de la libertad de información (118).

Según esta interpretación, el art. 10 del Convenio Europeo está constituido por tres facultades: la **libertad de expresión**, el **derecho a procurarse libremente información** y el **derecho de recibir libremente información**.

(116) Vid el Informe de H.DANELIUS durante la 1ª Sesión de Trabajo (18 de octubre de 1971). En: CONSULTATIVE ASSEMBLY OF COUNCIL OF EUROPE, "Parliamentary Conference...", pág. 19.

(117) Vid supra, pág. 202. F.W.PAHR, "Dans quelle mesure...", págs. 119 a 128.

(118) Tendente a su sustitución por lo que PAHR denomina indistintamente las expresiones "droit de communication" y "droit à la communication", aunque en referencia a un mismo concepto: el **derecho a la comunicación** (Ibid, págs. 123 y 124). Vid supra, págs. 21 y ss.

Respecto a la **libertad de procurarse información**, la concibe como "le droit de prendre activement connaissance de faits, de points de vues, etc., considérés comme nécessaires à la formation d'une opinion personnelle (119)".

El sentido que da PAHR a esta libertad es distinto que el ofrecido por la doctrina de la libertad de información, deduciéndose una obligación del **Estado de difundir él mismo información** y no sólo de suministrarla a los medios de comunicación social (120).

En 1976, cabe resaltar el **Coloquio de Graz** (121), donde se manifestó la tendencia de los Estados miembros a ofrecer una **cobertura legal a la obligación del Estado de comunicar la información administrativa** (122).

Su punto de partida es la existencia, como un elemento más de la **libertad de información**, del **derecho de acceso a la información** -es decir, de acceder a la información y, por tanto, de solicitarla-, deduciéndose una obligación del Estado de difundir la información que la sociedad precise.

Ahora bien, si ésta es la interpretación que se da al art. 10 del Convenio Europeo, de la misma **no se deduce por el contrario que el Estado esté obligado a instaurar un sistema de publicidad general de sus**

(119) F.W.PAHR, "**Dans quelle mesure...**", pág. 123.

(120) Ibid.

(121) Vid: CONSEIL DE L'EUROPE, "Actes du Colloque du Conseil de l'Europe sur la liberté d'information et l'obligation pour les pouvoirs publics de communiquer les informations (Graz, 21-23 septembre 1976)", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1977. pp. 65. En sus trabajos estuvieron presentes los ejemplos legislativos de Suecia (1766), Finlandia (1951), Dinamarca y Noruega (1970), y Austria (1973), en materia de **información administrativa**.

(122) Vid supra, pág. 61.

Como aproximación a este tipo de normas jurídicas, vid: "**Public access to Government-held information: a comparative symposium**" (Editor N.MARSH), Steven and Sons Ltd., London, 1987, pp. 342.

informaciones o de **información administrativa** -como el existente en los países escandinavos (123).

A pesar de esta restrictividad respecto a la información administrativa, queda claro a través de estos trabajos que la **libertad de buscar información** es apreciada cada vez más como un derecho del individuo a procurarse información de cualquier fuente, sea un medio de comunicación social o los propios poderes públicos.

Una muestra de ello es la **Recomendación 854 (1979)**. En ella (124), la Asamblea Parlamentaria se plantea tres líneas de actuación al respecto.

En primer término, el **acceso a los documentos administrativos que contienen información personal**, es considerado como un **derecho fundamental** del individuo (125).

Dentro de esta línea de actuación, el Consejo de Europa se ha ocupado especialmente de asegurar el **acceso del individuo a los ficheros automatizados que**

(123) En este sentido, las conclusiones del Coloquio, presentadas por W.F.PAHR (CONSEIL DE L'EUROPE, "Actes du Colloque du Conseil de l'Europe sur...", pág. 60, pár. 2).

Asimismo, se sugiere al Comité de Ministros que encargue al Comité de Expertos en materia de Derechos Humanos el estudio los problemas de la información administrativa y la extensión de las actividades de los Estados miembros al respecto (Ibid, pág. 62, pár. 8).

Resaltar que en Graz, al igual que en Roma (vid supra, pág. 211), se deduce del propio art. 10 del Convenio Europeo la existencia de una libertad para buscar información (vid infra, pág. 215).

(124) ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommandation 854 (1979), "Relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux à la liberté d'information", du 1 février 1979.

(125) Vid: ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: "Rapport sur l'accès du public aux documents gouvernementaux - Liberté d'information", Document 4195, 12 octobre 1978, pág. 13 y ss. El Punto 13, letra a) de la Recomendación lo cita como "le droit d'examiner et corriger les dossiers qui contiennent des renseignements d'ordre personnel".

contengan datos de carácter personal, con la idea de garantizar la **protección de sus derechos** ante el potencial peligro que el uso de los mismos entraña (126).

Destacar, en este apartado, la **Convención para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal**, de 28 de enero de 1982.

El **art. 8** de dicha Convención establece que cualquier persona deberá poder: **conocer la existencia de un fichero automatizado de datos de carácter personal; obtener la confirmación de la existencia en el mismo de datos que le conciernan y su comunicación; conseguir la rectificación o borrado de determinados datos** (127); y disponer de un **recurso efectivo**, ante la desatención a sus peticiones en la materia.

En segundo término, por ser su conocimiento necesario para propiciar la participación democrática de todos los ciudadanos y satisfacer su **derecho a saber** (128), el **acceso a los documentos administrativos de carácter general** por parte de los ciudadanos (129).

(126) Fundamentalmente, al derecho al respeto a la vida privada, que ha de considerarse comprendido dentro de la libertad de información (ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: "Rapport sur l'accès du public aux documents gouvernementaux - Liberté d'information", Document 4195, du 12 octobre 1978, pág. 7, pár. 10.

(127) Siempre que los datos incumplan las obligaciones de Derecho interno que hagan efectivos los principios de calidad (art. 5 del Convenio) y de no tratamiento de datos que afecten al origen racial, opiniones políticas o convicciones religiosas, salud o vida sexual, condenas penales, salvo que existan garantías apropiadas respecto al tratamiento y utilización de los mismos (art. 6 del Convenio).

(128) Ibid, pág. 6, pár. 8.

(129) El Punto 13, letra a) de dicha Recomendación lo define como "le droit de **demander et de recevoir des informations des organismes et services gouvernementaux**". El resaltado es propio.

Dentro de esta línea de actuación (130), destaca la **Recomendación (81) 19** del Comité de Ministros (131), en la que se establece que todo individuo:

"a le droit d'obtenir, à sa demande, des renseignements détenus par les autorités publiques autres que les organes législatifs et les autorités judiciaires (132)".

Las restricciones a este derecho sólo podrán ser aquéllas que sean necesarias en una sociedad democrática para proteger una serie de **intereses públicos legítimos** (133); aunque apreciando siempre el interés particular de informaciones que afecten directamente al individuo.

Y, en tercer término, la **inserción en el Convenio Europeo de la libertad de buscar información** (134).

Hay que decir, a este respecto, que en el Proyecto de Protocolo número 6, aprobado por el Comité de Ministros, se establecía que el derecho a la libertad de expresión del art. 10 del Convenio Europeo

-
- (130) Respecto a la que el Comité de Ministros es instado a invitar a los Estados miembros a tomar las medidas legislativas adecuadas -al igual que en relación a la información administrativa de carácter personal [Punto 13, letra a) de la Recomendación 854 (1979)]-, y a que encargue un estudio a un Comité de expertos -Punto 13, letra b) de la misma.
- (131) COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE: Recommendation (81) 19, "Sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques", du 25 novembre 1981.
- (132) Art. I de la misma. A la vez, se exige a los Estados la adopción de medios efectivos para asegurar dicho derecho (art. II), que la demanda de información sea deducida en un plazo razonable (art. VI), y que en caso de rechazo la resolución al efecto sea motivada (art. VII) y recurrible (art. VIII).
- (133) Art. V. Destacar la alusión al bienestar económico del país, presente en el art. 8 (2) del Convenio Europeo, pero no en su art. 10 (2).
- (134) Con la recomendación al Comité de Ministros de "mettre en oeuvre la décision qu'il a prise en 1976" [Punto 13, letra c) de la Recomendación 854 (1979)]. Recomendación aceptada por el Comité de Ministros (ASAMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE: "Rapport statutaire du Comité des Ministres", Document 3651, du 9 septembre de 1976).

comprendía la **libertad de buscar información** -art. 6 del citado Proyecto (135).

Sin embargo, en el texto definitivo del Protocolo número 7 no aparece referencia alguna a la **libertad de buscar información**.

Según parece, el Comité de Ministros decidió no aprobar de forma oficial y definitiva su inclusión en el Protocolo número 7, debido a que en una opinión remitida por el Tribunal Europeo éste manifestaba que, a su juicio, la **libertad de recibir información garantizada en el art. 10 del Convenio Europeo comprendía la libertad de buscar información** (136).

La no aprobación de una enmienda formal del art. 10 del Convenio Europeo decidió al Comité de Ministros a elaborar la **Declaración de 1982** (137).

En los principios informativos contenidos en dicha Declaración, la doctrina tiende a encontrar la base de una **interpretación común a los Estados miembros** de las disposiciones del **art. 10 del Convenio Europeo** (138).

(135) Vid: CARRILLO SALCEDO, "**El Proyecto de Protocolo Adicional núm. 6...**", pág. 81.

(136) Opinión del Tribunal Europeo, no publicada, de 23 de octubre de 1981 (F.W.HONDIUS, "**Freedom of expression...**", pág. 4).

Señala MALINVERNI los posibles peligros de esta inclusión, en la medida en que hubiera podido implicar una interpretación restrictiva del art. 10 del Convenio Europeo por parte de los Estados que no aceptasen la enmienda (G.MALINVERNI, "**Freedom of information in the European Convention on Human Rights and in the International Covenant on Civil and Political Rights**", Human Rights Law Journal, 4, 1983, 4, pág. 449).

(137) Vid supra, pág. 193 y ss.

(138) Al respecto, por ejemplo, CAGGIANO pone énfasis en el valor de la Declaración de 1982 como expresión de la "**opinio iuris**" de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre el valor y contenido jurídicos del art. 10 del Convenio Europeo (G.CAGGIANO, "**La condizione giuridiche per la circolazione delle trasmissioni televisive en Europa**", La Comunità Internazionale, 1989, pág. 30).

La Declaración de 1982, por un lado, inserta a la **libertad de buscar** entre las facultades jurídicas de la libertad de información (139); y, por otro lado, se traza como objetivo una **política informativa abierta de los poderes públicos de los Estados miembros**, incluyendo "l'accès a l'information" (140).

De lo anterior, parece desprenderse que la Declaración de 1982 no considera que la libertad de buscar información implique que el Estado esté obligado a satisfacer las consiguientes demandas directas de los ciudadanos en ese sentido -en la medida en que de la persecución de una "política abierta" no se deriva una obligación vinculante.

Quienes abonan esta interpretación subrayan que la **libertad de recibir información** prevista en el art. 10 del Convenio Europeo implica un **derecho a procurarse información de las fuentes generalmente accesibles**, con lo que la facultad de buscar información, según la interpretación de dicho artículo en la Declaración de 1982, adquiriría un carácter restrictivo, tutelándose básicamente en favor de quienes ejercen la libertad de comunicar información (141).

Esta concepción contrasta con los anteriores trabajos del Consejo de Europa, en los que el **derecho de acceso a la información administrativa** ha ido consolidándose como un derecho del individuo y como manifestación de una libertad de buscar información que permite el acceso a cualquier fuente informativa.

(139) Vid supra, pág. 26 y ss.

(140) Apartado II, letra c) de la citada Declaración.

(141) Se afirma que este derecho del ciudadano no es una manifestación de la **libertad de buscar** -lo que supondría la posibilidad de demandar información ante cualquier instancia y de exigir que el Estado asegure su obtención, en virtud de su responsabilidad respecto a la efectividad de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo-, sino de la **libertad de recibirla**, con lo cual el Estado únicamente debe garantizar el acceso a esa información a través de las fuentes más accesibles: los medios de comunicación social.

En idéntico sentido, valorar que la libertad de buscar conlleva la obligación del Estado de suministrar información al individuo y no sólo a los medios de comunicación social (143).

El problema, a la vista del conjunto de los trabajos del Consejo de Europa, es dilucidar si las apuntadas **tendencias a ampliar el ámbito de aplicación de la libertad de información** se pueden **considerar o no consolidadas** en la interpretación del art. 10 del Convenio Europeo (144).

En este punto, la Declaración de 1982, a pesar de su valor como exponente de la evolución de la libertad de información prevista en el art. 10 del Convenio Europeo, introduce un factor de incertidumbre en cuanto a la consolidación de los aspectos más progresistas -como el representado por la existencia de un **derecho de acceso a la información administrativa-** de dicha adaptación.

La respuesta no cabe encontrarla sólo en la propia dinámica de la cooperación en materia informativa desarrollada en el Consejo de Europa (145), sino también en el modo en que esos elementos interpretativos son empleados por los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo.

(143) Según COHEN, el Estado debe facilitar esa información, ya que "l'accès aux sources est important non seulement pour les journalistes mais pour tous les citoyens qui doivent se procurer des informations de toute tendance y compris celles qui émanent du gouvernement et de l'Administration" (G.COHEN-JONATHAN, "**La Convention Européenne des Droits de l'Homme**", Economica, Paris, 1989, pág. 451).

Vemos cómo este autor equipara los derechos de los periodistas y del resto de individuos respecto al acceso a las fuentes de información.

(144) Por ejemplo, respecto a la **libertad de buscar**.

(145) Reseñar que el **Informe de la Comisión Colombo** ha demandado un **esfuerzo constante** del Consejo de Europa para adaptar el sistema del Convenio Europeo a la evolución de la sociedad y a los problemas del progreso científico y tecnológico, por ejemplo, en materia de "développement des médias" (COMMISSION COLOMBO: "**Rapport au Conseil de l'Europe**", Conseil de l'Europe, 1986, pág. 19).

2. LA INTERPRETACION DEL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO: LA LIBERTAD DE INFORMACION Y EL DERECHO A LA INFORMACION.

Como se ha indicado (146), el art. 10 del Convenio Europeo, en función de las particularidades derivadas de su especificidad normativa, abre perspectivas diversas en cuanto a la interpretación de sus disposiciones y el alcance de las mismas.

Es importante, pues, en este sentido, conocer la aproximación a las cuestiones interpretativas que se desprende de la redacción del art. 10 del Convenio Europeo realizan los **órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo** -la **Comisión Europea** y el **Tribunal Europeo**- en el ejercicio de sus competencias.

En particular, es necesario conocer cuál es la orientación que esos mismos órganos jurisdiccionales dan al **art. 10 del Convenio Europeo** y a su concepción de los derechos y deberes del individuo en materia informativa.

Al respecto, hay que tener en cuenta una serie de **condicionantes** que pueden incidir en la interpretación del art. 10 del Convenio Europeo y en la percepción, por tanto, de la adecuación de sus normas a las necesidades derivadas de la evolución de los procesos informativos.

Hay que apreciar la importancia de las **nuevas tecnologías** en el desarrollo de la información (147) y su capacidad para transformar la estructura informativa mundial, dentro de la cual hay que destacar los cambios operados a escala europea.

Estos avances han de ser valorados, en relación a los efectos que producen sobre la sociedad, y, en especial, a las **necesidades socio-políticas** que de los mismos se derivan.

(146) Vid supra, pág. 176 y ss.

(147) Vid supra, pág. 7 y ss.

De ellas, a su vez, se desprende la necesidad de que se aporten soluciones jurídicas capaces de enfrentarse con éxito a los problemas sociales generados por la nueva dimensión de los procesos informativos (148).

Por otro lado, y en un plano más estrictamente jurídico, el **Derecho** -y más precisamente lo que se entienden como **Derecho de la Información** (149)- ha sufrido una sensible **evolución** en el tratamiento de la información como consecuencia de la importancia que ha adquirido para responder de modo efectivo a esas nuevas necesidades que se advierten.

A este respecto, hay que tomar en consideración, primero, que el **Derecho interno de los Estados europeos** ha experimentado cambios apreciables en la reglamentación de las actividades informativas.

Estos cambios, si bien no han supuesto la sustitución de la libertad de información como base jurídico-política del Derecho de la Información, sí que han demostrado que el concepto de libertad de información se encuentra en una fase de reelaboración (150), que perfila una nueva dimensión del tratamiento jurídico de la información.

(148) El objetivo es, en palabras de BLIN, organizar los nuevos espacios de comunicación creados por la tecnología "pour garantir le droit de chacun à informer et à ser informer, et d'autre part pour protéger les droits individuels auxquels certains messages venus d'ailleurs pourraient porter atteinte (B.BLIN, "Communication écrite sur **<Les nouveaux médias et la liberté d'expression>**". En: CCNSEIL DE L'EUROPE, "Actes du Sixième Colloque International sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme", Séville, 13-16 novembre 1985, Martinus Nijhoff, Doordrecht, 1988, pág. 194).

BLIN pone a continuación como ejemplo de solución jurídica aplicada a este objetivo el derecho de réplica (Ibid). Vid supra, pág. 63.

(149) Vid supra, pág. 13. Aunque en referencia al Derecho Internacional sea impropio hablar de un Derecho Internacional de la Información, aquí se hace mención a una visión global del Derecho, que implica el uso de términos generales y comprensivos de unas normas cuyo objeto es reglamentar la información.

(150) Vid supra, pág. 13 y ss.

Y, segundo, hay que tomar en consideración la evolución del **Derecho Internacional**. Fundamentalmente, en las tendencias que se apuntan en la formación de un **marco jurídico internacional de la información** (151), tal y como la sociedad internacional exige.

En general, hay que valorar en este apartado la evolución mostrada por el **Derecho Internacional de los Derechos Humanos** (152), con la reafirmación paulatina de la necesidad de adaptar la libertad de información a las nuevas condiciones socio-políticas de la información.

Es de una gran importancia, desde esta perspectiva, la significación del **art. 19 del Pacto** (153), donde se aprecian una serie de aportaciones jurídicas que complementan en un sentido progresista las disposiciones del art. 19 de la Declaración Universal (154).

Igualmente, se debe hacer mención al debate internacional sobre el **N.O.M.I.C.** -y, dentro de este contexto, a la labor de la **U.N.E.S.C.O.** (155). Entre los elementos más característicos del mismo, se encuentra la idea de un nuevo derecho, el **derecho a la comunicación**, destinado a sustituir a la libertad de información, demostrando de esta forma la importancia de una nueva comprensión jurídica de los procesos informativos.

En último término, sin abandonar la perspectiva jurídica, debe ponderarse la importancia de la labor del **Consejo de Europa** en materia informativa.

El Consejo de Europa se ha hecho eco de los cambios operados en el Derecho de la Información. En especial, se ha valorado y asumido en su seno la evolución del **Derecho interno de los Estados miembros** -de Estados europeos y democráticos-, ofreciendo a las nuevas iniciativas jurídicas en materia informativa un **marco común europeo**.

-
- (151) Vid supra, pág. 74 y ss.
 - (152) Vid supra, pág. 76.
 - (153) Vid supra, pág. 84.
 - (154) Vid supra, pág. 81.
 - (155) Vid supra, pág. 92 y ss.

En esta materia, el Consejo de Europa no ha sido ajeno a la **evolución del Derecho Internacional**. Puede observarse en sus trabajos cómo se ha tenido en cuenta la dirección jurídico-política tomada por el mismo (156).

A ello hay que añadir el carácter esencialmente **dinámico** del Convenio Europeo (157), en el contexto de una normativa internacional en constante desarrollo como es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

De este modo, surge una clara tendencia a ir incrementando el ámbito de aplicación material del Convenio Europeo, a través de la adopción y entrada en vigor de nuevos acuerdos internacionales complementarios del mismo; pero, también, una tendencia a propiciar una **interpretación evolutiva** de los derechos y libertades fundamentales previstos en el propio Convenio Europeo.

En este sentido, y como precisa BARSOTTI, los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo -y, en particular, el Tribunal Europeo- han preferido adoptar (158):

"un atteggiamento sostanzialmente <liberale>, traendo decisiva ispirazione più dall'esigenza di un'effettiva protezione dei diritti umani, che dalla preoccupazione di un ossequio assoluto al tenore letterale dei precepti da applicare".

Retomando el planteamiento inicial, y teniendo en cuenta estos condicionantes, es preciso observar cuáles son, en opinión de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, las exigencias interpretativas derivadas de la necesidad de proteger los derechos y libertades reconocidos en el art. 10 del Convenio Europeo.

(156) Vid supra, pág. 74 y ss. Aunque siempre desde una óptica estrictamente europea, fruto de la cooperación política entre los Estados miembros.

(157) Vid supra, pág. 121 y ss.

(158) R.BARSOTTI, "**Tendenze evolutive nell'interpretazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo**", Rivista di Diritto Internazionale, LIX, 1976, pág. 272. La referencia a una interpretación <liberal> hay que entenderla, en el sentido empleado por el autor, a una concepción amplia y extensiva de las disposiciones del Convenio Europeo más que a una concepción doctrinal de puro corte liberal.

En definitiva, se ha de ver si las exigencias derivadas de una concepción teleológica de las normas del Convenio Europeo determinan que la interpretación jurisdiccional del art. 10 del Convenio Europeo, en relación a los derechos y deberes relativos a la información, implica un cambio en su concepción jurídico-política.

Ello supone examinar, primero, la evolución de la **base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo** en materia informativa; para lo cual será preciso tomar en cuenta la **interpretación de la libertad de recibir y comunicar información e ideas prevista en el art. 10 del Convenio Europeo**, y, en especial, los criterios interpretativos utilizados por los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, como el **criterio del "interés del público"** y el **"derecho del público a una información adecuada"**.

Y, segundo, la evolución que se aprecia en la **interpretación del contenido jurídico de la libertad de recibir y comunicar información e ideas en el art. 10 del Convenio Europeo** (159).

2.1. LA INTERPRETACION DE LA LIBERTAD DE RECIBIR Y COMUNICAR INFORMACION E IDEAS PREVISTA EN EL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO: EL CRITERIO DEL "INTERES DEL PUBLICO" Y EL "DERECHO DEL PUBLICO A UNA INFORMACION ADECUADA" .

La práctica jurisdiccional relativa a la libertad de recibir y comunicar ideas se ha caracterizado por su intento de conjugar la defensa de la libertad de los actores informativos con los intereses sociales que genera la propia dinámica informativa.

(159) Se trata de determinar en qué medida el Convenio Europeo ha ido adoptando soluciones normativas propias de la doctrina del derecho a la información al interpretar el art. 10 del Convenio Europeo (vid supra, pág. 165 y ss.).

Desde esta perspectiva, la práctica jurisdiccional ha evolucionado en dos sentidos: uno, dirigido a subrayar la **importancia de la función social de la información y de la responsabilidad social de los medios de comunicación social en la sociedad democrática**; y, otro, estrechamente vinculado al anterior, marcado por el **desarrollo del criterio del "interés del público"**.

A.- LA IMPORTANCIA DE LA FUNCION SOCIAL DE LA INFORMACION Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION EN LA SOCIEDAD DEMOCRATICA.

La mayor parte de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, en relación a su artículo 10, ha sido elaborada al verificar la posibilidad de la existencia de violaciones en el ejercicio de la **libertad de expresión**.

En el ámbito de la libertad de recibir y comunicar información e ideas, ello ha supuesto el desarrollo de una práctica jurisdiccional muy intensa respecto a la **vertiente activa** de la información (160).

La **libertad de comunicar información**, como proyección informativa de la libertad de expresión, ha visto subrayada su importancia en este contexto de referencia (161).

(160) Lo que es indicativo del punto de referencia adoptado: la **doctrina de la libertad de información**.

(161) Ello no obsta para que, con una menor entidad en su planteamiento -como si se deseara destacar su carácter complementario en relación a la libertad del sujeto activo-, se haya examinado la **libertad de recibir información** (vid infra, pág. 510 y ss.).

En este sentido, vid, por ejemplo: COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 5270/72, X c/ Royaume-Uni, du 8 juillet 1974, Recueil de Décisions, 46, pág. 54; Décision sur la recevabilité de la Requête 8383/78, X c/ R.F. d'Allemagne, du 3 octobre 1979, Décisions et Rapports, 17, págs. 229 y 230.

En relación al Tribunal Europeo, vid: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Leander, Arrêt du 26 mars 1987, Série A, 116; Affaire Gaskin, Arrêt du 7 juillet 1989, Série A, 160.

Esta caracterización de la práctica jurisdiccional europea determina el reforzamiento del papel de la **libertad de expresión como fundamento esencial de la posición jurídica del individuo respecto a la información** (162).

A pesar de esta primera impresión en torno a la línea interpretativa de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, de la que parece derivarse una inclinación definida, en sus decisiones no se **hace mención expresa de la libertad de información** como componente de la libertad de expresión.

La Comisión Europea y el Tribunal Europeo han hecho siempre referencia expresa a la **libertad de recibir y comunicar información**, es decir, a la letra del art. 10 del Convenio Europeo (163).

Del contexto de todas estas decisiones y de la postura de ambos órganos jurisdiccionales sí se desprende en cambio su adscripción a la doctrina de la **libertad de información**. Y ello, no sólo por el sentido propio de la libertad de recibir y comunicar información, en cuanto de ella pueda así entenderse (164), sino, sobre todo, por la orientación interpretativa dada a la práctica jurisdiccional.

(162) Vid supra, pág. 25.

(163) Lo que no deja de ser lógico, ya que su misión es verificar las posibles violaciones de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio Europeo, por lo que se ha de estar a la interpretación de los términos contenidos en sus disposiciones.

Sin embargo, alguno de los miembros de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo se ha referido expresa y directamente a ella.

Así, por ejemplo, en su voto particular disidente en el Informe de la Comisión Europea sobre el caso Oberschlick c/ Austria, H.G.SCHERMERS se refirió, al afirmar su discrepancia en torno a la interpretación efectuada, a la línea divisoria existente entre la **libertad de información** y el libelo (EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS: Report of 14 December 1989, Application 11662/85, G.Oberschlick c/ Austria, Council of Europe, pág. 25, pár. 1).

(164) Vid supra, pág. 138 y ss.

En primer lugar, porque los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo han dado una importancia fundamental a la libertad de expresión como soporte de los derechos y libertades relativos a la información del art. 10 del Convenio Europeo (165).

En segundo lugar, han dado a la libertad de recibir y comunicar información e ideas un sentido **activo y profesional**, dirigido a proteger de un modo más intenso la libertad de quien se dedica habitualmente a difundir información.

El Informe de la Comisión Europea en el **caso De Geillustreerde Pers N.V. c/ Pays-Bas** es ilustrativo al respecto. En este supuesto, relativo a la prohibición de la publicación de la programación completa de la radio y televisión holandesas en los semanarios de información (166), se enfatizó que la **libertad de comunicar esa información se debe garantizar sólo a quien la produce, suministra u organiza** (167).

En suma, la Comisión Europea quiso sobre todo garantizar la libertad de comunicar información a las **fuentes de información generalmente accesibles**, los medios de comunicación social y sus profesionales, que son los que pueden producir, difundir y **organizar** la información para que ésta llegue al público (168).

(165) Vid supra, pág. 25.

(166) El sistema holandés de radiodifusión, derivado de la Ley de 1967, prevé la existencia de canales privados, propiedad de organizaciones sociales representativas -por ejemplo, las confesiones religiosas-, coordinadas por el NOS (Nederlandse Omroep Stichting), siendo de su competencia la publicación de la programación completa.

(167) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 6 juillet 1976, Requête 5178/71, De Geillustreerde Pers N.V. c/ Pays-Bas, Décisions et Rapports, 8, pág. 25, par. 84.

(168) Como apuntan LESTER y PANNICK, ello supone que si el público tiene otros medios de acceso a la información, el art. 10 del Convenio Europeo no es aplicable a éstos (A.LESTER y D.PANNICK, "**Advertising and freedom of expression in Europe**", Marketing Commission of the International Chamber of Commerce, Paris, 1984, pág. 10). Vid infra, pág. 511 y ss.

Y, en tercer lugar, que por todo ello han otorgado una especial protección a la libertad de los **medios de comunicación social**, como sujetos principales de la actividad informativa.

No obstante, si bien es éste el perfil de la interpretación de la libertad de recibir y comunicar información, se observa, a partir de 1976, una cierta evolución jurídico-política en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo.

En esta evolución, influye la toma de postura de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo en torno a dos cuestiones relativas a la libertad de expresión: la **importancia de la libertad de expresión para el individuo** y la **responsabilidad social de los medios de comunicación social**.

a) **La importancia de la libertad de expresión para el individuo.**

Es esencial, en este punto, la actividad desarrollada por la Comisión Europea y el Tribunal Europeo en torno al **caso Handyside**.

Aunque la mayor parte de la doctrina coincide en señalar que la principal cuestión abordada en este caso fue el alcance de la competencia jurisdiccional en materia de restricciones (169), no es menos cierto que también se perfilaron algunos principios relativos al papel de la libertad de expresión y de información en una sociedad democrática.

(169) Vid, por ejemplo: G.COHEN-JONATHAN, "**Chronique de jurisprudence, 1976-1977**", Cahiers de Droit Européen, 1978, 2-3, pág. 353 y ss.; E.GARCIA DE ENTERRIA Y OTROS, "**El sistema europeo de protección de los Derechos Humanos**", Civitas, Madrid, 1983, 2ª Edición, pág. 407 y ss.; D.J.HARRIS, "**Decisions on the European Convention on Human Rights, 1975-76**", British Yearbook of International Law, XLVIII, 1976-77, pág. 382; o bien, P.ROLLAND, "**Chronique de jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme**", Journal du Droit International, 105, 1978, 3, pág. 707 y ss.

Al referirse a las necesidades y objetivos de una sociedad democrática, la Comisión Europea hizo suya la tesis del demandante de que la libertad de expresión:

"a pour fondement la nécessité pour une société démocratique de **promouvoir l'épanouissement de chacun de ses membres**, la **recherche de la vérité**, la **participation aux décisions** et la réalisation d'un équilibre entre la stabilité et le changement. L'objectif est de parvenir à une société pluraliste, ouverte et tolérante (170)".

El Tribunal Europeo, aunque de una manera mucho menos explícita que la Comisión Europea, resaltó que (171):

"La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels de pareille société [democrática], l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun".

De esta visión se desprende que tanto la Comisión Europea como el Tribunal Europeo han apreciado la **función social** de la información como factor de desarrollo de la sociedad democrática; y que, además, han tenido en cuenta los **intereses de los individuos** en la materia -y, en especial, la posibilidad de la restricción de sus derechos-, de modo que la información es entendida como un **bien** para todo ciudadano (172).

-
- (170) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 30 septembre 1975, Requête 5493/72, Handyside c/ Royaume-Uni. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire Handyside", Série B: Mémoires, Plaidories et Documents, 22, 1979, pág. 45, pár 146. El resaltado es propio.
- (171) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Handyside, Arrêt du 7 décembre 1976, Série A, 24, pár. 49.
- (172) Así, la libertad de expresión debe regirse por un criterio pluralista y valer "non seulement pour les informations et idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population" (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Handyside, Arrêt du 7 décembre 1976, Série A, 24, pár. 49).

b) **La responsabilidad social de los medios de comunicación social.**

La Comisión Europea y el Tribunal Europeo se han pronunciado también sobre el sentido de la alusión a los **"deberes y responsabilidades"** de quienes ejercen su libertad de expresar información e ideas.

Así, en el **caso Handyside** la Comisión Europea afirmó ante cada supuesto de hecho se debía (173):

"prendre aussi en considération la situation particulière de la personne qui exerce sa liberté d'expression, ainsi que les droits et responsabilités qui lui incombent du fait de cette situation. Ainsi, des critères différents peuvent être appliqués à différentes catégories de personnes, comme les fonctionnaires, les militaires, les agents de police, les journalistes, les éditeurs, les hommes politiques, etc., dont les droits et responsabilités doivent être envisagés sous l'angle de leur fonction dans la société (174)".

(173) Siguiendo el criterio ya empleado en el **caso De Becker** y el **caso Engel y otros** de un examen concreto de las particularidades al respecto de cada supuesto. Vid: COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 28 avril 1960, Requête 214/56, De Becker c/ Belgique. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire De Becker", Série B: Mémoires, Plaidories et Documents, 4, 1962, págs. 217-218; COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 19 juillet 1974, Requêtes 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 et 5372/72, Cinq soldats néerlandais c/ Pays-Bas. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire Engel et autres", Série B: Mémoires, Plaidoires et Documents, 20, 1978, pág. 80, párs. 161 y 162.

Y también, vid: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Engel et autres, Arrêt du 8 juin 1976, Série A, 20, pár. 98.

(174) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 30 septembre 1975, Requête 5493/72, Handyside c/ Royaume-Uni. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire Handyside", Série B: Mémoires, Plaidories et Documents, 22, 1979, pág. 44, pár 141.

El Tribunal Europeo completó esta idea, diciendo que no es posible hacer abstracción de los derechos y deberes del interesado (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Handyside, Arrêt du 7 décembre 1976, Série A, 24, pár. 49).

Los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo apreciaron, en esta línea, la **responsabilidad social** tanto de los **medios de comunicación social** como de las **personas** vinculadas a los mismos.

Como señaló la Comisión Europea en el **caso Sunday Times** hay que tener muy en cuenta:

"la fonction très importante, dans une société démocratique, de la presse en général et des devoirs et responsabilités de chaque journaliste en particulier (175)".

De forma semejante, el Tribunal Europeo identificó la **tarea primordial de los medios de comunicación social** y, a su vez, el **fundamento de sus deberes y responsabilidades** (176): la **comunicación de informaciones e ideas de interés público**.

A la luz de su razonamiento, se concluye que los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo han optado por valorar, siempre que se cuestiona su restricción, la **importancia social del ejercicio de la libertad de expresión e información**, enjuiciando el **interés público** de las informaciones.

En particular, se pondera la importancia social de la actividad de los **medios de comunicación social**, en relación al interés público y a las necesidades que, en una sociedad democrática, justifican su restricción (177).

(175) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 18 mai 1977, Requête 6538/74, Times Newspapers Ltd. et consorts c/ Royaume-Uni. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire Sunday Times", Série B: Mémoires, Plaidories et Documents, 28, 1982, pág. 73, pár. 243.

(176) Afirma el Tribunal Europeo que a ellos les "incombe de communiquer des informations et des idées sur les questions dont connaissent les tribunaux [objeto de la restricción cuestionada en este caso] tout comme sur celles qui concernent d'autres secteurs d'intérêt public" (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Sunday Times, Arrêt du 26 avril 1979, Série A, 30, pár. 65).

(177) Vid supra, pág. 4 y ss.

B.- EL DESARROLLO DEL CRITERIO DEL "INTERES DEL PUBLICO".

La evolución de la anterior línea interpretativa abre el interrogante sobre los parámetros utilizados para efectuar esta valoración del interés público.

En este sentido, resulta perfectamente reveladora su actitud en el **caso Sunday Times** (178), donde se planteaba la conformidad con el art. 10 del Convenio Europeo de la prohibición judicial de publicación de un artículo en el citado periódico sobre el problema de la "talidomida" y sus consecuencias (179).

La prohibición se sustentaba en la institución del "**contempt of court**" (180), que permite a los tribunales sancionar o impedir la publicación de sus escritos de quienes con ellos pretendan interferir o influir en asuntos litigiosos pendientes.

-
- (178) Aunque con anterioridad la Comisión Europea ya había dado muestras de cuáles serían los parámetros exigibles, con ocasión del **caso De Geillusteerde Pers N.V. c/ Pays-Bas**. En relación a la restricción de la publicación de la programación completa de la radio y televisión, se valoró que, a pesar de la limitación impuesta, "**tout le monde peut, aux Pays-Bas, s'informer** des programmes futurs de radio et télévision par quantité de moyens d'information de masse qui représentent les différentes sections et tendances de la société néerlandaise" (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 6 juillet 1976, Requête 5178/71, De Geillustreerde Pers N.V. c/ Pays-Bas, Décisions et Rapports, 8, pág. 25, par. 86). El resaltado es propio.
- (179) La talidomida era un medicamento que, a principios de los años 60, había provocado en el Reino Unido más de 400 nacimientos de niños con malformaciones.
- (180) De origen jurisprudencial, en 1981, se adoptó una ley en torno al "contempt of court". Vid P.KINDER, "**Sur la liberté de la presse en la Grande-Bretagne: de l'affaire Sunday Times a l'affaire Harriet Harman ou les tribulations du contempt**", Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, 1983, 2, págs. 285-322; y L.N.BROWN, "**Thalidomide, the Sunday Times and the reform of the English law of contempt of court**". En: "Perspectives canadiennes et européennes des Droits de l'Homme", Actes des journées strasbourgeoises de l'Institut Canadien d'Etudes Juridiques Supérieures, Ivon Blais Inc., Cowansville, 1986, pág. 529 a 539.

Los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, ante estos hechos, debieron verificar si la prohibición del artículo respondía, en una sociedad democrática, a una **necesidad social imperiosa** (181).

Es de destacar, en este sentido, la postura de la **parte demandante**, que advierte la importancia otorgada a la responsabilidad social de los medios de comunicación social; así, por ejemplo, en sus alegaciones ante la Comisión Europea, tras afirmar que la función de la prensa es informar, añade:

"Mais ceux-ci ne se bornent pas à être l'écho de l'opinion publique, ils doivent aussi découvrir la vérité sur des questions d'intérêt public par tous les moyens légitimes à leur disposition. La vérité n'existe pas dans l'abstrait et elle n'a de valeur que si elle est connue; il faut donc qu'elle soit dite (182)".

Como puede observarse, la apreciación de la necesidad de adoptar medidas que afecten a la libertad de difusión de informaciones es vinculada por los demandantes a un criterio de **veracidad informativa**, que subraya la concepción de la información como un bien (183).

El planteamiento de la **Comisión Europea** fue más

(181) En los términos en que el Tribunal Europeo interpretó, en el caso Handyside, el requisito del art. 10 (2) del Convenio Europeo de que las restricciones sean "medidas necesarias", dentro del contexto de la sociedad democrática (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Handyside, Arrêt du 7 décembre 1976, Série A, 24, pár. 48).

La noción de "besoin sociale impérieux" trata de evitar la identificación del criterio de necesidad del art. 10 (2) del Convenio Europeo con los adjetivos "normal", "utile" u "oportun" (Ibid), que ampliarían su ámbito material.

(182) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 18 mai 1977, Requête 6538/74, Times Newspapers Ltd. et consorts c/ Royaume-Uni. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire Sunday Times", Série B: Mémoires, Plaidories et Documents, 28, 1982, pág. 36, pár. 81.

(183) Vid supra, pág. 50. Por lo que se produciría una vinculación de la necesidad de la restricción a que la información sea enjuiciable como un bien social.

moderado, entendiendo que la apreciación de la necesidad de la prohibición de la publicación del artículo, desde la perspectiva del art. 10 (2) del Convenio Europeo, debía tener en cuenta el **interés público** en la información objeto de restricción.

Esta visión llevó a la Comisión Europea a opinar que, a falta de una información oficial sobre el tema, el interés público demandaba en este supuesto que la información llegase a la sociedad por otros conductos -por ejemplo, a través de los medios de comunicación social-, para afirmar, luego, que:

"Seules les raisons les plus impératives peuvent justifier que les autorités empêchent l'information sur des questions pour lesquelles l'intérêt public est que la lumière soit faite... (184)".

Aparece, pues, en la opinión de la Comisión Europea, como **criterio de valoración de la necesidad de una restricción** de la libertad de información preconizada por el art. 10 del Convenio Europeo, el **interés de la opinión pública en estar informada** sobre cuestiones de interés general (185).

El **Tribunal Europeo**, aunque no se aparta en líneas generales del criterio de la Comisión Europea, profundiza en la delimitación del mismo. Parte, para ello, de la idea de que es preciso efectuar un **balance** entre los dos intereses públicos que en este supuesto se contraponen: la **libertad de expresión** y la **correcta administración de la justicia**.

(184) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 18 mai 1977, Requête 6538/74, Times Newspapers Ltd. et consorts c/ Royaume-Uni. En: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: "Affaire Sunday Times", Série B: Mémoires, Plaidories et Documents, 28, 1982, pág. 74, pár. 247. Por 8 votos a 5, la Comisión Europea decidió que dicha restricción vulneraba al art. 10 del Convenio Europeo.

(185) Vid infra, pág. 213. Si bien este interés no implica, según la opinión de la Comisión Europea, esa exigencia de veracidad informativa en la apreciación de la necesidad de la restricción que se percibía en la opinión de la parte demandante.

En su realización, el Tribunal Europeo debe situarse en un **contexto autónomo** (186), es decir, de apreciación de las circunstancias concurrentes desde la perspectiva del **criterio de necesidad** inscrito en el art. 10 (2) del Convenio Europeo -y dando lugar, por tanto, a una **noción autónoma de necesidad** (187).

El Tribunal Europeo observa que la función de los medios de comunicación es la de comunicar información e ideas de interés público (188), lo que les concede la **libertad de informar al público** (189).

Además, manifiesta que respecto a esas **informaciones e ideas de interés público**:

"...le public a le droit des recevoir (190)" .

La concepción de este derecho es precisada por el propio Tribunal Europeo: se trata de un **derecho del público a recibir una información adecuada** (191).

Al aplicar este criterio, el Tribunal Europeo apreció que, en tanto la opinión pública no recibía la información necesaria, y en función del contexto de la misma (192), la prohibición de la publicación

(186) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Sunday Times, Arrêt du 26 avril 1979, Série A, 30, pár. 60. Como indican algunos autores, ello supone que ese balance tiene en cuenta criterios distintos de los que el "contempt of court" sugiere al juez británico y, por tanto, más restrictivos (vid: D.J.HARRIS, "Decisions on the European Convention on Human Rights during 1979", British Yearbook of International Law, L, 1979, pág. 259; o bien, R.PELLOUX, "Les arrêts rendus par la Cour Européenne des Droits de l'Homme en 1979", Annuaire Français de Droit International, XXVI, 1980, pág. 316).

(187) Vid supra, pág. 119.

(188) Vid supra, pág. 232.

(189) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Sunday Times, Arrêt du 26 avril 1979, Série A, 30, pár. 66.

(190) Ibid, pár. 65.

(191) Ibid, pár. 66.

(192) El Tribunal Europeo tuvo en cuenta, entre otros aspectos, el estado del procedimiento y el tono moderado del artículo.

del artículo no respondía al criterio de necesidad ni observaba la debida proporcionalidad en el sentido del art. 10 (2) del Convenio Europeo (193).

En conclusión, del caso Sunday Times puede desprenderse la utilización de unos **parámetros concretos para la apreciación de la necesidad y la proporcionalidad de una restricción a la libertad de información**. Entre ellos, y como factor decisivo en esta valoración, se encontraría el **derecho del público a una información adecuada**.

En esta misma línea, en el **caso Barthold**, relativo a la aplicación de la normativa alemana de concurrencia desleal a un veterinario que en unas declaraciones mostró la necesidad de un servicio nocturno de urgencia en Hamburgo, los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo se refirieron al **interés del público en conocer la situación real existente** en esa materia (194).

No hay que ver una **contradicción** entre el "**derecho del público a una información adecuada**", empleado en el caso Sunday Times, y la referencia en el caso Barthold a un "**interés del público**" (195), ya que el interés del público es precisamente el fundamento del derecho del público a una información adecuada.

(193) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Sunday Times, Arrêt du 26 avril 1979, Série A, 30, pár. 67. El fallo del Tribunal Europeo en favor de la existencia de una violación del art. 10 del Convenio Europeo, fue adoptado por un estrecho margen de 11 votos contra 9.

(194) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 13 juillet 1983, Requête 8734/79, S.Barthold c/ R.F d'Allemagne, Conseil de l'Europe, pág. 21, pár. 75. En este párrafo, la Comisión Europea menciona la existencia de un interés del público en "être informé de la situation existante".
Vid, por otra parte: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Barthold, Arrêt du 25 mars 1985, Série A, 90, pár. 56 y ss.

(195) Lo que podría verse como una restricción del criterio jurisprudencial, ya que no determina la misma exigibilidad jurídica un "derecho" que un mero "interés".

Es, posteriormente, con ocasión del caso **Lingens**, en torno a la condena de un periodista austriaco por difamación (196), cuando los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo parecen introducir una **nueva perspectiva** en la interpretación de estos parámetros.

En este supuesto, tanto la Comisión como el Tribunal Europeo decidieron que, al evaluar el interés público en torno a una información, debían tenerse en cuenta, no sólo los hechos -es decir, las noticias o informaciones en sentido estricto (197)-, sino también los **juicios de valor** pertinentes (198).

A partir de una clara diferenciación entre informaciones y juicios de valor (199), los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo coincidieron en remarcar que a los **juicios de valor no les era aplicable la exigencia de veracidad**, tal y como requerían los tribunales austriacos (200).

(196) Vid infra, pág. 475 y ss.

(197) Vid supra, pág. 5 y ss.

(198) A este respecto, señaló el Tribunal Europeo -en sentido idéntico a la utilizada en el caso Sunday Times (vid supra, pág. 233)-, que a la prensa le incumbe "communiquer des informations et des idées sur les questions débattues dans l'arène politique, tout comme sur celles qui concernent d'autres secteurs d'intérêt public" (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Lingens, Arrêt du 8 juillet 1986, Série A, 103, pâr. 41).

Ello implica, rechazando la interpretación de los tribunales austriacos, que la **prensa** no debe limitarse a comunicar informaciones, sino que también ha de **interpretar los hechos** (Ibid).

En idéntico sentido, se pronunció la Comisión Europea (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 11 octobre 1984, Requête 9815/82, P.M.Lingens c/ Autriche, Conseil de l'Europe, pág. 19, pâr. 72).

(199) Vid supra, pág. 140. Así, los juicios de valor supondrían la expresión de unas "ideas" propias del autor de la información.

(200) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Lingens, Arrêt du 8 juillet 1986, Série A, 103, pâr. 41.

COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 11 octobre 1984, Requête 9815/82, P.M.Lingens c/ Autriche, Conseil de l'Europe, pág. 21, pâr. 81.

De esta afirmación, es posible plantear un nuevo criterio para valorar el interés del público: la necesidad de la exigencia de **veracidad** respecto a las **informaciones** que son difundidas.

La importancia de este nuevo criterio de valoración del interés del público ha de ser matizada, sin embargo, por cuanto el propio Tribunal Europeo señaló posteriormente que "**la publication d'articles véridiques et décrivant des événements réels peut être prohibée dans certains cas** (201)".

Se deduce que no es plenamente identificable como criterio de determinación del interés del público de la información su veracidad, en tanto requisito inherente del concepto de información (202).

A partir de todas estas consideraciones sobre la interpretación de la libertad de información por parte de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, se puede concluir cuál es el **sentido jurídico-político del derecho del público a recibir información adecuada** y de su fundamento: el **interés del público**.

Desde una perspectiva jurídica, esta interpretación implica, primero, que la consideración de la información como un bien tiene una dimensión más social que individual; es decir, que la información es un **bien para el conjunto de la opinión pública**. Lo que supone, también, que es una concepción más restringida en relación a sus consecuencias jurídicas.

(201) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann, Arrêt du 20 novembre 1989, Série A, 165 (en préparation), pár. 35. El resaltado es propio. Siempre que afecten a determinados intereses, como el respeto a la vida privada o a la confidencialidad comercial.

(202) Lo que hace posible restringir una información verídica en función de otras necesidades, sin que, a su vez, se pueda decir que la falta de veracidad de una información comporte "per se", a falta de otros motivos, la posibilidad de restringir su difusión entre la opinión pública.

Segundo, que esta visión tiende a **institucionalizar** el papel de la opinión pública. Ello, hasta cierto punto, resulta positivo, en la medida en que significa aceptar la necesidad de un público formado (203).

Y, tercero, que el **derecho del público a una información adecuada** es únicamente considerado como un parámetro valorativo de la necesidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas -y exigible jurídicamente sólo en este sentido-, por lo que viene a ser un mero **corolario de la libertad de difundir información**.

En este sentido, al interpretar el **art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos** (204), la

(203) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Sunday Times, Arrêt du 26 avril 1979, Série A, 30, pár. 65. Vid supra, pág. 233.

(204) "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás, c b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódico, de frecuencias radioeléctricas, o enseres y aparatos usados en la difusión de información o cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado un punto de vista interpretativo cualitativamente diferente al de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo.

Así, en su opinión, la libertad de expresión tendría dos dimensiones (205): la **individual**, que otorga al individuo la libertad de manifestarse sin injerencias; y la **colectiva**, manifestada en el **derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno** -definible como el "**derecho de la sociedad a estar informada verazmente**" (206).

Se observa cómo la interpretación del art. 10 del Convenio Europeo y del art. 13 del Convenio Americano de Derechos Humanos es coincidente en que la información no es un bien jurídico directamente exigible por el individuo, que, por tanto, **no es titular de un derecho subjetivo** sobre ella -del **derecho a la información**.

Ya desde una perspectiva europea, se aprecia en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo una **tendencia evolutiva** en el tratamiento de la libertad de información como base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo.

Esta tendencia representa, primero, la aceptación de la importancia de la **función social** de la información y su exigibilidad como un **bien social**; y, segundo, la afirmación del valor del "**derecho del público a una información adecuada**" como sostén de la necesidad de las restricciones a la libertad de información.

(205) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985, "La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 19 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)", Serie A: Fallos y Opiniones, 5, pág. 30.

(206) Ibid, pág. 33. Puede verse en la interpretación de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos cómo ese derecho -que bien podría identificarse con el **derecho a la información**- es entendido como un **derecho social** (vid supra, pág. 49), con una exigibilidad jurídica que, si bien es distinta a la de un derecho subjetivo individual, parece ser más vinculante que la derivada de la interpretación de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo.

Este sensible avance hacia una interpretación más profunda de la libertad de información no ha supuesto que se pusiera en cuestión su vigencia. La **libertad de información sigue siendo**, según dicha jurisprudencia, la **base jurídico-política en materia informativa del art. 10 del Convenio Europeo.**

2.2. LA INTERPRETACION DEL CONTENIDO JURIDICO DE LA LIBERTAD DE RECIBIR Y COMUNICAR INFORMACION E IDEAS EN EL ART. 10 DEL CONVENIO EUROPEO.

El derecho a la información, en opinión de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, no constituye la base jurídico-política de la libertad de recibir y comunicar información e ideas prevista en el art. 10 del Convenio Europeo, desde el momento en que el derecho del público a una información adecuada expresa sólo parcialmente la consideración de la información como un bien para el hombre (207).

Para comprobar en qué medida ha podido evolucionar su concepto, es preciso examinar cómo es interpretado el **contenido jurídico** de la libertad de recibir y comunicar información e ideas.

Debe tenerse en cuenta que los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo han contado, para pulsar la orientación de las demandas de la sociedad europea en materia informativa, con la **práctica de los Estados** y con su reflejo en la **labor del Consejo de Europa** como elementos valorativos.

(207) Si bien su simple empleo puede valorarse como positivo, por cuanto perfila la necesidad de adaptar la base jurídico-política del art. 10 del Convenio Europeo a las exigencias de los procesos informativos, se trata de una referencia limitada porque su exigibilidad jurídica se restringe a la de un **parámetro valorativo** de la aplicabilidad de la libertad de recibir y comunicar información e ideas y porque se aborda desde una perspectiva **social** y no individual de las necesidades informativas.

En la evolución de este contenido jurídico, desde la perspectiva del art. 10 del Convenio Europeo, hay que tener como referencia inicial la **facultad de comunicar información e ideas** -como elemento esencial del mismo-, para después examinar las **facultades relativas a la búsqueda y recepción de información e ideas**.

A.- LA FACULTAD DE COMUNICAR INFORMACION E IDEAS.

Como se ha visto anteriormente (208), los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo tienden a **potenciar** la protección de la libertad de comunicar información e ideas desde una aproximación **profesional**. La labor de los medios de comunicación social es apreciada, pues, en función de su **dimensión social**.

Si bien en un primer momento, y sobre todo la Comisión Europea, parece dar un sentido patrimonial a la protección de la difusión informativa (209), la influencia del interés público se ha ido manifestando como esencial para justificar esta tendencia.

La posición del Tribunal Europeo ante la prensa y su importancia social es clara (210):

"la liberté de la presse fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes des dirigeants".

(208) Vid supra, pág. 223 y ss.

(209) La Comisión Europea indicó que la libertad de comunicar está limitada a "la personne qui revendique cette liberté en sa qualité d'auteur, de promoteur ou de propriétaire intellectuel de l'information en question" (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 6 juillet 1976, Requête 5178/71, De Geillustreerde Pers N.V. c/ Pays-Bas, Décisions et Rapports, 8, pág. 25, par. 84).

(210) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Lingens, Arrêt du 8 juillet 1986, Série A, 103, par. 43. Criterio aplicable al resto de los medios.

En el caso Barthold, el Tribunal Europeo advirtió que una sanción como la adoptada podía "entraver la presse dans l'accomplissement de sa tâche d'information et de contrôle" (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Barthold, Arrêt du 25 mars 1985, Série A, 90, par. 58). Vid supra, pág. 234.

La postura adoptada por los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo se refleja, de modo general, en una protección cualificada de quienes colaboran profesionalmente con los medios de comunicación social; y, de modo especial, en un **reforzamiento de la posición jurídica del periodista** (211).

Esta visión es apreciable en la línea jurisprudencial adoptada a partir del **caso Lingens** (212), desde el momento en que se protege, en interés público -y con la salvedad de las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática-, no sólo su libertad de difundir **información** en sentido estricto, sino también los **juicios de valor** que las acompañan.

Los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo no han tenido ocasión, sin embargo, de pronunciarse sobre la adecuación de determinados elementos normativos -como el **secreto profesional** y la **cláusula de conciencia**- que tienden a reforzar en la sociedad democrática la figura del periodista.

Desde el momento en que la jurisprudencia relativa al art. 10 del Convenio Europeo tiende a potenciar al máximo la libertad del periodista, cabe suponer que medidas jurídicas como aquéllas, que se dirigen en esa misma dirección, podrían entenderse como concordantes con el espíritu bajo el que se produce su interpretación (213).

(211) Vid supra, pág. 59 y ss.

(212) Vid supra, pág. 235 .

En otros supuestos, la línea anterior ha sido seguida tanto por el Tribunal Europeo como por la Comisión Europea (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Bardfod, Arrêt du 22 février 1989, Série A, 149, pár. 30 y ss.; o bien, EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS: Report of 14 December 1989, Application 11662/85, G.Oberschlick c/ Austria, Council of Europe, pág. 195, pár. 70 y ss.).

(213) En este sentido, los trabajos desarrollados en el seno del Consejo de Europa no han destacado en demasía la importancia de estos elementos normativos en el marco de la cooperación política en materia informativa (vid supra, pág. 181 y ss.).

Esta línea jurisprudencial impone, a su vez, el **reforzamiento de la posición jurídica de los medios de comunicación social**, pues, como destaca el Tribunal Europeo, el art. 10 del Convenio Europeo "concerne non seulement le contenu des informations, mais aussi les moyens de transmission ou de captage (214)".

De este modo, se tenderá a primar el interés público de la labor de los medios de comunicación social. Aunque solamente en el ámbito de los **medios audiovisuales**, a partir de la última frase del art. 10 (1) del Convenio Europeo (215), se plantea su concepción como un **servicio público** (216).

Esta jurisprudencia, por otro lado, no prejuzga sobre cuál es el mejor sistema de adscripción de los medios audiovisuales que puedan integrarlo -el de titularidad estatal, privada o mixta-, no descartando incluso el monopolio estatal (217).

La propia Comisión Europea sí fija en cambio una exigencia directa sobre aquel Estado que utilice la cláusula de licencia del art. 10 (1) del Convenio Europeo: la **garantía de la libertad de expresión y de información** (218).

(214) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Autronic AG, Arrêt du 22 mai 1990, Série A, 178 (en préparation), pár. 47.

(215) Vid supra, pág. 127.

(216) Lo que confirma la tesis de que la inclusión en el art. 10 del Convenio Europeo de la cláusula de licencia tuvo como punto de partida la consideración de los problemas técnicos propios de los medios audiovisuales (vid infra, pág. 562 y ss.).

Esta posición coincide con la que se ha mantenido en el seno del Consejo de Europa (vid supra, pág. 195 y ss.).

(217) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 3071/67, X c/ Suède, du 7 février 1968, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XI, 1968, págs. 463 y 465.

(218) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 9297/81, Association X c/ Suède, du 1 mars 1982, Décisions et Rapports, 28, pág. 208.

Esta visión restringida de la noción de servicio público no obsta para que la libertad de comunicar de los restantes medios de comunicación social haya recibido un tratamiento privilegiado (219).

Cabe plantearse qué protección se otorga a la libertad de comunicación del resto de los ciudadanos -no hay olvidar que el **art. 10 del Convenio Europeo** extiende su protección a "**todo individuo**"-, y, en este contexto, si es admisible la existencia de un **derecho de acceso del individuo a los medios de comunicación social** (220).

En general, se observa cómo la protección de la libertad de comunicar se predica en favor de aquellos **individuos que estén en disposición de ejercerla de modo efectivo o la hayan ya ejercido** -sin que se pueda derivar la exigibilidad de dicho derecho.

En la **demanda 3071/67**, y ante la imposibilidad de un individuo de acceder a la radiodifusión pública para responder a ciertas informaciones -algunas de las cuales le concernían personalmente y otras no-, la Comisión Europea opinó que, en relación a aquellas **informaciones que no le afectaban de forma directa**, el demandante **no podía considerarse como víctima**, en el sentido del art. 25 del Convenio Europeo (221).

(219) Así, la Comisión Europea ha señalado el derecho de los editores "de déterminer eux-mêmes les questions qui offrent un intérêt suffisant pour être publiées" (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Rapport du 18 décembre 1987, Requête 10572/83, Markt Intern Verlag GmbH et K.Beermann c/ R.F. Allemagne, Conseil de l'Europe, pág. 34, pár. 202).

(220) Vid supra, pág. 63.

(221) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 3071/67, X c/ Suède, du 7 février 1968, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XI, 1968, págs. 465 y 467. De ahí puede deducirse que el demandante carecía de un derecho de acceso en relación a asuntos ajenos a su interés particular.

El art. 25 del Convenio Europeo dispone que la Comisión Europea conocerá de cualquier demanda de persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación de los derechos reconocidos.

La Comisión Europea fue más explícita respecto a la **demanda 4515/70**, ante la imposibilidad de una asociación de emitir por radio y televisión sus ideas, afirmando que el art. 10 del Convenio Europeo no podía ser interpretado de forma que comportase un **derecho general e ilimitado para los individuos u organizaciones sociales de poder acceder a un tiempo de emisión en los medios de comunicación audiovisuales** (222).

El Tribunal Europeo atenuó este criterio, al deducir la desproporción de las medidas enjuiciadas en el **caso Barthold**, por el riesgo que suponían "de décourager les membres de ces professions [liberales] de contribuer à la discussion publique des questions concernant la vie de la collectivité (223)".

Se trata de una atenuación muy limitada. Primero, porque se refiere únicamente a un grupo de personas de relevancia pública: los profesionales liberales; y, segundo, porque es una exigencia negativa: que no se entorpezca su participación pública.

Esta limitación de carácter general no ha de obstar para que, en **circunstancias particulares**, y respecto a **grupos o personas** determinadas, exista un derecho a acceder a los medios de comunicación social tutelado por el art. 10 del Convenio Europeo (224).

(222) Vid supra, pág. 139. COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 4515/70, X et Association Z c/ Royaume-Uni, du 12 juillet 1971, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XXIV, 1971, pág. 545.

(223) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Barthold, Arrêt du 25 mars 1985, Série A, 90, p. 58.

(224) También se ha sostenido que en ciertos supuestos negar el acceso a una persona o grupo de personas podía "soulever un problème au titre de l'article 10 seul ou en liaison avec l'article 14 de la Convention" (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 4515/70, X et Association Z c/ Royaume-Uni, du 12 juillet 1971, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XXIV, 1971, pág. 547).

Siguiendo este criterio (225), debe valcrarse si los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo consideran como un manifestación del mismo el **derecho de réplica** (226).

En su decisión sobre la **demanda 1906/63**, la Comisión Europea indicó que el problema fundamental a resolver en torno al derecho de réplica era (227):

"savoir si le droit de réponse ou de rectification s'analyse, au moins en Belgique, en un <droit de caractère civil> au sens de l'article 6 (1) [del Convenio Europeo] (...) et (ou) s'il constitue un corollaire de la liberté d'expression, telle que la consacre l'article 10 [del mismo]".

En este último supuesto, la cuestión se reconducía a decidir si el Estado estaba obligado a velar por el respeto de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo en las relaciones entre los particulares (228).

En alguna decisión posterior de la Comisión Europea, puede entreverse implícitamente una actitud más favorable a la inclusión del derecho de réplica en el art.10 del Convenio Europeo (229).

-
- (225) En 1982, la propia Comisión Europea confirmaría la utilidad de este criterio (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 9297/81, Association X c/ Suède, Décisions et Rapports, 28, pág. 206).
- (226) Vid supra, pág. 63.
- (227) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 1906/63, X c/ Belgique, du 18 décembre 1963, Conseil de l'Europe (non publiée), pág. 4. Décisions, 15, pág.
- (228) No llegó la Comisión Europea, sin embargo, a dilucidar el fondo de esta cuestión, ya que la demanda no fue admitida por falta de agotamiento de los recursos internos, conforme al art. 26 del Convenio Europeo.
Vid supra, pág. 109 y ss. En relación a la posibilidad de que el Convenio Europeo sea aplicable a las relaciones entre particulares.
- (229) Vid infra, pág. 557 y ss.
Ya que tampoco se ha producido un pronunciamiento expreso al respecto.

Es el caso de la **demanda 3071/67**, relativa a ciertas informaciones que aludían al demandante y a las que no pudo responder públicamente (230).

A falta de un pronunciamiento expreso, el **derecho de réplica** parece plantearse, en virtud del art. 10 (2) del Convenio Europeo, como una restricción que puede resultar necesaria para asegurar el respeto a los derechos y la reputación de los otros (231).

Esta formulación, además de coincidir con el planteamiento de los trabajos del Consejo de Europa, es un reconocimiento de que el derecho de réplica no es inherente a la libertad de información del art. 10 del Convenio Europeo, por lo que su no regulación en el Derecho interno no implica necesariamente una violación de dicho artículo (232).

(230) Sin embargo, no se entró en el fondo del asunto, ya que la demanda incumplía uno de los requisitos del art. 26 del Convenio Europeo: la introducción de la demanda dentro de los 6 meses siguientes a la decisión interna definitiva (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 3071/67, X c/ Suède, du 7 février 1968, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XI, 1968, pág. 465).

(231) Si se observa el planteamiento de la Comisión Europea en su decisión sobre la demanda 1906/63 (vid supra, pág. 245), es visible que pretende hacer un balance entre los derechos de ambas partes: el editor y el de la persona que pretende hacer conocer su versión. Así, el derecho del primero a difundir la información que crea oportuna resultaría restringido, conforme al art. 10 (2) del Convenio Europeo, en función del interés público.

Para otros autores, el derecho de réplica derivaría del art. 8 del Convenio Europeo y del respeto a la vida privada y familiar (en este sentido: A.KOHL, "**The international aspects of the freedom of expression in radio and television**", Human Rights Journal, 1975, 2, pág. 136; o bien, G.MALINVERNI, "**Freedom of information...**", pág. 448).

(232) Vid supra, pág. y ss. Es dudoso, según FAWCETT, que "a contracting State could be held to be in breach of Article 10, if it gave no such statutory right of reply, being content to leave the conflict to be resolved in proceedings for defamation (J.E.S.FAWCETT, "**The application of the European Convention on Human Rights**", Clarendon Press, Oxford, Second Edition, 1987, págs. 258 y 259).

B.- LAS FACULTADES RELATIVAS A LA BUSQUEDA Y RECEPCION DE INFORMACION E IDEAS.

A pesar de que su protección no ha merecido un tratamiento tan profundo y exhaustivo, los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo han tomado en consideración a las otras facultades que pueden formar parte de dicho contenido jurídico.

En relación a la **facultad de buscar información e ideas**, se desprende de la práctica jurisdiccional una concepción restrictiva, pues tiende a ser incardinada como un **elemento necesario** de las otras dos facultades de la libertad de información (233).

De su subsunción dentro de la **facultad de comunicar información e ideas**, decir que, pese a su lectura profesional, todo individuo tiene una amplia libertad para buscar información con el fin de transmitirla según su criterio al resto de la sociedad. Los límites a esta libertad derivarán del art. 10 (2) del Convenio Europeo, y, en especial, la **salvaguarda de las informaciones confidenciales** (234).

En su decisión sobre la **demanda 4274/69**, la Comisión Europea consideró adecuadas las medidas disciplinarias contra un funcionario de prisiones por intentar publicar un artículo sobre los fallos de la organización interior, por su interés para impedir la divulgación de información confidencial (235).

-
- (233) Distingue COHEN, entre la libertad de buscar de los periodistas, que califica de "naturellement fondamentale", y la del resto de individuos (G.COHEN-JONATHAN, "**La Convention Européenne...**", pág. 451).
- (234) Dice PINTO que se puede "supposer qu'en dehors des secrets officiels, la recherche et la divulgation d'informations est garantie par l'article 10 [del Convenio Europeo]" (R.PINTO, "**La liberté d'information et d'opinion en Droit International**", Economica, Paris, 1984, pág. 98).
- (235) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 4272/69, X c/ R.F.Allemagne, du 24 juillet 1970, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XIII, 1970, pág. 893).

De su subsunción dentro de la **facultad de recibir** información e ideas, decir que responde a la comprensión de esta última como la **libertad de procurarse información**, es decir, de elección entre las diversas **fuentes de información generalmente accesibles** al alcance del individuo (236).

Es importante resaltar que el concepto de "fuente generalmente accesible" -y, por tanto, de la actividad dirigida a obtener esa información- es muy amplio, que se extiende, inclusive, a las **emisiones ilegales** (237).

Más trascendente es todavía el examen de si los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo se han planteado la posibilidad de que del art. 10 del mismo se derive el **derecho de acceso a la información administrativa** (238).

En 1974, la Comisión Europea declaró inadmisibles una serie de demandas, conocidas como el **caso de las Comunas Austríacas**, en las que los responsables de las mismas, en su calidad de representantes populares, reclamaban por no poder obtener información de la Administración estatal sobre sus propias Comunas.

La Comisión Europea señaló al respecto que (239):

-
- (236) La Comisión Europea ha indicado que el derecho a recibir mencionado en el art. 10 (1) del Convenio Europeo "concerne avant tout l'accès à des sources générales d'information" (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 8383/78, X c/ R.F.Alemagne, du 3 octobre 1979, Décisions et Rapports, 17, pág. 230).
- (237) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 10248/83, A c/ Suisse, du 5 mars 1985, Décision et Rapports, 41, págs. 144 y 145.
- (238) Vid supra, pág. 61.
- (239) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité des Requêtes 5767/72, 5922/72, 5929/72-5931/72, 5953/72-5957/72, 5984/73-5988/73 et 6011/73, Seize Communes d'Autriche et certains de leurs Conseillers Municipaux c/Autriche, du 31 mai 1974, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XVII, 1974, pág. 355.

"l'article 10 [del Convenio Europeo] ne reconnaît pas aux personnages officiels un droit spécial d'informations plus étendu que celui qui est accordé aux autres personnes".

En tanto que se niega la existencia de este derecho a los demandantes, y en la medida en que no existe un "derecho especial" en favor de estas personas por su condición de representantes populares, puede afirmarse que la Comisión Europea **no reconoce la existencia de un derecho de acceso a la información administrativa.**

Es igualmente significativa en este ámbito la sentencia del Tribunal Europeo sobre el **caso Leander.**

En este supuesto, el demandante -trabajador temporal al servicio de un museo situado en una zona militar de carácter restringido- alegaba una violación de su derecho a recibir información, ya que no se le había permitido acceder a un registro que contenía datos personales sobre él.

El Tribunal manifestó que:

"Quant à la liberté de recevoir des informations, elle interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir. Dans des circonstances du genre de celles de la présente affaire, l'article 10 [del Convenio Europeo] n'accorde pas à l'individu le droit d'accéder à un registre où figurent des renseignements sur sa propre situation, ni l'oblige le gouvernement à les lui communiquer (240)".

(240) COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Leander, Arrêt du 26 mars 1987, Série A, 116, pár. 74.

En idéntico sentido se pronunció con ocasión del **caso Gaskin** (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Gaskin, Arrêt du 7 juillet 1989, Série A, 160, pár. 52).

En ambos supuestos, los problemas relacionados con la existencia de ficheros de datos en manos de la Administración del Estado que incumben a los individuos, se reconducen básicamente a una cuestión relativa al derecho a la vida privada reconocido en el art. 8 del Convenio Europeo.

A partir de esta sentencia, pueden establecerse dos conclusiones fundamentales en torno a la información administrativa.

Primera, que del art. 10 del Convenio Europeo **no se deriva un derecho general de acceso a la información administrativa.**

Y, segunda, que, en determinadas circunstancias -y siempre en la medida en que lo justifique el interés individual-, puede ser reconocido un **derecho a de acceso a informaciones administrativas en las que exista un interés directo y personal del individuo** (241).

Esta visión restrictiva de la facultad de buscar auspiciada por la interpretación de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo contrasta abiertamente, por un lado, con la **práctica de los Estados**, y, por otro lado, con los trabajos desarrollados en el seno del **Consejo de Europa**, en tanto en cuanto en ellos se tiende a reconocer un derecho de acceso general a la información administrativa (242).

En este punto, la interpretación del art. 10 del Convenio Europeo parece ser menos dinámica que en otros aspectos relativos a la posición jurídica del individuo respecto a la información.

(241) Esta jurisprudencia del Tribunal Europeo confirma la opinión expresada por la Comisión Europea en su decisión sobre la **demanda 8383/78**. En ella, tras apuntarse que el **derecho a recibir** se refiere sobre todo a la información proveniente de las fuentes generalmente accesibles, se señala que ese derecho puede, **dans certains conditions, inclure un droit de accès de la personne intéressée à des documents** qui, bien que n'étant pas généralement accessibles, présentent une **importance particulière pour sa propre situation**" (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 8383/78, X c/ R.F.Alemagne, dy 3 october 1979, Décisions et Rapports, 17, pág. 230). El resaltado es propio.

(242) Vid supra, pág. 212 y ss.

En relación a la **facultad de recibir** información e ideas, según se ha visto, es entendida como el derecho a **procurarse información a través de las fuentes generalmente accesibles** (243).

Una primera cuestión a plantear, a partir de este criterio interpretativo, será dilucidar si del art. 10 del Convenio Europeo se deriva alguna exigencia en relación a la **veracidad de la información**, es decir, respecto del **contenido** de la misma (244).

En ocasión de la **demanda 7805/77**, relativa a la publicidad del electómetro Hubbard por la Iglesia de la Cienciología, la Comisión Europea asumió como propia, en virtud del art. 10 del Convenio Europeo, la práctica de los Estados tendente a restringir la publicidad falsa o engañosa como una medida de **protección de los consumidores** (245).

Dejando este aspecto puntual, parece difícil afirmar el reconocimiento, en términos generales, de la exigencia jurídica de veracidad de la información.

La línea jurisprudencial iniciada en el **caso Sunday Times** (246), presenta como una posible exigencia que la información responda a un criterio de interés público, de modo que existiría un **derecho del público de recibir información e ideas en áreas que resulten de interés público**.

(243) Vid supra, pág. 32.

(244) Vid supra, pág. 62.

(245) Por lo que ella misma afirmó que el criterio de necesidad del párrafo 2 del citado artículo debía ser menos riguroso en el campo publicitario que en otros campos relativos a la libertad de expresión (COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 7805/77, Pasteur X et Church of Scientology c/ Suède, du 5 mai 1979, Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, XXII, 1979, pág. 253).

Observar cómo la Comisión Europea asume en este punto la práctica de los Estados miembros, mientras que frente a otras cuestiones, como la información administrativa, su comportamiento es muy diferente al respecto (vid supra, pág. 245).

(246) Vid supra, pág. 232 y ss.

Como se ha visto, el interés del público no es identificable "per se" con la noción de veracidad informativa (247). Por tanto, la **veracidad informativa** dista de ser un elemento inherente a la propia noción de información en el sentido del art.10 del Convenio Europeo, limitándose su exigencia en función del criterio del interés del público.

Al mismo tiempo, se limitan así las expectativas que podrían derivarse de la afirmación de la Comisión Europea en torno a la posibilidad de que del art. 10 del Convenio Europeo se derivara un "droit général d'être au courant de toute information ou idée qu'un auteur destine à la publication (248)". En lo que hay que ver una referencia al **derecho a estar plenamente informado**, en el sentido que la doctrina de la libertad de información lo entiende (249).

Esta visión permite plantear una segunda cuestión relativa a la facultad de recibir información e ideas: la **relación entre la técnica de comunicación y de recepción** empleada, como factor que incide en el ejercicio de la libertad de recepción del individuo.

Es una cuestión importante porque, como se predica de su redacción, el art. 10 (1) del Convenio Europeo **no es indiferente al medio de comunicación social empleado** para valorar la aplicabilidad de la libertad de información (250).

(247) Vid supra, pág. 141.

(248) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 5528/72, X, Y et X c/ Royaume-Uni, du 4 mars 1976, Décisions et Rapports, 5, pág. 7.

La Comisión Europea no resolvió la cuestión de si esa posibilidad derivaba realmente del art. 10 del Convenio Europeo.

(249) Vid supra, pág. 32 y ss.

De todo lo dicho, parece desprenderse que esta afirmación de la Comisión Europea hace referencia al derecho del individuo a tener acceso a cualquier fuente generalmente accesible sin restricción, más que a un derecho a la información, cuya exigibilidad se fundamentaría en una información veraz.

(250) Vid supra, pág. 147.

Hay que apreciar que, si de la práctica jurisdiccional se desprende que la **facultad de recibir comporta la no interferencia de la recepción** de las informaciones e ideas (251), no es menos cierto que frente a ciertos medios de comunicación social su exigencia tiene connotaciones especiales.

En concreto, hay que hacer referencia particular a la **radio y la televisión** -es decir, aquellas fuentes que utilizan las vías herzianas-, a las que afecta la cláusula de licencia contenida en el art. 10 (1), tercera frase, del Convenio Europeo.

En opinión de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo, la **cláusula de licencia no sería aplicable a los aparatos receptores** de esas emisiones (252). Por tanto, cualquier restricción a la libertad de recibir información e ideas tendría que cumplir las condiciones impuestas por el **art. 10 (2) del Convenio Europeo**.

De este modo, las restricciones que afecten a la recepción de estas fuentes informativas deberán evaluar el interés del público (253), frente al fin que puede justificar dicha restricción.

-
- (251) COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Décision sur la recevabilité de la Requête 10248/83, A c/ Suisse, du 5 mars 1985, Décisions et Rapports, 41, págs. 144 y 145; Décision sur la recevabilité de la Requête 10799/84, Radio X, S, W et A c/ Suisse, du 17 mai 1984, Décisions et Rapports, 37, pág. 240.
- (252) Afirma el Tribunal Europeo que la cláusula de licencia "ne concernerait que la radiodiffusion, la télévision et le cinéma **non a l'utilisation d'un appareil de captage**" (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: Affaire Autronic AG, Arrêt du 22 mai 1990, Série A, 178 [en préparation], pár. 50). El resaltado es propio.
- (253) Vid infra, pág. 363 y ss. En el **caso Autronic AG**, el Tribunal Europeo valoró -en un supuesto de recepción de una señal internacional transmitida mediante un satélite de telecomunicaciones-, entre otros, el hecho de que "plusieurs Etats membres autorisent le captage des émissions télévisées non codées émanant des satellites de télécommunication, sans exiger le consentement de l'administration du pays où est située la station alimentant le satellite" (Ibid, pár. 62).

Si se pretende hacer una valoración de conjunto del **contenido jurídico** de la libertad de información en el art. 10 del Convenio Europeo, desde la perspectiva de su interpretación jurisdiccional, debe observarse que, en líneas generales, responde a una concepción relativamente estricta de la misma.

En especial, esta afirmación es ostensible respecto al planteamiento de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo de la **facultad de comunicar información e ideas**, en la que se refleja una visión esencialmente profesional de la libertad de información.

Respecto a los avances aportados al mismo en forma de nuevos elementos normativos, se advierte una tendencia a dejar en suspenso la decisión sobre su aplicabilidad desde el punto de vista del art. 10 del Convenio Europeo (254), y, en consecuencia, a no plantear su exigibilidad como elementos inherentes al contenido jurídico de la libertad de información (255).

En conclusión, y atendiendo a los criterios jurisdiccionales que han servido para interpretar la libertad de recibir y comunicar información e ideas, así como a su contenido jurídico, se puede afirmar que la **libertad de información** es para los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo el punto de partida jurídico-político del art. 10 del Convenio Europeo en materia informativa.

La dinámica interpretativa del art. 10 del Convenio Europeo presenta, dentro de sus limitaciones, un signo positivo, como es la introducción del **interés del público** en la valoración de las necesidades informativas de la sociedad democrática.

(254) Por lo que ésta sometida, por tanto, a la discrecionalidad de los Estados.

(255) Lo que supondría que esa libertad de información se está transformando en un verdadero derecho a la información.

Igualmente, se desprende un **derecho del público a una información adecuada** el cual, fundamentado en ese interés público, ha servir como parámetro en la valoración de las restricciones de la libertad de información.

En este criterio interpretativo, sin embargo, se encuentra a faltar una valoración efectuada desde la perspectiva del **interés individual**. No se puede olvidar, en este sentido, que el individuo es el sujeto principal de la protección que brinda el Convenio Europeo.

De todas formas, es positivo que se asuma la **dimensión social** de la libertad de información. No sólo porque puede ser el prolegómeno de un reconocimiento futuro de su **dimensión individual**, sino también porque constituye una forma de asegurar que los límites de la información deriven de su propia importancia social.

Por otro lado, la interpretación del **contenido jurídico** del art. 10 del Convenio Europea responde a la idea de una libertad de información cuyo ejercicio se vincula al desarrollo social.

Se advierten, en este sentido, aspectos positivos en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo como, por ejemplo, la identificación como **servicio público** de determinados medios de comunicación social o la amplitud con que se entiende la **libertad de recibir** información e ideas.

No obstante, se advierten también aspectos negativos en esta jurisprudencia. Entre ellos, destacar la restrictividad del **derecho de acceso** del individuo a los medios con los que hacer efectiva su libertad de comunicar; y la visión también restringida de la **facultad de buscar** información e ideas.

Pero lo más negativo es que los órganos jurisdiccionales del Convenio Europeo no han asumido de la misma forma la incidencia de los elementos normativos del derecho a la información en la interpretación del art. 10 del Convenio Europeo; como tampoco les han otorgado idéntico alcance jurídico que el que han recibido en la **práctica de los**

Estados y en los trabajos desarrollados en el seno del **Consejo de Europa** todos esos elementos -por ejemplo, respecto al derecho de acceso a la información administrativa.

Esta afirmación implica que en su interpretación del art. 10 del Convenio Europeo, no se ha tomado siempre en cuenta la existencia de una práctica generalizada de los Estados miembros en una determinada dirección y de su reflejo en la labor del Consejo de Europa en materia informativa.

Ello puede tener como explicación, o bien que en su opinión estos avances no reflejan la orientación jurídico-político del art. 10 del Convenio Europeo, con lo cual éste en cierto modo no reflejaría la evolución de la libertad de información en Europa; o bien, que dichos órganos jurisdiccionales han adoptado una actitud prudente, y en alguna medida conservadora, ante estas transformaciones -no comprometiéndose en el reconocimiento de las mismas y quedando, de esta manera, a la expectativa de su impulso jurídico-político futuro.