

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO AL SECRETO DE LOS PROFESIONALES DE LA INFORMACIÓN Y DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Exposición de motivos

I

El artículo 20.1.d) de la Constitución Española reconoce el derecho “a comunicar y recibir información veraz por cualquier medio de difusión”, a la vez que hace un llamamiento al legislador cuando establece que “la ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”. Este mandato al legislador se concretó en la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información. No obstante, nuestro ordenamiento jurídico carecía de una ley de desarrollo del ejercicio y de las garantías del secreto profesional de los profesionales de la información, vacío que viene a colmar la presente ley orgánica, sin perjuicio de que la fuerza normativa de la Constitución y su directa aplicación, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han venido dotando a este derecho de plena eficacia jurídica, tanto frente a los poderes públicos, como frente a los particulares.

El Tribunal Constitucional ha destacado que la protección constitucional de los derechos del artículo 20 de la Constitución Española opera con su máxima eficacia cuando el ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información se realiza por profesionales de la información y versan sobre materias que contribuyen a la formación de una opinión pública libre, como garantía del pluralismo democrático. En este contexto, el reconocimiento expreso que el texto constitucional otorga al secreto profesional lo convierte en un “elemento esencial del ejercicio de las libertades informativas por parte de los profesionales de la información” (STC 30/2022, de 7 de marzo, FJ 4), redundando en beneficio del derecho fundamental de los ciudadanos a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, y erigiéndose en “una garantía al servicio del derecho a la información, mediante la que se ensanchan las posibilidades informativas de la sociedad, dándose a conocer hechos y realidades que, sin ella, no verían la luz” [STC 24/2019, de 25 de febrero, FJ 6 c)].

De esta manera, la protección de la confidencialidad de las fuentes de información asegura que se den a conocer hechos y realidades que, de otra manera, no verían la luz, por lo que resulta no solo una garantía básica del derecho a transmitir y recibir una información veraz y plural, sino que también asegura la formación de una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo ideológico y político propios del Estado democrático.

Razones, todas ellas, por las que el Plan de Acción por la Democracia, aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de septiembre de 2024, impulsa la aprobación de esta ley orgánica, como una de las medidas destinadas al establecimiento de mayores garantías de la independencia de los medios de comunicación.

II

El artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales consagra, como parte integrante del derecho a la libertad de expresión, “la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras”.

Dentro de este marco, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que “la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y que las garantías que deben reconocerse a la prensa revisten una importancia particular” (STEDH de 27 de marzo de 1996, asunto Goodwin c. Reino Unido, § 39).

Entre estas garantías, el secreto profesional de los periodistas, dirigido a la protección de sus fuentes de información, ha sido categorizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como “una de las piedras angulares de la libertad de prensa” (STEDH de 27 de marzo de 1996, asunto Goodwin c. Reino Unido, § 39). Y ello por considerar que “la ausencia de dicha protección puede disuadir a las fuentes de colaborar con la prensa para informar al público sobre cuestiones de interés general” (STEDH de 25 de febrero de 2003, asunto Roemen y Schmit c. Luxemburgo, § 46). De no existir esta garantía, señala el Tribunal, el papel indispensable de “guardián público” que ejercen los medios de comunicación “puede verse socavado y la capacidad de los mismos para proporcionar información rigurosa y fiable puede verse afectada negativamente” (STEDH de 28 de junio de 2012, asunto Ressiot y otros c. Francia, § 99).

De esta manera, ante el grave riesgo de que la obligación de revelar las fuentes de información supondría para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de información y la formación de una opinión pública libre protegidas por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo ha establecido que las limitaciones al secreto de los profesionales de la información deben estar sometidas a un estricto control de proporcionalidad por parte del poder judicial. Así, tal restricción solo podrá considerarse legítima cuando exista una “necesidad social imperiosa” que la justifique, teniendo siempre presente el “interés de la sociedad en asegurar y mantener una prensa libre” (STEDH 27 de marzo de 1996, asunto Goodwin c. Reino Unido, § 40). Una ponderación que no puede resolverse atendiendo solo a la utilidad que la revelación de las fuentes puede tener en el curso de una investigación penal, sino que también han de tenerse en cuenta elementos como la gravedad del delito que se investiga o el interés público de la noticia objeto de divulgación (STEDH de 6 de octubre de 2020, asunto Jecker c. Suiza, § 38-40).

Con base en esta doctrina, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos es muy estricto respecto de la intervención de los registros y acceso a los medios de trabajo de los profesionales de la información, toda vez que la extracción indiscriminada de los datos contenidos en ellos puede permitir a las autoridades recabar información que va más allá de los hechos perseguidos (STEDH de 19 de enero de 2016, asunto Görmüş y otros c. Turquía, § 73-74). Es más, el Tribunal ha entendido que el mero requerimiento forzoso de entrega de material periodístico que contenga información susceptible de permitir la

identificación de una fuente constituye, por sí mismo, una injerencia en la libertad para recibir y comunicar información del artículo 10 CEDH (STEDH de 14 de septiembre de 2010, asunto *Sanoma Uitgevers B.V. c. Países Bajos*, § 72).

Por todos estos motivos, el Tribunal Europeo Derechos Humanos ha establecido una serie de garantías procesales dirigidas a proteger la confidencialidad de las fuentes periodísticas. Entre ellas, destaca la exigencia de un control judicial preventivo, riguroso y efectivo que determine si existe un interés público que pueda justificar el levantamiento del secreto profesional. Un control que debe regirse por criterios claros, aplicando el principio de proporcionalidad y analizando, en todo caso, si no existen alternativas menos invasivas con las que se pueda alcanzar el mismo objetivo, y que permita a los jueces adoptar medidas para proteger la identidad de las fuentes (STEDH de 14 de septiembre de 2010, asunto *Sanoma Uitgevers B.V. c. Países Bajos*, §§ 90-92), doctrina que ha sido asumida por el Tribunal Constitucional español en la STC 30/2022, de 7 de marzo.

Pues bien, resulta conveniente que la legislación nacional incorpore los principios y garantías desarrollados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asegurando la protección del secreto profesional de los periodistas como una salvaguarda esencial de la libertad de prensa. La regulación nacional de estas garantías no solo refuerza el compromiso con los estándares internacionales en materia de derechos fundamentales, sino que también contribuye a preservar el papel de los periodistas y de los medios de comunicación como garantes del interés público en una sociedad democrática. De este modo, se fomenta un entorno jurídico que permita a los periodistas ejercer su labor sin temor a represalias o a perder la confianza de sus fuentes, promoviendo así la libertad de información y, con ello, el fortalecimiento de la democracia.

III

En el ámbito de la Unión Europea, el Plan de Acción para la Democracia Europea de 2020 de la Comisión Europea incluye, entre sus líneas de actuación, la necesidad de incrementar el refuerzo por garantizar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación consagrados en el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por su parte, la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación, refleja el compromiso del Parlamento Europeo frente a las amenazas que sufren los medios de comunicación y constata la necesidad de establecer mecanismos de protección de las fuentes periodísticas. Asimismo, es de señalar la Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión, de 27 de abril de 2022, que aborda la protección de periodistas frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos.

Finalmente, la Unión Europea ha regulado la protección del derecho de los profesionales de la información a no revelar sus fuentes de información, mediante un instrumento jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros, a través de la aprobación del Reglamento (UE) 2024/1083, de 11 de abril de 2024 (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación), por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior. Esta norma, en su considerando 21, recuerda que la protección de las fuentes periodísticas y de las

comunicaciones confidenciales va en consonancia con el derecho fundamental consagrado en el artículo 11 de la Carta, y garantiza, en su artículo 4.3, un nivel adecuado de protección de las fuentes periodísticas y de las comunicaciones confidenciales de los prestadores de servicios de medios de comunicación.

Asimismo, el citado Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo establece, en el artículo 4.4, las garantías que han de rodear a todas las medidas limitativas de este derecho y, en el artículo 4.5, los supuestos en los que cabe instalar programas informáticos de vigilancia intrusiva.

IV

Esta ley orgánica consta de seis artículos, una disposición adicional y cinco disposiciones finales.

Su articulado aborda el objeto, la finalidad y el alcance del derecho constitucional a la protección de las fuentes de los profesionales de la información, delimitando quienes son sus titulares. Asimismo, la ley establece los límites concretos al ejercicio del derecho, atendiendo a las garantías propias de nuestro sistema constitucional y a lo exigido en el artículo 4 del Reglamento (UE) 2024/1083, de 11 de abril de 2024 (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación), y en relación con la instalación de programas informáticos de vigilancia intrusiva.

Las definiciones que se establecen en la ley a los efectos de su aplicación responden también a los mandatos recogidos en el citado Reglamento (UE) 2024/1083, de 11 de abril de 2024 sobre la Libertad de los Medios de Comunicación.

La disposición adicional única prevé la promoción de mecanismos de autorregulación para asistir a los profesionales de la información en el ejercicio de su derecho al secreto profesional, así como para que estos desarrollen su actividad de acuerdo a códigos deontológicos y buenas prácticas.

Las disposiciones finales primera y segunda tienen por objeto modificar, respectivamente, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para acomodar su redacción a las medidas contempladas en esta ley orgánica y reforzar así la protección del secreto profesional.

La disposición final tercera se refiere al carácter ordinario de las disposiciones finales primera y segunda de la ley.

La disposición final cuarta establece el título competencial que ampara las modificaciones legislativas previstas, que se dictan de conformidad con la competencia exclusiva prevista en el artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación procesal.

La disposición final quinta recoge la entrada en vigor de la ley orgánica.

V

Esta ley orgánica atiende a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

El cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia se pone de manifiesto por el interés general en el que se fundamentan las medidas de garantía que se establecen para la protección de la confidencialidad de las fuentes y que responden al desarrollo de un precepto constitucional.

Del mismo modo, esta ley orgánica atiende al principio de proporcionalidad en tanto que las limitaciones al ejercicio del derecho al secreto profesional se sujetan a un juicio de ponderación, de manera que las restricciones que hayan de aplicarse por parte de jueces y tribunales han de resultar adecuadas e imprescindibles en atención al caso concreto que estén conociendo.

Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico y con el mandato europeo de protección efectiva de las fuentes periodísticas. Cumple también con el principio de transparencia ya que identifica claramente su propósito y ofrece una explicación debidamente motivada de la necesidad de su regulación. Además, en su tramitación se ha posibilitado la participación de sus potenciales destinatarios en los correspondientes trámites de participación pública.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, la ley orgánica no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Artículo 1. Objeto y finalidad.

1. La presente ley orgánica tiene por objeto el desarrollo del derecho constitucional a la protección del secreto profesional en el ejercicio del derecho fundamental a informar y ser informado, reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución Española.

2. El secreto de los profesionales de la información tiene como finalidad garantizar el derecho fundamental a la libertad de información a través de la protección de la confidencialidad de las fuentes, asegurando así el acceso de la ciudadanía a una información veraz y de interés público y, con ello, la formación de una opinión pública libre.

Artículo 2. Definiciones.

A los efectos de lo dispuesto en esta ley orgánica, se entenderá por:

- a) Profesionales de la información: toda persona física o jurídica que se dedique profesionalmente a la búsqueda, tratamiento y difusión de información veraz de

interés público, a través de cualquier medio de comunicación, con la finalidad de hacer efectivo el derecho a la información.

- b) Información: cualquier comunicación de hechos, verificables, de relevancia pública, ya sea en forma de texto, sonido o imagen, que se transmitan a través de cualquier medio de comunicación.
- c) Fuente: toda persona física o jurídica que proporcione información de interés público a un profesional de la información o prestador de servicios de medios de comunicación, con la finalidad de que toda o parte de esa información pueda ser difundida de manera pública.
- d) Servicio de medios de comunicación: todo servicio cuya finalidad principal, o la de una parte dissociable del mismo, consista en ofrecer información de interés público por cualquier medio bajo la responsabilidad editorial de un prestador de servicios medios de comunicación.
- e) Prestador de servicios de medios de comunicación: toda persona física o jurídica cuya actividad profesional consista en ofrecer información de interés público y que ostenta la responsabilidad editorial sobre la elección del contenido informativo y determina la manera en que se organiza.

Artículo 3. Titularidad.

1. Este derecho corresponde tanto a los profesionales de la información, como al prestador de servicios de medios de comunicación en el que trabaja y a su personal editorial.

2. Asimismo, este derecho ampara también a aquellas personas que, debido a su relación privada, habitual o profesional con un profesional de la información, con un prestador de servicios de medios de comunicación o con los directivos, editores y responsables de los citados medios, dispusieran de información susceptible de identificar a las fuentes.

Artículo 4. Contenido.

1. El derecho comprende la facultad de no revelar la identidad de las fuentes, el canal de comunicación a través del cual se transmitió la información y cualquier otro hecho, circunstancia, indicio, referencia o dato, de carácter personal o no, que, directa o indirectamente, pueda llevar a la identificación de la persona o entidad que proporcionó la información.

2. Este derecho también protege frente al requerimiento forzoso de la entrega de material periodístico, dispositivos u otras herramientas de trabajo que contengan información susceptible de identificar a una fuente. Asimismo, de acuerdo con el artículo 4.3.c) del Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, no cabe la instalación de programas informáticos de vigilancia intrusiva en cualquier material, dispositivo digital, máquina o herramienta utilizada por los titulares de este derecho.

Artículo 5. Límites al ejercicio del derecho.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.4.c) del Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, los jueces y tribunales podrán ordenar la práctica de cualesquiera diligencias o actuaciones previstas en las leyes que regulen los procedimientos en los diferentes órdenes jurisdiccionales, o en otras normas con rango de ley, a fin de identificar la fuente de información, cuando dicha actuación esté justificada, caso por caso, por una razón imperiosa de interés general y resulte proporcionada, atendiendo a los principios de excepcionalidad, necesidad e idoneidad, de acuerdo con lo previsto en los apartados siguientes.

2. Los jueces y tribunales, en el ejercicio de sus funciones, o a instancia de cualquiera de las partes, de la Policía Judicial o del Ministerio Fiscal, en el marco de las diligencias de investigación, podrán establecer límites al ejercicio del derecho regulado en la presente ley en los siguientes casos:

a) Cuando la revelación de la fuente sea el único medio para evitar un daño grave e inminente que afecte a la vida, integridad física o seguridad de las personas.

b) Cuando la revelación de la fuente sea el único medio para evitar un riesgo grave e inminente para la seguridad nacional o afecte gravemente a los elementos esenciales del sistema constitucional.

3. Los límites al ejercicio del secreto de los profesionales de la información regulados en esta ley deberán someterse a las garantías previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el resto de leyes que regulan los procedimientos en los diferentes órdenes jurisdiccionales o en otras normas con rango de ley. De manera especial, en el ámbito penal deberá tenerse en cuenta:

a) El cumplimiento del principio de especialidad, que exige que las medidas limitativas de este derecho estén relacionadas con la investigación de un delito concreto. No podrán autorizarse medidas de investigación que tengan por objeto prevenir o descubrir delitos o despejar sospechas sin base objetiva.

b) El cumplimiento del principio de idoneidad, según el cual se deberá definir el ámbito objetivo y subjetivo y la duración de la medida en virtud de su utilidad, así como de los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y necesidad.

4. Las medidas de investigación adoptadas al amparo de esta ley solo se reputarán proporcionadas cuando, tomadas en consideración todas las circunstancias del caso, el sacrificio de los derechos e intereses afectados no sea superior al beneficio que de su adopción resulte para el interés general y de terceros. Para la ponderación de los intereses en conflicto, la valoración del interés general se basará en la gravedad del hecho, su trascendencia social, la intensidad de los indicios existentes y la relevancia del resultado perseguido con la restricción del derecho.

Artículo 6. Límites a la vigilancia intrusiva.

1. Los jueces y tribunales sólo podrán ordenar la instalación de programas informáticos de vigilancia intrusiva en cualquier material, dispositivo digital, máquina o herramienta

utilizada por los titulares del secreto profesional, cuando, cumplidas las exigencias previstas en el artículo 5 de la presente ley, se realice para fines de investigación de los delitos enumerados en el artículo 2, del apartado 2, de la Declaración Marco 2002/584/JAI, y siempre que la pena de privación de libertad sea de tres o más años de duración, todo ello de acuerdo con lo exigido en el artículo 4.5 del Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024.

2. Lo previsto en el apartado anterior se extenderá a la investigación de otros delitos tipificados en el ordenamiento español a los que les corresponda una pena de privación de libertad de cinco o más años de duración, en atención a lo previsto en el artículo 4.5 del Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.6 del Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, cuando se ordene su adopción, las medidas previstas en este artículo deberán ser objeto de revisión periódica, a fin de determinar si se siguen cumpliendo las condiciones que justifican su uso.

Disposición adicional única. Autorregulación.

Las autoridades competentes facilitarán la implantación de mecanismos de autorregulación para que los profesionales de la información y los prestadores de servicios de medios de comunicación puedan solicitar asistencia en relación con el ejercicio de los derechos reconocidos en esta ley.

Asimismo, las autoridades competentes facilitarán la autorregulación para que los profesionales de la información y los prestadores de servicios de medios de comunicación desarrollen su actividad de acuerdo a los códigos deontológicos y las buenas prácticas que deben regir la actividad periodística.

Disposición final primera. Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Se incluye un nuevo número 4.º en el artículo 417 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con la siguiente redacción:

«4.º Los profesionales de la información y las personas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica xx/2025, de xx de xxxxx, reguladora del derecho al secreto de los profesionales de la información y de los prestadores de servicios de medios de comunicación, podrán ampararse, en su declaración como testigos, en el ejercicio del mismo, con las limitaciones reguladas en la citada ley orgánica».

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Se modifica el artículo 371 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que queda redactado de la siguiente forma:

«Artículo 371. *Testigos con deber de guardar secreto.*

1. Cuando, por su estado o profesión, el testigo tenga el deber de guardar secreto respecto de hechos por los que se le interrogue, lo manifestará razonadamente y el tribunal, considerando el fundamento de la negativa a declarar, resolverá, mediante providencia, lo que proceda en Derecho. Si el testigo quedare liberado de responder, se hará constar así en el acta.

2. En el caso de que el testigo tenga la condición de profesional de la información o sea alguna de las personas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica xx/2025, de xx de xxxxx, reguladora del derecho al secreto de los profesionales de la información y de los prestadores de servicios de medios de comunicación, únicamente se le podrá interrogar en relación con hechos que afecten a la identidad de las mismas, con las limitaciones reguladas en la citada ley orgánica.

3. Si se alegare por el testigo que los hechos por los que se le pregunta pertenecen a materia legalmente declarada o clasificada como de carácter reservado o secreto, el tribunal, en los casos en que lo considere necesario para la satisfacción de los intereses de la administración de justicia, pedirá de oficio, mediante providencia, al órgano competente el documento oficial que acredite dicho carácter.

El tribunal, comprobado el fundamento de la alegación del carácter reservado o secreto, mandará unir el documento a los autos, dejando constancia de las preguntas afectadas por el secreto oficial».

Disposición final tercera. Carácter de la ley.

Las disposiciones finales primera y segunda de esta ley no tienen carácter de ley orgánica.

Disposición final cuarta. Título competencial.

Las disposiciones finales primera y segunda de esta ley se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

Esta ley orgánica entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».