

Manuel  
Fernández  
Areal

## Información e Administración á luz da nova Lei de procedemento administrativo

Catedrático de teoría xeral  
da información

### Exposición de motivos

A Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, do 27 de novembro de 1992, ten, entre outras, unha grande vantaxe de entrada. E é que, xa na súa *exposición de motivos*, expón claramente, cunha linguaxe sinxela e adecuada, qué é a lei, qué pretende e qué principios a inspiran.

E é precisamente este claro e esencial principio ou punto inicial o que nos permite afirmar que esta lei acepta, recoñece e incorpora sinceramente o contido importantísimo do artigo 20 da nosa Constitución, cacarexado, citado, distorsionado ás veces e non sempre ben entendido e valorado polos nosos políticos e algúns dos nosos funcionarios.

Hai unha serie de afirmacións nesta modélica exposición de motivos da lei de 1992 que penso é axeitado expor agora, matizar e comentar:

■ A lei –dise– “fixa as garantías mínimas dos cidadáns respecto da actividade administrativa”.

■ “A Constitución de 1978 aluma un novo concepto de Administración, sometido á lei e ó dereito, acorde coa expresión democrática da vontade popular. A Constitución consagra o carácter instrumental da Administración, posta ó servizo dos intereses dos cidadáns e a responsabilidade política do Goberno correspondente, en canto que é responsable de dirixila”.

■ “O réxime xurídico das administracións públicas debe establecerse desde este concepto e transcende-las regras de funcionamento interno, para se integrar na sociedade á que serve como o instrumento que promove as condicións para que os dereitos constitucionais do individuo e dos grupos que integran a sociedade sexan reais e efectivos”.

■ “(...) Cabe salientar como innovacións significativas (estase referindo ós dereitos dos cidadáns no procedemento administrativo, é dicir, ó título IV da lei): a posibilidade de identifica-las autoridades e funcionarios baixo a responsabilidade dos cales se tramiten os procedementos (...), o dereito de obter información e orientación sobre os condicionamentos xurídicos ou técnicos que as disposicións vixentes lles imponhan ós proxectos que se propoñan abordar”.

■ “(...) Acceso á información dos arquivos e rexistros administrativos, conforme ó establecido no artigo 105 b) da Constitución”.

■ “O dereito á identificación das autoridades e funcionarios baixo a responsabilidade dos cales se tramiten os procedementos, a que antes se fixo referencia, complementase agora coa posibilidade de solicita-la esixencia de responsabilidade polas anomalías na tramitación”.

“Abre o título V o capítulo dedicado ás disposicións administrativas, enunciando os principios xerais de legalidade, xerarquía, publicidade e inderrogabilidade singular do regulamento (...)”.

■ “A eficacia, notificación e publicación dos actos administrativos recóllese no capítulo III, abrindo a posibilidade de medios de notificación distintos dos tradicionais que, sen mingua das necesarias garantías de autenticidade, permitan a súa axilización mediante o emprego das novas técnicas de transmisión de información (...)”.

■ “A lei inclúe, como causa de nulidade de pleno dereito, a lesión do contido esencial dos dereitos e liberdades susceptibles de abeiro constitucional”.

Penso que non resultará agora ocioso recolle-lo contido do artigo 20 da Constitución de 1987 (catorce anos maior cá lei), aínda que estea na mente de todos. Mais convén insistir en que este artigo declara o *recoñecemento* e protección dos seguintes dereitos naturais, fundamentais, propios do ser humano en canto tal: “a) A expresar e difundir libremente os pensamentos, ideas e opinións mediante a palabra, o escrito ou calquera outro medio de reprodución (...). d) A comunicar ou recibir libremente información veraz por calquera medio de difusión (...)”.

Temos así suficientemente explicado o campo dos principios que sustentan a novidade que supón a nosa Lei de procedemento administrativo, xa que inaugura e trata de implantar no funcionario español unha mentalidade democrática que se caracteriza polo respecto ó cidadán, o servizo ó cidadán, o recoñecemento do dereito de todo cidadán a coñecer, sabe-lo que pasa, obter información veraz sobre os temas da sociedade en que vive, do mundo ó que pertence, ou transmitila.

Cando falemos de relacións entre o mundo da información e o sistema informativo (e isto verémolo máis adiante) dunha banda, e o mundo da Administración, doutra, habermos ter sempre presente ese artigo fundamental da nosa Constitución no que se recoñece un dereito preexistente, o de informarse, informar e ser informado, que a Constitución protexe e lles garante a todos e cada un dos cidadáns españois e que a Administración, a Administración do Estado constitucional das autonomías, está obrigada a facilitar, xa que está, como di o luminoso texto da exposición de motivos da lei do 92, “posta ó servizo dos intereses dos cidadáns”, en canto serve á sociedade “como o instrumento que promove as condicións para que os dereitos constitucionais do individuo e dos grupos que integran a sociedade sexan reais e obxectivos”.

Os tribunais de xustiza están para repara-lo dereito conculcado, para lle da-la razón a quen a teña, repoñelo no seu dereito se lle impediu o acceso á información adecuada, se é coaccionado para que non a reciba ou non lla poida subministrar a outro ou outros que apetecen esa información,



para estña-las feridas dunha intromisión política no libre uso dos mecanismos que actúan no proceso informativo e cegan as fontes de información ou vician as canles facendo que, no canto de información veraz, circule como tal unha mercadoría avariada que, en xustiza, habería que denominar propaganda política, aínda que enmascarada.

Pero a Administración, segundo a nova lei, e o Goberno da nación, “como un órgano eminentemente político que dirixe a Administración”, en palabras da *exposición de motivos*, está obrigada, non só a eliminar obstáculos, senón a facilita-lo libre acceso á información veraz de tódolos cidadáns. E isto non é unha afirmación particular que, como experto en teoría xeral da información e como xornalista me interese facer agora. Dío o Tribunal Constitucional, que, moi especialmente nunha sentenza verdadeiramente exemplar, afirma que o exercicio dos dereitos fundamentais que o art. 20 da Constitución enuncia “entraña seguramente a necesidade de que os poderes públicos, ademais de non estorbala, adopten as medidas necesarias para supera-los obstáculos que o libre xogo das forzas sociais lle puidesen opoñer” (refírese á liberdade, que é o clima necesario para o exercicio eficaz deses dereitos). De xeito que se esixe unha cooperación activa para que o cidadán poida ser informado verazmente, non soamente un *laissez faire* insuficiente e escaso. (Vid. STC 6/81, do 16/3.)

O profesor Rodríguez-Arana, nos seus *Principios de ética pública*, deixou tamén sentado que os funcionarios, como parte actora desta Administración pública democrática que está obrigada a servir ó cidadán, teñen a mesma misión *capital* que ela ten: *promove-lo libre exercicio dos dereitos fundamentais por parte de tódolos cidadáns*<sup>1</sup>, e o dereito á información é un dos máis importantes en toda democracia. Pero a min interésame sinalar agora que este deber de cooperación e eliminación de obstáculos, pero tamén de accións positivas e eficaces para facilitar ese dereito, é algo deontoloxicamente vinculante, mais tamén xuridicamente esixible, como moi ben lembra a *exposición de motivos* da lei do 92, ó enunciarse, como causa da nulidade de pleno dereito dun acto administrativo, a “lesión do contido esencial dos dereitos e liberdades susceptibles de abeiro constitucional”.

Trátase de que os dereitos constitucionais sexan “reais e efectivos” e, nesa orde, paga a pena considerar como a lei do 92 innova en materias tan importantes, desde o punto de

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, X., *Principios de ética pública*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992, p. 37.

vista do dereito á información de todo cidadán, como a posibilidade de identifica-las autoridades e funcionarios baixo a responsabilidade dos cales se tramiten os procedementos –a Administración faise transparente, porque ten obriga de informar sobre si mesma–, ou o dereito de obter información sobre os condicionamentos xurídicos ou técnicos legalmente vixentes, ou o acceso ós arquivos e rexistros administrativos, ou a implantación da nova tecnoloxía de transmisión de información, aínda que haberá que admitir, unha vez máis, que a mera transmisión de información por procedementos informáticos que facilitan a divulgación dos datos ou das mensaxes non garante en absoluto a veracidade, e menos o libre acceso a esa información; é máis, nalgunhas circunstancias, esa información informática-mente arquivada non pode ser de acceso público, tal e como a lei e outras disposicións concomitantes recollen, e tal e como parece de sentido común.

Interesa deixar ben sentado, como punto de partida necesario para entende-lo novo clima de relacións información-Administración, que a lei de 1992 implanta o principio da obrigatoriedade, por parte da Administración como tal, de informar do que pasa dentro dela, agás excepcións lóxicas amparadas pola lei e tendo en conta que o dereito á información, como calquera dereito, non é absoluto, e que o art. 20 ten que ser posto en relación con outros que o título 1º da Constitución lles dedica ó honor, á intimidade, á propia imaxe, á protección da xuventude e da infancia, como dereitos igualmente fundamentais, se ben a xurisprudencia anglosaxona e a máis recente do noso Tribunal Constitucional tenden a configura-lo dereito á información como *preferente*.

Pero interesa igualmente aclarar que a Administración ten que soportar ou padecer –no sentido do *patitur* máis clásico, ten que experimentar– a actividade informativa e de opinión dos seus funcionarios en relación con ela mesma. É dicir, o funcionario, como cidadán, ten dereito a se informar sobre a actividade administrativa e sobre os defectos desa actividade e tamén a opinar sobre ela, pois tan constitucional é o dereito a informar e a estar informado coma o de opinar. A opinión, dicímo-los profesionais da información que queremos actuar correctamente desde o punto de vista dos deberes da nosa profesión, ten que fundamentarse sobre a base de feitos certos, para que sexa respectable e xuridi-



camente protexible. François Rêvel, quizais con máis contundencia ca ninguén e criticando abertamente a rutina de moitos dos seus colegas xornalistas franceses, dixo que:

“Ya sería hora de que todos los periodistas franceses, y no solamente un puñado de ellos, se decidieran a hacer, por fin, plenamente su único oficio verdadero: dar informaciones exactas y completas, y a continuación todas las opiniones, análisis, exhortaciones y recomendaciones que quieran, a condición de que se fundamenten en esas mismas informaciones exactas y completas”<sup>2</sup>.

Certamente, isto está dito para os profesionais da información; mais non esquezamos que o sistema informativo non se esgota na actuación estritamente profesional. Lembremos, pola contra, que, como moi ben reflicte o art. 20 CE, ó recoñecer e protexer ese dereito e o da libre expresión ó cidadán sexa ou non xornalista, é o cidadán quen está igualmente protexido pola lei de procedemento administrativo, para obter información dos órganos administrativos e para que a súa actuación sexa transparente para el.

Se traio agora a colación a queixa de Rêvel, froito da súa longa experiencia profesional, é porque sigo pensando, despois de moitos anos de exercicio das funcións informativas e de comentario da actualidade, que a distinción entre o amplísimo fenómeno da comunicación e o máis restrictivo da información, por unha banda, e a separación tradicional entre información –noticia– e opinión –comentario–, segue sendo válida e necesaria.

Unha demostración da súa vixencia é a insistencia dos códigos deontolóxicos da profesión e dos libros de estilo dos medios máis recentes en seguir marcando a diferenza entre *información* –achega-los feitos, datos, a verdade do acontecido– e *opinar* libremente<sup>3</sup>.

O Tribunal Constitucional español, pola súa banda, veu insistindo xurisprudencialmente na protección do dereito á información, do dereito a se decatarse do que pasa, como un paso necesario, unha *conditio sine qua non*, para poder opinar nos asuntos públicos, considerando que a opinión pública é constituínte esencial da democracia. Isto, como xa expuxen en reiteradas ocasións, paréceme que induce á confusión. Unha cousa é o dereito a coñecer-la verdade –por exemplo, a saber quen está levando o meu asunto en tal oficina administrativa– e outra que o coñecemento dos datos e das situacións, afectenme ou non directamente, sexan presuposto

<sup>2</sup> RÈVEL, J.F., *El conocimiento inútil*, Planeta, Barcelona, 1989, p. 262.

<sup>3</sup> *Vid.*, por exemplo, o Código deontolóxico (declaración de principios da profesión xornalística en Cataluña), primeiro criterio, o Código deontolóxico da FAPE, ou o Estatuto de redacción de *El Periódico*, de Barcelona (destes, o primeiro foi promulgado en 1992, e os outros dous en 1993). No mesmo sentido, o Código de ética xornalística europeo, tamén de 1993; o libro de estilo de ABC, do mesmo ano, ou o libro de estilo de *Telemadrid*. Xa en 1986, o libro de redacción de *La Vanguardia* de Barcelona dicía no primeiro dos seus fundamentos informativos que as características “de forma y de contenido propias de un diario del modelo informativo-interpretativo y de servicios, consolidado por *La Vanguardia* a lo largo de sus cien años de historia, exigen una estricta separación entre hechos y opiniones, entre géneros informativos, géneros interpretativos y géneros de opinión”.

da opinión pública. A Constitución recoñécese o dereito a estar informado, independentemente de que os datos obtidos ou os feitos coñecidos inflúan na miña toma de decisións políticas ou con relevancia pública<sup>4</sup>.

### Dereito do cidadán a coñece-lo que pasa

Parodiando a Rêvel, poderíamos afirmar que “xa sería hora” de que os nosos tribunais de xustiza recoñezan, dunha vez, que é o cidadán, cada cidadán, sexa ou non xornalista, quen ten dereito a estar informado, máxime se, como acontecerá na maioría das ocasións en que trate de exercer este dereito fronte á Administración, ten un interese persoal na información demandada, por ser parte dun expediente administrativo de calquera natureza.

Isto, xurisprudencialmente, non está totalmente claro, porque, como xa sinalei, os xuíces seguen, en xeral, recoñecendo a importancia do dereito a recibir información en canto lles parece paso necesario para poder chegar a formular opinión e garantir así o que si lles merece todo o respecto, unha opinión pública, fundamento do dereito democrático; o que non se acaba de ver pola vía xudicial si se advirte claramente pola vía administrativa. E iso produce unha grande ledicia.

A luz achegada pola nova Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo, de 1992, corre o grave risco, non obstante, de se escurecer a forza de resistencia pasiva. Non resulta fácil facerse á nova situación presentada por esta lei sinceramente democrática e claramente fiel ós principios constitucionais. Non esquezamos que tan constitucional é a estrutura novísima do Estado das autonomías, que leva necesariamente a esa cooperación e coordinación que a lei desexa entre as diversas administracións –e que dá pé á formulación da Administración única– coma o dereito do cidadán a obter da Administración, antes ríxida e pechada sobre si mesma, datos, nomes de persoas, información e orientación sobre requisitos e trámites e situacións dos expedientes administrativos ou documentos.

Díó moi claramente a exposición de motivos que acabamos de examinar. No ordenamento, “que tivo a súa orixe

<sup>4</sup> Pódense ver, neste sentido, os meus traballos “La protección de la verdad en la libre comunicación de mensajes informativos”, na revista *Poder Judicial*, número especial XIII, pp. 201-222; “Libertad de Información y respeto a la verdad”, en *Estudios de Periodística* nº 2, pp. 73-92, no que se recollen os relatorios do II Congreso da Sociedade Española de Periodística, que tivo lugar en Sitges en 1992, Universidade Pompeu Fabra, Barcelona, 1994; así como o meu traballo “La información veraz y el honor de las personas”, en *Nueva Revista* nº 31, outubro 1993, pp. 21-27.



no réxime autocrático precedente víñase reducindo o Goberno ó órgano superior no que culmina a Administración do Estado e, en consecuencia, concibíndoo como un mero apéndice ou prolongación da mesma, coa que compartiría, en boa medida, a súa natureza administrativa. O artigo 97 da Constitución arromba definitivamente esta concepción e recupera para o Goberno o ámbito político da función de gobernar, inspirada no principio da lexitimidade democrática. Perfilanse así con nitidez os trazos propios que definen o Goberno e a Administración como institucións públicas constitucionalmente diferenciadas e os que establecen a subordinación da Administración á acción política de dirección do Goberno”.

Penso que nada cabe engadir, agás que Goberno e Administración, subordinada á acción política do primeiro, teñen que actuar dentro do marco sinalado pola Constitución democrática, que establece un novo concepto de Estado, o das autonomías, e reconece e garante, entre outros dereitos fundamentais e cunhas características propias ben definidas, o dereito á información de todos e cada un dos cidadáns.

Hai poucas semanas, con ocasión dunhas xornadas realizadas en Santa Cruz de Tenerife sobre Administración única, organizadas conxuntamente polo Instituto Canario de Administración Pública e a Escola Galega de Administración Pública, tiven a oportunidade de clarificar totalmente o meu concepto da Administración única tal e como se propón desde Galicia, e tal e como foi formulada polo presidente desta autonomía, o catedrático Fraga Iribarne. Confirmei entón a malevolencia de non poucas terxiversacións que dese concepto se difunden, e quedou ben sentado, para min e para cantos asistían ás xornadas, que Administración única non supón exclusión, sen máis, da Administración central. Os catedráticos de dereito administrativo Meilán e Rodríguez-Arana, o director xeral do Servicio Xurídico da Xunta, D. Francisco Serna, o profesor titular de dereito administrativo e ex-conselleiro de Presidencia da Xunta, Dr. González Mariñas, achegaron datos e razoamentos suficientes para que nunca máis se confundan os termos.

O Estado das autonomías, constitucional, supón unha nova liña de actuación administrativa que cómpre desenvolver sen medos e sen fariseísmos.



Tampouco o dereito a recibir información veraz e, por suposto, a obtela e difundila, que proclama o artigo 20 da nosa Constitución, pode quedar en meras declaracións programáticas. A Administración, como subordinada á acción política de dirección do Goberno, como instrumento posto ó servizo dos cidadáns, está obrigada a promove-las condicións para que os individuos e os grupos que integran a sociedade poidan exercer practicamente os seus dereitos constitucionais.

A lei, á luz da cal estamos estudiando este novo comportamento da Administración, transparente, sempre que non existan causas graves que o impidan, sabe moi ben en qué consiste ese dereito á información, ou mellor aínda, sabe moi ben qué é información e coñece a súa entidade propia, independente da desexable formación dunha opinión pública libre que sirva para o xogo democrático.

O dereito do cidadán a saber que pasa cos temas que lle afectan e que a Administración está obrigada a resolver, o dereito a coñecer datos concretos dos expedientes e os nomes das persoas que os tramitan e daqueles que han decidir, forma parte dese dereito a “recibir libremente información veraz por calquera medio de difusión”.

É a propia lei que comentamos a que especifica o deber de:

“Facilitarlles ás outras administracións a información que precisen sobre a actividade que desenvolvan no exercicio das súas propias competencias” (art. 4, 1, d).

Facilitarlles igualmente a “información precisa para cumprir-las funcións asignadas” ós membros dos órganos colexiados (art. 24, 1, e).

“(…) Identifica-las autoridades e o persoal ó servizo das administracións públicas baixo a responsabilidade dos cales se tramiten os procedementos”, a petición do cidadán (art. 35, b).

Facilitar “información e orientación verbo dos requisitos xurídicos ou técnicos que as disposicións vixentes lles imponían ós proxectos, actuacións ou solicitudes que se proñan realizar” os cidadáns (art. 35, g).

Facilita-lo “acceso ós rexistros e arquivos das administracións públicas nos termos previstos na Constitución e nesta ou noutras leis” (art. 35, h).

Facilita-lo acceso “ós rexistros e ós documentos que, formando parte dun expediente, obren nos arquivos administrativos, calquera que sexa a forma de expresión, gráfica, sonora ou en imaxe ou o tipo de soporte material en que figuren, sempre que eses expedientes correspondan a procedementos rematados na data da solicitude” (art. 37, 1), coas excepcións que na lei se conteñen.

Facilitar “copias ou certificados dos documentos, de o seu exame ser autorizado pola Administración, tralo pagamento, de se-lo caso, das exaccións que estean legalmente establecidas”.

Facilita-lo coñecemento real das disposicións administrativas e, por iso, para que “produzan efectos xurídicos (...) terán que ser publicadas no diario oficial que corresponda” (art. 52, 1).

Darles publicidade ós actos administrativos, “cando así o establezan as normas reguladoras de cada procedemento ou cando o aconsellen razóns de interese público apreciadas polo órgano competente” (art. 60, 1).

De se acordar un período de información pública para un procedemento cunha natureza que o requira, anunciálo no boletín oficial que corresponda, co fin de que “calquera persoa física ou xurídica poida examina-lo procedemento ou a parte do mesmo que se acorde” (art. 86.2).

A simple enunciación desta armazón de accións por parte da Administración que facilitan o dereito do cidadán a coñece-lo que pasa e por qué pasa denota a exposición en vía administrativa dun dereito preferente que a nosa Constitución, sen chamalo así, preferente, recolle no seu art. 20: o dereito a comunicar e a informar e ser informado, a coñece-la verdade dos acontecementos e os datos reais.

Unha dificultade, de tipo doutrinal se se quere, poderíase presentar á hora de estudar este artigo 20 da nosa Constitución: ¿non é verdade que o que nel se considera é a actividade exclusiva dos profesionais do xornalismo e dos medios nos que traballan? Entendo que non, polas seguintes razóns:

**1.** Como reiteradamente declarou a xurisprudencia do noso Tribunal Constitucional, aínda que insistindo ordinariamente no papel instrumental da información como paso necesario para chegar á formulación dunha opinión pública libre, *o cidadán* ten que ser informado amplamente; ademais dun dereito que protexe un “interese individual”,

entraña igualmente “o recoñecemento e a garantía dunha institución política fundamental, que é a opinión pública, indisolublemente ligada co pluralismo político” (STC 159/86, do 12/XII, ou 6/86, do 21/1, que aclara que o dereito a comunicar información *lles corresponde a tódalas persoas*, STC 6/81, do 16/III; 20/90, do 15/II; 105/90, do 6/VI).

2. Se así fose, é dicir, se soamente os profesionais da comunicación en xeral ou da información en particular estivesen lexitimados para solicitar, transmitir e recibir información veraz ou para opinar, achega-las súas ideas propias sobre un tema, etc., quedaría contradito o principio xeral de liberdade, que é un dos inspiradores da Constitución, e minguada a capacidade do cidadán para acceder e actuar no proceso comunicativo e informativo. Tódolos cidadáns, cada cidadán, poden opinar libremente, poden obter información e difundila. Se non fose así, carecería tamén de sentido que o art. 20 CE faga referencia ó procedemento verbal como canle para expresar libremente, e difundilos, os pensamentos, ideas e opinións ou para comunicar ou difundir libremente información veraz por calquera dos medios de difusión coñecidos, incluíndo o boca-orella.

3. Recollendo ese espírito constitucional de liberdade e de amplitude e xeneralización do dereito á información, a nova lei de procedemento administrativo inaugura unha etapa plenamente democrática na que a Administración se configura como transparente, porque está ó servizo dun cidadán ó que a Constitución española lle recoñece o dereito a se informar do que pasa, non de todo evidentemente, pero si daqueles feitos que, aínda que non lle afecten directamente, sexan de interese público ou xeral.

4. Isto tradúcese na obriga, por parte do funcionario, de facilitar información sobre a actividade da Administración, agás excepcións moi concretas e determinadas pola lei.

5. Pero, igualmente, tradúcese no dereito do funcionario a informar a outros desa actividade, sempre que non entrañe segredo profesional, e na obriga, cando a actividade administrativa supoña infracción por parte dos seus superiores por exemplo, de llo comunicar a quen corresponda para non incorrer en posible delito e para difundir as irregularidades que sexan de interese xeral, xa que os outros cidadáns teñen dereito a coñecer cómo se xestiona o presuposto que se nutre coas súas achegas persoais en forma de impostos,



taxas, impostos indirectos, etc. A prohibición de censura previa, constitucionalizada pola nosa lei fundamental, afecta non só á autoridade gobernativa no caso dos profesionais da información, senón tamén á autoridade administrativa de calquera rango en relación cos seus inferiores, para os que o seu dereito á comunicación e á información é do mesmo teor có de calquera outro cidadán. Como principio xeral, ademais, cabe lembra-la clarividente observación de Martínez Sospedra de que “en los términos constitucionales la posición de los particulares y de los poderes públicos es exactamente inversa, los primeros no tienen un deber de proporcionar información en cuanto la misma sea susceptible de menoscabar sus derechos fundamentales (hasta el punto que la Constitución introduce reglas específicas para la protección individual ante el tratamiento automático de datos obtenidos por las Administraciones Públicas), en tanto que los segundos se hallan sujetos a un deber general de publicidad, que sólo es limitable para supuestos tasados constitucionalmente previstos y en orden a la protección de otros bienes constitucionalmente protegidos”<sup>5</sup>.

6. O Estado, e a súa representación e encarnación, o Goberno da nación, é o primeiro obrigado ó cumprimento das leis. A nosa Constitución vixente, no seu preámbulo, recolle a proclamación que a nación española fai da súa vontade de “(...) consolidar un Estado de dereito que asegure o imperio da lei como expresión da vontade popular”, así como de “protexer a tódolos españois e pobos de España no exercicio dos dereitos humanos (...)”. E como o dereito á información é un deses dereitos humanos, dos que Perelman denomina “dereitos do home”, que lle corresponden á persoa humana polo mero e grandioso feito da súa existencia como persoa<sup>6</sup>, está claro que o Goberno está obrigado a ampara-lo dereito dos seus funcionarios de exercitar en toda a súa plenitude o contido de liberdade para informar e ser informado e para opinar que se considera no art. 20 da Constitución, porque tamén os funcionarios son cidadáns españois. Lembremos que, como queda consignado na exposición de motivos da lei de 1992, a Administración está agora subordinada á “acción política do Goberno”, órgano “eminentemente político que dirixe a Administración e exerce a potestade regulamentaria”.

E, evidentemente, o Goberno é o que máis obrigado está a cumprila lei, facer que se cumpra e procurar que os derei-

<sup>5</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Libertades públicas*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1993, vol. 1, p. 260.

<sup>6</sup> PERELMAN, Ch., *Éthique et Droit*, edición da Universidade de Bruxelas, 1990, p. 479.

tos constitucionalmente recoñecidos e protexidos poidan ser exercidos practicamente e sen atrancos de ningún tipo. Logo, ó Goberno obrígaos igualmente, e á Administración que dirixe e sobre a que exerce a súa potestade regulamentaria, o artigo 20 da nosa Constitución, que proclama o dereito de todo cidadán, tamén o cidadán funcionario da Administración, á comunicación e á información, a coñecer-la verdade dos acontecementos, os datos que non sexan secretos, e a opinar.

### **Relacións sistema informativo- -Administración**

A lei de 1992 é unha lei técnica, destinada a lle dicir ó funcionario como ten que funcionar, e ó cidadán cómo se pode comportar cando o funcionario non cumpre co seu deber ou, segundo o xuízo do cidadán, cando o está a prexudicar coa súa actuación. É unha lei dirixida a garanti-los dereitos dos cidadáns. E parece comprensible que, por estas e outras razóns de boa técnica lexislativa, non se faga mención expresa das relacións entre Administración, como personificación xurídica do Estado, –agora no amplísimo sentido en que a palabra adoita empregarse para designa-lo conxunto de órganos políticos, executivos, de xestión, etc. que constitúen o Estado e coadxuvan co Goberno na xestión dos intereses públicos, incluíndo o Goberno mesmo– e o que denomino *sistema informativo*, constituído por tódolos elementos que serven para lle dar ó cidadán aquilo a que o cidadán ten dereito: a verdade dos acontecementos, feitos de certa importancia, datos de temas e problemas que lle afectan, etc. e que son obxecto corrente, habitual, de noticias e informacións nos medios de comunicación.

O que si fai a lei que comentamos é sinalar, entre os dereitos dos cidadáns, nas súas relacións coa Administración, o de obter información do que acontece dentro dela, porque se configura como transparente; o de ser tratados –todo cidadán, tamén os xornalistas– con respecto e deferencia polas autoridades e funcionarios, “que terán que facilitár-lle-lo exercicio dos seus dereitos” (art. 35, 1); o de acceder ás fontes informativas, tales como rexistros e arquivos (art. 37), coas reservas lóxicas da protección da intimidade das persoas



nos casos en que se deba protexer e os intereses de terceiros "máis dignos de protección ou cando así o dispoña unha lei, debendo, nestes casos, o órgano competente dictar resolución motivada" (art. 37, 2 e 5); o de consulta-los arquivos históricos, etc.

A última vez que tiveron ocasión de falar publicamente de relacións Estado-sistema informativo, se non me lembro mal, titulei a miña conferencia "El informador frente al Estado"<sup>7</sup> e aclarei daquela que ó falar así estaba facendo referencia a dúas partes importantes á hora do desenvolvemento normal do proceso informativo. Dunha banda, está o informador, o profesional dedicado a detecta-los acontecementos que acabarán constituíndo iso que todos coñecemos como *noticia*, quintaesencia da información, e ó final do proceso está o público, é dicir, o cidadán titular do dereito á información. Mais, no camiño, ocorren moitas cousas. E unha das peores que poden acontecer, un dos máis perigosos condicionamentos na recollida, elaboración e transmisión das noticias, é a intervención coactiva do Estado, por diversos procedementos encamiñados a terxiversa-la verdade dos feitos.

Pero o Estado é fonte informativa, dunha banda, e a Constitución obríga a selo, a subministrar información; e, doutra, pode ser causa de enlameamento do proceso informativo, que o vicie, chegando mesmo en ocasións non só a desvirtua-la información, senón a eliminala.

Cómpre non esquecer que, como lembrou Xoán Paulo II en Madrid, o profesional dos medios de comunicación está obrigado a loitar por "dar con la verdad", e á praxe de "no manipular la verdad"<sup>8</sup>, tarefa na que necesita desa colaboración do Estado, da Administración, dirixida non só a eliminarlle obstáculos, senón tamén a facilitarlle a busca mesma da verdade<sup>9</sup>.

E a verdade, pensen o que queiran os pesimistas e os comunicólogos empeñados en aplicar criterios sociolóxicos á marxe da realidade profesional de cada día nos medios e no quefacer dos *xornalistas* pode ser atopada, convertida en mensaxe e subministrada ó público, con garantías de exactitude. Ata tal punto que, como afirma Galdon, se partimos da base de que o home non a pode alcanzar ou de que a verdade non existe, "(...) se imposibilita de raíz toda posibilidade de información"<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ AREAL, M., "El informador frente al Estado", conferencia no II Curso internacional de verán da facultade de CC da Información da Universidade de La Laguna, en Yaiza (Lanzarote), 1992, pendente de publicación no nº 3 da revista *Estudios de Periodismo*, que edita a devandita facultade, La Laguna, 1994 (en prensa).

<sup>8</sup> XOÁN PAULO II, *Encuentro con los representantes de los medios de comunicación social*, Madrid, 2.XI.1982, nº 3. Dirixíndose ós profesionais "de la industria de las comunicaciones de Hollywood" afirmaba que a "obligación para con la verdad y su plenitud se aplica no sólo a la difusión de noticias, sino a todo vuestro trabajo" ("Discurso a la gente de Hollywood", 15.IX.1987, publicado en *L'Osservatore Romano*, edición en castelán, 18.X.1987).

<sup>9</sup> STC do 16 de marzo de 1981.

<sup>10</sup> GALDON LÓPEZ, G., "Cualidades y formación del periodista", en *Comunicación y Sociedad*, revista da facultade de Ciencias da Información, Universidade de Navarra, Pamplona, 1992, vol. V, nºs 1 e 2, p. 115.



O xornalista, en xeral, e o informador, en particular, teñen un primeiro deber que non poden deixar de lado, de queren seguir sendo xornalistas: a busca e a transmisión da verdade. Cando buscan noticias, cando as elaboran, cando as transmiten, están obrigados, deontoloxicamente, a deixar de lado o seu persoal criterio sobre os feitos, para velos e relatalos cómo son ou foron, e non cómo lles gustaría que fosen. Cela expresouno moi claramente, ó dicir que o xornalista debe dicir “lo que acontece, no lo que quisiera que aconteciese o lo que se imagina que aconteceu”<sup>11</sup>.

E o Tribunal Constitucional español insistirá, unha e outra vez, en que é necesario o control da veracidade cando se trata de información, de feitos, aínda que a opinión sexa libre, sempre que se respecte a dignidade da persoa. Como comenta Romero Coloma, ó fío desa reiterada xurisprudencia constitucional, a “liberdade de expresión”, como distinta da liberdade de información, ten por obxecto pensamentos, ideas, opinións ou xuízos de valor subxectivos que non se prestan á demostración da súa exactitude e que, por iso mesmo, dotan aquela dun contido lexitimador máis amplo, tese que se desenvolve na Sentencia do 15 de febreiro de 1990, que foxe de equipara-las limitacións que o artigo 20. 4 da Constitución lles impón ás devanditas liberdades, ó se-la de expresión –para min, dereito á comunicación, como máis amplo e comprensivo, entre outros, do dereito á información–, “máis flexible o menos rigurosa la medida de sus limitaciones, por no estar condicionada, obviamente, por la veracidad que se establece para la primera”<sup>12</sup>, é dicir, o dereito á información, que versa sobre feitos, datos, acontecementos que cómpre trasladarlle ó público verazmente.

É evidente, por outra banda, que a esixencia de veracidade é máis forte no caso dun profesional, como o é que, ó falar de veracidade como norte da tarefa do xornalista que informa, teremos que lle esixi-lo que se podería denominar unha dilixencia asimilable á de calquera outro profesional no exercicio da súa propia profesión, unha dilixencia que o levará a contrastar fontes e a pescudar ata un certo límite. Se a noticia, por exemplo, é subministrada por axencias informativas, parece lóxico que non se lle esixa responsabilidade ó redactor xefe dun diario que ordena a súa publicación, se a axencia é de fiar. Tradicionalmente, e seguindo unha norma de estilo anglosaxona popularizada en todo o mundo, veuse considerando digna de creto a información subministrada,

<sup>11</sup> CELA, C. J., *Dodecálogo de deberes del periodista*, AEDE, Madrid, 1990.

<sup>12</sup> ROMERO COLOMA, M. A., “El honor y la libertad de expresión en la Constitución Española de 1978 y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en *La ley*, ano XV, nº 3.496, 12 de abril de 1994, p. 5.

cando menos, por dúas axencias distintas. Por outra banda, é evidente que veracidade non é identificable con verdade absoluta, senón con dilixencia e sentido de responsabilidade, co bo facer profesional, sen esquecer que o non facelo así comporta consecuencias xurídicas, ademais da sanción corporativa, de haber lugar a ela.

Se o sistema informativo está para busca-la verdade e darlla ó público, que é quen ten dereito a ela, a Administración está para facilitar esa tarefa, dada a súa obriga de transparencia e de promoción dos dereitos fundamentais do cidadán.

O Estado ten a obriga constitucional de informar sobre as súas actividades, en termos xerais, e ten igualmente o deber de eliminar obstáculos que impidan o libre exercicio do dereito, non só non viciando o proceso informativo, senón facilitándoo, de xeito que o cidadán se decate do que pasa sen terxiversacións e, para iso, cómpre crear, facilitar e protexer un clima de liberdade.

O sistema informativo, pola súa banda, non ten que estar necesariamente en contra da actividade do Estado, por moi "can gardián" do sistema democrático que o considere a doutrina anglosaxona en materia de comunicación.

O obxectivo do sistema informativo é a verdade e iso levarao a estar enfronte cando for necesario e a colaborar, cando igualmente o for, nas tarefas da Administración.

Un e outro sistema, o informativo e o de xestión dos intereses públicos, son complementarios. Por iso se agradece que a nova lei de 1992, que comentamos, inaugure unha etapa, verdadeiramente democrática, de transparencia e facilitación dese dereito preferente á información ó que o sistema informativo está obrigado a servir. 