



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL 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

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. 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. 4.1 Consideraciones previas. 4.2 Análisis del anteproyecto

1. Antecedentes

En fecha 29 de septiembre de 2025 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del 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 (en adelante APLO), solicitando informe del Consejo Fiscal. El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a



petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (arts. 124 CE y 1 EOMF).

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, siempre dentro del estricto marco de sus competencias, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

La exposición de motivos del APLO comienza afirmando que «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”. [...] 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, y en relación con la instalación de programas informáticos de vigilancia intrusiva».

El APLO sometido a informe incide, por tanto, en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su



defensa (art. 3.3 EOMF), pues el texto prelegislativo propone la modificación de normas procesales de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Es por ello que la emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el APLO y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del anteproyecto

La MAIN que acompaña al APLO objeto de informe dispone que «[e]l 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».

Por su parte, la exposición de motivos reconoce que «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».

La conveniencia de aprobar la norma proyectada en este momento se justifica en la MAIN señalando que «por una parte, es necesario que los profesionales conozcan el alcance de sus derechos en esta materia a fin de que no se vean indebidamente condicionados en el ejercicio de su actividad. [...] Por otra parte, la falta de regulación legal de este derecho supone también un desafío para los órganos judiciales en su labor de interpretación del contenido de este derecho y de sus límites cuando deben decidir la práctica de actuaciones que afectan a periodistas y medios de comunicación. Otro elemento relevante para la aprobación de una ley orgánica en esta materia es que la Unión Europea ha regulado recientemente la protección del derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información mediante el Reglamento (UE) 2024/1083, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la libertad de los medios de comunicación), estableciendo unas normas mínimas comunes en esta materia para todos los países de la Unión. Aunque se trata de un instrumento jurídicamente vinculante y de aplicación directa, tratándose de una norma de mínimos, se ha considerado conveniente que una ley nacional desarrolle los deberes que el Reglamento impone a todos los Estados miembros para asegurar la protección efectiva de las fuentes periodísticas, de forma que el cumplimiento de estos deberes se cohoneste con el estándar de protección que ya existe en nuestro país por recepción de los principios y garantías desarrollados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

El prelegislador valoró la denominada «alternativa cero» como reconoce la MAIN, esto es, «la inactividad normativa, bajo la premisa [...] de que la opción “no hacer nada” es en todo caso una alternativa que debe considerarse, pues permite tener referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos. Esta opción se ha desestimado pues aun cuando ya



existe un acervo jurisprudencial que ha contribuido a delimitar el contenido básico de este derecho, se considera que su regulación mediante una ley facilita que su régimen jurídico pueda ser mejor conocido por todos los operadores jurídicos y que su interpretación y aplicación pueda ser más homogénea y efectiva, factores todos ellos que favorecen la seguridad jurídica».

Desde este punto de vista, la valoración que merece el APLO es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

3. Estructura y contenido.

El APLO objeto de informe consta de seis artículos, una disposición adicional y cinco disposiciones finales.

El artículo 1 establece, por un lado, que el objeto de la ley es el desarrollo del derecho constitucional a la protección del secreto profesional en el ejercicio del derecho fundamental a informar y ser informado. Por otro lado, indica que su finalidad es garantizar el derecho fundamental a la libertad de información, el acceso de la ciudadanía a una información veraz y de interés público y, en última instancia, de la formación de una opinión pública libre.

En el artículo 2 se recogen las definiciones, a efectos de la norma proyectada, de los conceptos de profesional de la información, información, fuente, servicio de medios de comunicación y prestador de servicios de comunicación.

El artículo 3 determina los sujetos titulares del derecho, esto es, el profesional de la información, el prestador de servicios de medios de comunicación, su personal editorial y 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.

El artículo 4 define el contenido del derecho, identificándolo, esencialmente, con la facultad de no revelar la identidad de las fuentes informativas ni cualquier dato que, directa o indirectamente, pueda conducir a su identificación, incluyendo entre sus garantías la exclusión del requerimiento forzoso de la entrega de material periodístico, dispositivo u otras herramientas de trabajo que contengan información susceptible de identificar a una fuente.

El artículo 5 regula los límites al ejercicio del derecho, concretando los supuestos en los que los jueces y tribunales pueden limitar este derecho cuando entre en colisión con determinados derechos fundamentales o bienes jurídicos constitucionalmente reconocidos, previa ponderación de los mismos.

El artículo 6 regula los límites de una concreta medida restrictiva de este derecho, como es la denominada vigilancia intrusiva.

La disposición adicional única prevé la facilitación del ejercicio de la autorregulación por parte de los profesionales de la información y prestadores de servicios de medios de comunicación, señalándose como objeto de la misma la solicitud de asistencia en relación con el ejercicio de los derechos reconocidos en esta ley y la aprobación de códigos deontológicos y de buenas prácticas que deban regir el ejercicio de la actividad periodística.

Las disposiciones finales primera y segunda se encuentran dedicadas a la modificación de la LECrim y de la LEC, respectivamente, para adaptarlas a las medidas recogidas en la norma proyectada relativas al secreto de las fuentes periodísticas.



La disposición final tercera establece el carácter de la ley propuesta como ley orgánica, salvo las disposiciones finales primera y segunda que tienen carácter de ley ordinaria.

La disposición final cuarta enuncia el título competencial que tiene el Estado para dictar las disposiciones primera y segunda de la norma, esto es, la competencia exclusiva en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6.^a CE.

Por último, la disposición final quinta dispone la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en el BOE.

4. 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

4.1 Consideraciones previas

El art. 20.1 d) CE reconoce y protege el derecho «a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional».

La referencia a la cláusula de conciencia y al secreto profesional se encuentra también en el Código Internacional de Ética Periodística, aprobado por la UNESCO el 20 de noviembre de 1983, en el que se vincula el secreto profesional con la integridad de la profesión del periodista, especificando que «el papel social del periodista exige que la profesión mantenga un alto nivel de integridad. Esto incluye el derecho del periodista a abstenerse de trabajar en contra de sus convicciones o de revelar sus fuentes de información, y también el derecho de participar en la toma de decisiones en los medios de comunicación en que esté empleado».



El derecho a la cláusula de conciencia se desarrolló en virtud de la Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, cuya exposición de motivos indica que «su articulado responde a la necesidad de otorgar a los profesionales de la información un derecho básico en la medida en que ellos son el factor fundamental en la producción de informaciones. Su trabajo está presidido por un indudable componente intelectual, que ni los poderes públicos ni las empresas de comunicación pueden olvidar. La información no puede ser objeto de consideraciones mercantilistas, ni el profesional de la información puede ser concebido como una especie de mercenario abierto a todo tipo de informaciones y noticias que son difundidas al margen del mandato constitucional de veracidad y pluralismo. En consecuencia, los elementos definidores de esta Ley Orgánica tienen un doble punto de partida: en primer lugar, la consideración del profesional de la información como agente social de la información, que ejerce su trabajo bajo el principio ineludible de la responsabilidad; y, en segundo lugar, la concepción de las empresas de comunicación como entidades que, más allá de su naturaleza jurídica -empresas públicas o privadas-, participan en el ejercicio de un derecho constitucional, que es condición necesaria para la existencia de un régimen democrático».

En cuanto al secreto de las fuentes periodísticas, en 1896, en Estados Unidos, la *Maryland Reporter's Privilege* ya permitía mantener la confidencialidad de las fuentes de información. En Francia, la *Charte des devoirs du journaliste* de 1918 disponía que «un periodista digno de ese nombre debe guardar el secreto profesional y proteger sus fuentes de información».

Por lo que respecta al secreto profesional del art. 20.1 d) CE, este derecho debe distinguirse del recogido en el artículo 24.2 *in fine* CE que dispone que «la ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos», cuyo fundamento y análisis excede del objeto del presente informe.



Centrándonos en el secreto profesional del art. 20.1 d) CE, la ausencia de un desarrollo legal ha sido suplida por la fuerza normativa de la Constitución y la configuración jurisprudencial que han realizado tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH).

El reconocimiento expreso que el texto constitucional otorga al secreto profesional lo convierte, como señala la exposición de motivos, «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 6c)».

El Tribunal Constitucional, como recoge en su Sentencia 79/2014 (FJ 4) con cita de la STC 104/1986, de 17 de julio, viene distinguiendo «entre el derecho que garantiza la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones (concepto amplio que incluye las apreciaciones y los juicios de valor) y el derecho a comunicar información, que se refiere a la difusión de aquellos hechos que merecen ser considerados noticiables. Esta distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado, y comunicación informativa de hechos, de otro, tiene una importancia decisiva a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información por expreso mandato constitucional, que ha añadido al término “información”, en el texto del artículo 20.1.d) CE, el adjetivo “veraz” (SSTC 278/2005, de 7 de noviembre, FJ 2; 174/2006, de 5 de junio, FJ 3; 29/2009, de 26 de enero, FJ 2, y 50/2010, de 4 de octubre, FJ 4)».



Ya en la STC 6/1981, de 16 de marzo, se explicitaba que «el artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política. La preservación de esta comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones del poder (verbi gratia las prohibidas en los apartados 2 y 5 del mismo art. 20), pero también una especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social y, en razón de ello, a quienes profesionalmente los sirven (FJ 3)».

Por lo que respecta al derecho a comunicar información veraz, el Tribunal Constitucional señala en su sentencia 24/2019, de 25 de febrero (FJ 5), que «la comunicación que este derecho fundamental a la libertad de información (art. 20.1.d) CE) protege es la que transmite información veraz relativa a asuntos de interés general o relevancia pública» (por todas, STC 28/1996, de 26 de febrero, FJ 2, y STC 29/2009, de 26 de enero, FJ 4). En ausencia de alguno de tales requisitos la libertad de información no está constitucionalmente respaldada y, por ende, su ejercicio podrá afectar, lesionándolo, a alguno de los derechos que como límite enuncia el artículo 20.4 CE (STC 154/1999, de 14 de septiembre, FJ 2)».

Por tanto, el secreto de las fuentes periodísticas se incardina como una garantía del ejercicio del derecho a comunicar información veraz. Esta configuración puede observarse en todos los instrumentos internacionales a los que se hará referencia, aunque no conste expresamente recogido y se haya ido definiendo jurisprudencialmente.



Así, por ejemplo, en el ámbito de Naciones Unidas, el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consagran la libertad de expresión y el derecho a comunicar información.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas dictó en 2012 la Resolución A/HRC/RES/21/12 sobre la seguridad de los periodistas, en la que se subrayaba la necesidad de garantizar una mayor protección para todos los profesionales de los medios y para las fuentes periodísticas.

La Resolución A/RES/68/163 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2013 reconocía que «el periodismo está en constante evolución y ha llegado a incluir las aportaciones de instituciones del sector de los medios de comunicación, particulares y una serie de organizaciones que buscan, reciben y difunden todo tipo de información e ideas, tanto en línea como en los demás medios de comunicación, en el ejercicio de la libertad de opinión y de expresión, [...] contribuyendo así a dar forma al debate público».

En 2014 el Comité de Derechos Humanos como la Asamblea General de Naciones Unidas emitieron sendas resoluciones (A/HRC/RES/27/5 y A/RES/69/185, respectivamente) en las que reconocían «la particular vulnerabilidad de los periodistas que se convierten en blanco de la vigilancia o interceptación de comunicaciones cometidas de forma ilegal o arbitraria en violación de sus derechos a la privacidad y la libertad de expresión».

El art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 recoge, entre otras, la «libertad de difundir informaciones».

La Declaración de Chapultepec de 1994, adoptada durante la Conferencia Hemisférica sobre la libertad de expresión, establecía en su principio tercero que «no podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información».



Basándose en la Declaración de Chapultepec, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos aprobó en el año 2000 la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, documento orientativo para la interpretación del art. 13 de la Convención Americana, cuyo art. 8 disponía que «todo comunicador social tiene derecho a mantener su fuente de información, notas y datos personales y archivos profesionales confidenciales».

Por lo que respecta al ámbito africano, el art. 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 reconoce el derecho de toda persona a recibir información y expresar y difundir opiniones.

La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión en África de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos —tanto la de 2002 como la de 2019— proporcionaron directrices a los Estados miembros de la Unión Africana para la protección de las fuentes periodísticas.

El art. 23 de la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático regula el derecho a la libertad de expresión y de información.

El art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH) dispone 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 impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Como se ha señalado, la jurisprudencia del TEDH ha ido configurando el derecho a la protección de las fuentes periodísticas.

Sin perjuicio de las posteriores referencias que se harán a la jurisprudencia del TEDH al analizar el articulado proyectado objeto de informe, este Tribunal ha afirmado en reiteradas ocasiones que la protección de las fuentes periodísticas es uno de los pilares de la libertad de prensa. La ausencia de tal protección podría disuadir a las fuentes periodísticas de ayudar a la prensa a informar al público sobre asuntos de interés general. Como resultado, la prensa podría ser menos capaz de desempeñar su papel esencial de «perro guardián» y su capacidad para proporcionar información precisa y fiable podría verse disminuida (Ressiot y otros c. Francia, § 99; Goodwin c. Reino Unido, § 39; Roemen y Schmit c. Luxemburgo, § 57; Ernst y otros c. Bélgica, § 91; Tillack c. Bélgica, § 53).

Por consiguiente, las limitaciones a la confidencialidad de las fuentes periodísticas exigen que el Tribunal las examine escrupulosamente y 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» (Goodwin c. Reino Unido, §§ 39-40). 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 (Jecker c. Suiza, §§ 38-40).

La protección de la confidencialidad de las fuentes periodísticas tiene dos aspectos: concierne no solo al propio periodista, sino también y en particular a la



fuentes que deliberadamente ha ayudado a la prensa a informar al público sobre asuntos de interés general [Stichting Ostade Blade c. Países Bajos (dec.), § 64; Nordisk Film & TV A/S c. Dinamarca (dec.)].

El Tribunal destaca que el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes no puede ser considerado como un simple privilegio que se les otorga o retira según la licitud o ilicitud de las fuentes, sino un atributo genuino del derecho a la información, que debe ser tratado con la mayor cautela (Nagla c. Letonia, § 97; Tillack c. Bélgica, § 65).

En el ámbito del Consejo de Europa son también relevantes la Recomendación (2000) 7 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información y la Recomendación CM/Rec (2016) 4 del Comité de Ministros sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación. A lo largo del análisis del articulado se volverá sobre estas recomendaciones.

Por lo que respecta al ámbito de la Unión Europea, el art. 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce la libertad de expresión y de información, aunque no contiene una mención expresa al derecho al secreto de las fuentes de información.

El Parlamento Europeo, en su Resolución (1068) 1994 sobre el secreto de las fuentes de información de los periodistas y el derecho de los funcionarios a divulgar la información de la que disponen, sostenía que el derecho al secreto de las fuentes de información de los periodistas contribuía en gran medida a una mayor y mejor información de los ciudadanos e instaba a los Estados que todavía no lo tuvieran reconocido que lo incluyeran en sus legislaciones, así como en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por su parte, la Comisión Europea dispuso entre sus líneas de actuación, en su Plan de Acción para la Democracia Europea (2020), la necesidad de incrementar



el refuerzo de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y la seguridad de los periodistas.

Asimismo, resultan destacables la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación, constatando la necesidad de establecer mecanismos de protección de las fuentes periodísticas y la Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión, de 27 de abril de 2022, sobre la protección de los periodistas frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos.

Finalmente, como recoge la exposición de motivos del APLO objeto de informe, debe señalarse la aprobación del Reglamento (UE) 2024/1083, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (en adelante, Reglamento 2024/1083).

El Reglamento de la Unión 2024/1083, directamente aplicable en los Estados miembros, incorpora por primera vez una regulación de normas mínimas comunes que protege el secreto de las fuentes periodísticas y las comunicaciones confidenciales de los prestadores de servicios de medios de comunicación, ante una regulación heterogénea de la materia por parte de los Estados.

En los considerandos 19 y 21 del Reglamento 2024/1083 se sostiene que «los periodistas y los editores son los actores principales en la producción y prestación de contenidos fiables de medios de comunicación, en particular informando sobre noticias o asuntos de actualidad. Para los periodistas, las fuentes son equivalentes a las «materias primas» [...]. Por lo tanto, es fundamental proteger la capacidad de los periodistas para recopilar, verificar y analizar información, en particular la información facilitada o comunicada confidencialmente, tanto en línea como fuera de línea, que esté relacionada con fuentes periodísticas o sea susceptible de identificarlas. Deben poder contar con



una protección sólida de las fuentes periodísticas y las comunicaciones confidenciales, incluyendo la protección frente a las injerencias indebidas y el uso de tecnologías de vigilancia. 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 contribuye a la protección de este. También resulta crucial para salvaguardar el papel de “guardián público” de los prestadores de servicios de medios de comunicación y, en particular, de los periodistas de investigación en las sociedades democráticas, y para defender el Estado de Derecho».

Un examen pormenorizado del Reglamento 2024/1083 se realizará durante el análisis del articulado propuesto.

4.2 Análisis del anteproyecto

Con carácter previo al examen del articulado, debe señalarse que se desconocen las razones por las que el prelegislador no ha optado por estructurar el APLO conforme a las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, esto es, de la misma forma que se divide la exposición de motivos en apartados, dividir la parte dispositiva entre disposiciones generales, parte sustantiva y parte final.

Artículo 1. Objeto y finalidad

En el apartado primero del artículo proyectado se configura el objeto de la norma como «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».

Atendiendo a lo recogido tanto en la exposición de motivos como en la justificación ofrecida en la MAIN resulta evidente que el objeto perseguido por la



norma propuesta es el desarrollo del derecho a la protección de las fuentes periodísticas.

El mencionado derecho se encuentra recogido en el art. 20.1 d) CE, así como en el Reglamento 2024/1083 que —como se ha expuesto— resulta de aplicación directa en nuestro país, constituyendo una norma de mínimos para los Estados miembros (art. 1.3 Reglamento 2024/1083). El APLO implica que, por primera vez, va a procederse a la regulación y desarrollo del referido derecho cuya regulación se encuentra en ambos textos legales de aplicación directa.

Por ello, el Consejo Fiscal considera que el precepto propuesto debería contener una referencia expresa a dicho Reglamento, en aras de la seguridad jurídica y de evitar disfunciones en la práctica.

La finalidad del secreto de los profesionales de la información se describe en el apartado segundo como la garantía del «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».

Por lo que respecta a este apartado segundo, debe ponerse de manifiesto que la mención a la «protección de la confidencialidad de las fuentes» puede resultar reduccionista respecto de lo establecido en el Reglamento 2024/1083 que, tanto en sus considerandos (considerando 19 y 21, entre otros) como en su articulado (art. 4 del Reglamento 2024/1083), se refiere a «la protección de las fuentes periodísticas y la confidencialidad de sus comunicaciones». Tratándose de una norma de mínimos, debería incluir una mención a la confidencialidad de las comunicaciones como uno de los elementos a proteger.

En otro orden de cosas, el Consejo Fiscal valora positivamente la vinculación expresa que se realiza entre el derecho fundamental a la libertad de información y «el acceso de la ciudadanía a una información veraz y de interés público y, con



ello, la formación de una opinión pública libre» en consonancia con el Reglamento 2024/1083 y con la jurisprudencia constitucional y europea.

El TEDH ha venido considerando que la garantía que el art. 10 otorga a los periodistas, en relación con la información sobre asuntos de interés general, está sujeta a la condición de que los interesados actúen de buena fe sobre la base de hechos veraces y proporcionen información «fiable y precisa» respetando la deontología periodística [Axel Springer AG c. Alemania, § 93; Bladet Tromsø y Stensaas c. Noruega, § 65; Pedersen y Baadsgaard c. Dinamarca, § 78; Fressoz y Roire c. Francia, § 54; Stoll c. Suiza, § 103; Kasabova c. Bulgaria, §§ 61 y 63-68; Sellami c. Francia, § 52-54; la misma regla debe aplicarse a las demás personas que participan en el debate público, véase Steel y Morris c. Reino Unido, § 90]. Estas condiciones se describen también como «respeto de los principios de un periodismo responsable» [Bédat c. Suiza, § 50; Pentikäinen c. Finlandia, § 90]. Estas consideraciones juegan un papel particularmente importante en la actualidad, dado el poder que ejercen los medios de comunicación en la sociedad moderna, porque no solo informan, sino que pueden al mismo tiempo sugerir, a través de la forma de presentar la información, cómo deben apreciarla los destinatarios. En un mundo en el que el individuo se enfrenta a un inmenso flujo de información, que circula por medios tradicionales o electrónicos y que involucra a un número cada vez mayor de autores, el control del respeto a la deontología periodística adquiere una importancia cada vez mayor [Stoll c. Suiza, § 104].

En reiteradas ocasiones, el Tribunal Constitucional (por todas, STC 24/2019, de 25 de febrero) ha manifestado que «la comunicación que este derecho fundamental a la libertad de información [art. 20.1 d) CE] protege es la que transmite información veraz relativa a asuntos de interés general o relevancia pública (por todas, STC 28/1996, de 26 de febrero, FJ 2, y STC 29/2009, de 26 de enero, FJ 4). En ausencia de alguno de tales requisitos la libertad de información no está constitucionalmente respaldada y, por ende, su ejercicio



podrá afectar, lesionándolo, a alguno de los derechos que como límite enuncia el artículo 20.4 CE (STC 154/1999, de 14 de septiembre, FJ 2)».

Artículo 2. Definiciones

Este precepto recopila las definiciones de los conceptos de profesionales de la información, información, fuente, servicio de medios de comunicación y prestador de servicios de medios de comunicación, «a los efectos de lo dispuesto en esta ley orgánica».

La letra a) define el concepto de profesionales de la información como «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».

Una de las principales dificultades que entraña la materia que nos ocupa radica, precisamente, en la definición de profesional de la información, de periodista, al no existir una definición única y universal.

El Reglamento 2024/1083 no concreta qué debe entenderse por periodista, si bien reconoce el cambio sustancial que han experimentado los servicios de medios de comunicación desde el comienzo del siglo XXI, haciéndose cada vez más digitales y transnacionales (considerando 2).

La definición que se propone en el APLO recuerda a la ofrecida por la Recomendación (2000) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información, según la cual se trataría de «cualquier persona física o jurídica que se dedique regular o profesionalmente a la recopilación y difusión de información al público a través de cualquier medio de comunicación de masas».



Vincular el concepto de profesional de la información con «la búsqueda, tratamiento y difusión de información veraz de interés público» para «hacer efectivo el derecho a la información» se encontraría en consonancia con lo expuesto en el Código Internacional de Ética Periodística de la UNESCO, que dispone que «la tarea primordial del periodista es la de servir el derecho a una información verídica y auténtica por la adhesión honesta a la realidad objetiva, situando conscientemente los hechos en su contexto adecuado».

En este mismo sentido, el Código Deontológico de la profesión periodística, aprobado por la Federación de Asociaciones de Periodistas de España, señala que «el primer compromiso ético del periodista es el respeto a la verdad» y que «el compromiso con la búsqueda de la verdad llevará siempre al periodista a informar sólo sobre hechos de los cuales conozca su origen, sin falsificar documentos ni omitir informaciones esenciales, así como a no publicar material informativo falso, engañoso o deformado. En consecuencia: a) Deberá fundamentar las informaciones que difunda, lo que incluye el deber que contrastar las fuentes y el de dar la oportunidad a la persona afectada de ofrecer su propia versión de los hechos; b) Advertida la difusión de material falso, engañoso o deformado, estará obligado a corregir el error sufrido con toda rapidez y con el mismo despliegue tipográfico y/o audiovisual empleado para su difusión. Asimismo, difundirá a través de su medio una disculpa cuando así proceda; c) Asimismo, y sin necesidad de que los afectados acudan a la vía judicial, deberá facilitar a las personas físicas o jurídicas la adecuada oportunidad de replicar a las inexactitudes de forma análoga a la indicada en el párrafo anterior».

El Consejo Fiscal considera positiva la definición ofrecida en la norma proyectada, pues permite ofrecer seguridad y rigor a la hora de acotar el concepto. La ausencia de ese compromiso con la veracidad de las informaciones ofrecidas debería excluir la consideración de profesional de la información, pues resulta consustancial a la misma.



En la letra b) del artículo 2 se encuentra la definición de *información* como «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».

La definición parece encontrar inspiración en la emanada de la Recomendación (2000) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información, que la configura como «cualquier declaración de hecho, opinión o idea en forma de texto, sonido y/o imagen», aunque incorpora los requisitos de ser hechos verificables y de relevancia pública, conforme a la exigencia constitucional para obtener la protección del art. 20.1 d) CE.

Sirva de ejemplo lo recogido en la STC 21/2000, de 31 de enero, al analizar el posible conflicto entre el derecho al honor y la libertad de información: «para que el derecho a la información prevalezca sobre el derecho al honor garantizado en el art. 18.1 CE es preciso, por una parte, que la información se refiera a hechos de relevancia pública; y, por otra, que dicha información sea veraz (entre otras muchas, SSTC 6/1988, de 21 de enero, 171/1990, de 12 de noviembre, 172/1990, de 12 de noviembre, 123/1993, de 19 de abril, 219/1992, de 3 de diciembre, 22/1995, de 30 de enero, 28/1996, de 26 de febrero, 138/1996, de 16 de septiembre, y 144/1998, de 30 de junio). Este Tribunal ha sostenido de forma reiterada que el requisito constitucional de la veracidad de la información no va dirigido a la exigencia de una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, sino a negar la protección constitucional a los que trasmiten como hechos verdaderos, bien simples rumores, carentes de toda constatación, o bien meras invenciones o insinuaciones sin comprobar su realidad mediante las oportunas averiguaciones propias de un profesional diligente; todo ello sin perjuicio de que su total exactitud puede ser controvertida o se incurra en errores circunstanciales que no afecten a la esencia de lo informado (SSTC 6/1988, de 21 de enero, 105/1990, de 6 de junio, 171/1990, de 12 de noviembre, 172/1990, de 12 de noviembre, 40/1992, de 30 de marzo, 232/1992, de 14 de diciembre,



240/1992, de 21 de diciembre, 15/1993, de 18 de enero, 178/1993, de 31 de mayo, 320/1994, de 28 de noviembre, 76/1995, de 22 de mayo, 6/1996, de 16 de enero, 28/1996, de 26 de febrero, 3/1997, de 13 de enero, 144/1998, de 30 de junio, 134/1999, de 15 de julio, 192/1999, de 25 de octubre)».

La letra c) del artículo 2 del APLO define lo que debe entenderse por *fente* como «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».

Por su parte, la Recomendación (2000) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información contiene una definición genérica de fuente, entendiendo por tal «cualquier persona que proporciona información a un periodista».

En este punto, no puede obviarse lo dispuesto en la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuya trasposición dio lugar a la aprobación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, *reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*.

La Directiva 2019/1937 señala en su considerando 45 que «la protección frente a represalias como medio de salvaguardar la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación debe otorgarse tanto a las personas que comunican información sobre actos u omisiones en una organización (“denuncia interna”) o a una autoridad externa (“denuncia externa”) como a las personas que ponen dicha información a disposición del público, por ejemplo, directamente a través de plataformas web o de redes sociales, o a medios de comunicación, cargos electos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos u organizaciones profesionales y empresariales». Por su parte, el Considerando



46 alude a la importancia de los denunciantes como fuentes importantes para los periodistas de investigación y crucial para salvaguardar la función de guardián que el periodismo de investigación desempeña en las sociedades democráticas. La protección de la Ley 2/2023 se aplica a «los informantes que comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral o estatutaria ya finalizada, voluntarios, becarios, trabajadores en periodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración, así como a aquellos cuya relación laboral todavía no haya comenzado, en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual».

Los arts. 27 y 28 de la Ley 2/2023 se encuentran dedicados a la revelación pública de información, conceptuada como «la puesta a disposición del público de información sobre acciones u omisiones en los términos previstos en esta ley» (art. 27.1).

El apartado primero del art. 28 de la Ley 2/2023 condiciona la protección de las personas que hagan una revelación pública, además de las establecidas en el Título VII de la Ley 2/2023, a algunas de las siguientes « a) que haya realizado la comunicación primero por canales internos y externos, o directamente por canales externos, de conformidad con los títulos II y III, sin que se hayan tomado medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido; b) que tenga motivos razonables para pensar que, o bien la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público, en particular cuando se da una situación de emergencia, o existe un riesgo de daños irreversibles, incluido un peligro para la integridad física de una persona; o bien, en caso de comunicación a través de canal externo de información, exista riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la información debido a las circunstancias particulares del caso, tales como la ocultación o destrucción de pruebas, la connivencia de una autoridad con el autor de la infracción, o que esta esté implicada en la infracción».



Sin embargo, el apartado segundo del art. 28 de la Ley 2/2023 indica que «las condiciones para acogerse a protección previstas en el apartado anterior no serán exigibles cuando la persona haya revelado información directamente a la prensa con arreglo al ejercicio de la libertad de expresión y de información veraz previstas constitucionalmente y en su legislación de desarrollo».

El art. 35.3 de la Ley 2/2023 dispone que «las personas que hayan comunicado o revelado públicamente información sobre acciones u omisiones a que se refiere el artículo 2 de forma anónima pero que posteriormente hayan sido identificadas y cumplan las condiciones previstas en esta ley, tendrán derecho a la protección que la misma contiene».

Por su parte, los arts. 60 as 68 de la Ley 2/2023 regulan un régimen sancionador en el que resultan tipificadas conductas relativas a la vulneración de las garantías de confidencialidad y anonimato previstas en la ley y, particularmente, «cualquier acción u omisión tendente a revelar la identidad del informante cuando este haya optado por el anonimato, aunque no se llegue a producir la efectiva revelación de la misma».

A la vista de lo anterior, el Consejo Fiscal considera que la vinculación entre la Ley 2/2023 y la norma proyectada exige coordinación entre ambas, en aras de la coherencia del ordenamiento jurídico, garantía de la seguridad jurídica.

Siguiendo con las definiciones del artículo 2 del APLO, su letra d) contiene la de *servicio de medios de comunicación*, entendiéndose por tal «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 de medios de comunicación».

La redacción ofrecida en el APLO no resulta coincidente con la del art. 2.1 del Reglamento UE 2024/1083, que configura el servicio de medios de comunicación como «un servicio tal y como se define en los artículos 56 y 57 del TFUE, cuya



finalidad principal, o la de una parte dissociable del mismo, consista en ofrecer programas o publicaciones de prensa al público en general por cualquier medio, a fin de informar, entretener o educar, bajo la responsabilidad editorial de un prestador de servicios de medios de comunicación».

Al respecto, el considerando 9 del Reglamento 2024/1083 aclara que «a los efectos del presente Reglamento, la definición de un servicio de medios de comunicación debe limitarse a los servicios definidos por el TFUE y, por tanto, debe abarcar cualquier forma de actividad económica. La definición de un servicio de medios de comunicación debe incluir, en particular, las emisiones de televisión o de radio, los servicios de medios de comunicación audiovisuales a petición, los *podcast* de audio o las publicaciones de prensa. Debe excluir los contenidos generados por los usuarios y cargados en una plataforma en línea, salvo que constituyan una actividad profesional prestada normalmente a título oneroso, ya se trate de una compensación económica o de otro tipo. También deben excluirse la correspondencia puramente privada, como los correos electrónicos, y todos los servicios que no tengan la prestación de programas o publicaciones de prensa como propósito principal, es decir, en los que el contenido sea puramente accesorio al servicio y no su propósito principal, como la publicidad o la información relacionadas con un producto o servicio prestados por sitios web que no ofrezcan servicios de medios de comunicación. La comunicación empresarial y la distribución de materiales informativos o promocionales para entidades públicas o privadas debe excluirse del ámbito de la definición».

Como puede observarse, el Reglamento 2024/1083 contiene una definición más amplia de servicio de medios de comunicación que la propuesta en el APLO, lo que puede generar disfunciones en la práctica.

Se desconocen las motivaciones que han llevado al prelegislador a optar por la redacción ofrecida. Una posible interpretación podría radicar en la frase inicial de ambos preceptos, esto es, «a los efectos de lo dispuesto en esta ley orgánica»



y «a los efectos del presente Reglamento», teniendo en consideración que el ámbito de regulación del Reglamento resulta mucho más amplio que la concreta materia de la norma propuesta.

El Consejo Fiscal sugiere que bien se reformule la redacción planteada en el artículo 2 d) del APLO, bien se aclare expresamente este extremo en la exposición de motivos, teniendo en cuenta la utilidad de esta en la interpretación de la norma.

Por último, la letra e) del artículo 2 del APLO contiene el concepto de *prestador de servicios de medios de comunicación*, configurado como «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».

La definición ofrecida coincide parcialmente con la del Reglamento UE 2024/1083 que indica que se trata de «una persona física o jurídica cuya actividad profesional es prestar un servicio de medios de comunicación y que ostenta la responsabilidad editorial sobre la elección del contenido del servicio de medios de comunicación y determina la manera en que se organiza».

El considerando 9 del Reglamento 2024/1083 manifiesta que «dado que el funcionamiento de los prestadores de servicios de medios de comunicación en el mercado interior puede adoptar distintas formas, la definición de prestador servicios de medios de comunicación debe abarcar un amplio espectro de agentes profesionales de los medios de comunicación que entran en el ámbito de aplicación de la definición de servicio de medios de comunicación, incluidos los profesionales independientes».

Por su parte, el considerando 11 del Reglamento 2024/1083 señala que «en el mercado de medios de comunicación digitales, los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos o los prestadores de plataformas en línea de muy gran



tamaño podrían entrar en la definición de prestador de servicios de medios de comunicación. (...) Cuando tales prestadores ejerzan control editorial sobre una o varias secciones de sus servicios, podrían tener la calificación tanto de prestador de plataforma de intercambio de vídeos, o prestador de plataforma en línea de muy gran tamaño, como de prestador de servicios de medios de comunicación».

Al respecto, el Consejo Fiscal reitera lo expuesto al analizar la definición de servicio de medios de comunicación.

Artículo 3. Titularidad

El apartado primero del artículo 3 del APLO atribuye la titularidad del derecho al secreto de las fuentes periodísticas «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».

La redacción dada parece limitar la titularidad del derecho de los profesionales de la información a aquellos que trabajen para un prestador de servicios de medios de comunicación, limitación que confrontaría con el espíritu del Reglamento 2024/1083 y de la norma proyectada, máxime si se atiende a la ampliación de titulares en el apartado segundo del propio artículo 3.

En este sentido, el considerando 19 del Reglamento 2024/1083 indica que «los prestadores de servicios de medios de comunicación y su personal editorial, en particular los periodistas, incluidos los que ejercen su actividad en tipos de empleo atípicos, como los profesionales independientes, deben poder contar con una protección sólida de las fuentes periodísticas y las comunicaciones confidenciales, incluyendo la protección frente a las injerencias indebidas y el uso de tecnologías de vigilancia».



El Consejo Fiscal sugiere una reformulación del apartado primero para indicar, sin ningún género de dudas, que los profesionales de la información independientes son titulares del derecho regulado en el APLO.

Por lo que respecta al apartado segundo, como ya se ha adelantado, se realiza una ampliación del ámbito subjetivo de la titularidad del derecho en consonancia con lo recogido en el Reglamento 2024/1083.

Así, se consideran titulares «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».

La fórmula elegida por el Reglamento 2024/1083 para la ampliación de los sujetos titulares del derecho al secreto de las fuentes periodísticas y la confidencialidad de las comunicaciones menciona «a cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación con su personal editorial, pudiera disponer de dicha información».

El considerando 20 del Reglamento 2024/1083 establece que la finalidad de la ampliación del ámbito subjetivo es «evitar que se eluda la protección de las fuentes periodísticas y de las comunicaciones confidenciales y garantizar un respeto adecuado de la vida privada y familiar, el domicilio y las comunicaciones, de conformidad con la Carta, las salvaguardias deben aplicarse también a las personas que, debido a su relación privada o profesional habitual con los prestadores de servicios de medios de comunicación o miembros de su personal editorial, puedan disponer de información que pudiera identificar a fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales. Esto debe incluir a quienes mantengan una relación estrecha en el mismo hogar y de forma estable y continua y a las personas que participen o hayan participado profesionalmente



en la preparación, producción o difusión de programas o publicaciones de prensa, y que solo constituyen un objetivo debido a sus estrechos vínculos con prestadores de servicios de medios de comunicación, periodistas u otros miembros del personal editorial. La protección de las fuentes periodísticas y de las comunicaciones confidenciales también debe beneficiar al personal de los prestadores de servicios de medios de comunicación, como el personal técnico, incluidos los expertos en ciberseguridad, que podrían constituir un objetivo, dado el importante papel de apoyo que proporciona a los periodistas que desempeñan en su trabajo diario, que requiere soluciones para garantizar la confidencialidad del trabajo periodístico y la consiguiente probabilidad de que tengan acceso a información relativa a fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales».

El Consejo Fiscal considera que la ampliación subjetiva realizada por el prelegislador resulta respetuosa con lo dispuesto en el Reglamento 2024/1083.

Artículo 4. Contenido

El contenido concreto que se da al secreto de las fuentes periodísticas aparece regulado en el artículo 4 del APLO.

Por un lado, el apartado primero indica que «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».

La Recomendación (2000) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información establece lo que debe entenderse por *información que identifica a una fuente*: «el nombre y los datos personales, así como la voz y la imagen de una fuente; las circunstancias fácticas de la obtención de información de una fuente por parte del periodista; el contenido no publicado de la información proporcionada por una



fuentes a un periodista; y los datos personales de periodistas y sus empleadores relacionados con su labor profesional».

El Reglamento 2024/1083, en su art. 4.3 a), añade a la información relativa a las fuentes periodísticas la relativa a comunicaciones confidenciales.

En este punto, el Consejo Fiscal considera que, teniendo en cuenta el carácter de norma de mínimos del Reglamento 2024/1083 y para evitar problemas interpretativos, se incluyan las comunicaciones confidenciales a la redacción del precepto.

Por otro lado, el apartado segundo del artículo 4 del APLO dispone que «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».

El prelegislador opta por aglutinar en este apartado segundo las letras b) y c) del art. 4.3 del Reglamento 2024/1083 relativas a la imposibilidad de que los Estados miembros adopten estas medidas, esto es: «b) detener, sancionar, interceptar o inspeccionar a los prestadores de servicios de medios de comunicación o a su personal editorial, o someterlos a ellos o sus instalaciones empresariales o privadas a vigilancia o poner a dichas personas en busca y captura, todo ello con el fin de obtener información relacionada con fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales, o que sea susceptible de identificarlas, o detener, sancionar, interceptar o inspeccionar a cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o con su personal editorial pudiera disponer de dicha información, o someterlas a ellas o sus instalaciones empresariales o privadas a vigilancia o



poner a dichas personas en busca y captura, todo ello con el fin de obtener dicha información; c) instalar programas informáticos de vigilancia intrusiva en cualquier material, dispositivo digital, máquina o herramienta utilizados por prestadores de servicios de medios de comunicación, su personal editorial o cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o su personal editorial, pueda disponer de información relacionada con fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales o sea susceptible de identificarlas».

Resulta evidente que el prelegislador ha reducido el contenido de las medidas enumeradas en el Reglamento 2024/1083, lo que no resultaría respetuoso con la norma europea.

Por ello, el Consejo Fiscal sugiere la reformulación del apartado para la inclusión de todas las medidas del art. 4.3 del Reglamento 2024/1083.

Artículo 5. Límites al ejercicio del derecho

El apartado primero del artículo 5 del APLO dispone que «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».

En primer lugar, debe tenerse presente que esta previsión normativa resultaría de aplicación a cualquier orden jurisdiccional y exclusivamente cuando resulte



justificada por una razón imperiosa de interés general y resulte proporcionada, atendiendo a los principios de excepcionalidad, necesidad e idoneidad.

Pese a reproducir la terminología empleada en el Reglamento 2024/1083, así como en el TEDH, se considera excesivamente genérica, máxime si se tiene en cuenta la delicada materia que regula, lo que repercute negativamente en la seguridad jurídica.

En segundo lugar, la Recomendación (2000) 7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el derecho de los periodistas a no revelar sus fuentes de información, en su principio relativo a los límites al derecho de no divulgación (principio 3), entiende que las posibles limitaciones a este derecho han de constituir «medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

A lo expuesto, la Recomendación (2000) 7 añade que «no deberá considerarse necesaria a menos que pueda establecerse de manera convincente que: (i) no existen o se han agotado medidas alternativas razonables a la divulgación por parte de las personas o autoridades públicas que solicitan la divulgación; y (ii) el interés legítimo en la divulgación prevalece claramente sobre el interés público de la no divulgación».

En tercer lugar, el TEDH señala que «una orden de revelar las fuentes puede tener un impacto perjudicial no solo en las fuentes, cuya identidad puede ser revelada, sino también en el periódico u otra publicación objeto de la orden, cuya reputación frente a posibles futuras fuentes puede verse afectada negativamente por la divulgación, y ante miembros del público, los cuales tienen interés en



recibir información de fuentes anónimas (*Sanoma Uitgevers B.V. c. Países Bajos* [GS], § 89; *Financial Times Ltd y otros c. Reino Unido*, § 70)».

En casos de registros dirigidos a identificar la fuente periodística, incluso si no dan resultado, el TEDH declara que constituyen un hecho más grave que la citación para revelar la identidad de la fuente, puesto que «en efecto, los investigadores que provistos de una orden de registro sorprenden a un periodista en su lugar de trabajo tienen facultades de investigación muy amplias porque tienen, por definición, acceso a toda la documentación en poder del periodista (*Roemen y Schmit c. Luxemburgo*, § 57; *Ernst y otros c. Bélgica*, § 103; *Görmüş y otros c. Turquía*, §§ 57-59)».

Según el TEDH, «esta intervención no sólo podría tener repercusiones muy negativas en las relaciones de los demandantes con sus fuentes de información, sino que también podría tener un efecto disuasorio sobre otros periodistas u otros informantes de cara a denunciar irregularidades o hechos cuestionables de las autoridades públicas (*Görmüş y otros c. Turquía*, §§ 73-74; *Roemen y Schmit c. Luxemburgo*, § 57; *Nagla c. Letonia*)».

Por lo que respecta al apartado segundo del artículo 5 del APLO, centrado en el orden penal, dispone que «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».

La referencia que se hace a que las limitaciones se realicen «en el marco de las diligencias de investigación» resulta confusa. De un lado, porque no es la



terminología empelada en la LECrim para referirse a un procedimiento penal, que parece ser a lo que se refiere el prelegislador. De otro, porque es la denominación para las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal. Por ello, se sugiere su sustitución por la expresión «en el marco de un procedimiento penal».

Los supuestos en los que cabe adoptar medidas que limitan el derecho al secreto de las fuentes periodísticas restringen al máximo su aplicabilidad, lo que refuerza la configuración y protección del derecho fundamental del art. 20.1 d) CE.

Sin embargo, la referencia a «los elementos esenciales del sistema constitucional» introduce confusión en la interpretación del precepto, repercutiendo negativamente en la seguridad jurídica. Por ello, el Consejo Fiscal considera que debería reformularse esta previsión.

El apartado tercero del artículo 5 del APLO se encuentra referido al cumplimiento de los principios de especialidad y de idoneidad en la adopción de medidas limitativas del derecho.

Debe señalarse que no resulta coherente exigir respecto del cumplimiento del principio de especialidad que las medidas limitativas no puedan ser autorizadas cuando «tengan por objeto prevenir o descubrir delitos o despejar sospechas sin base objetiva» (art. 5.3.a) APLO) y, por otro lado, establecer en el apartado segundo del precepto supuestos que admitirían las medidas limitativas a prevención de hechos que impliquen «un daño grave e inminente».

El apartado cuarto del artículo 5 del APLO indica que «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».

En este punto, el Consejo Fiscal sugiere introducir en este apartado cuarto del artículo 5 del APLO el término «conjuntamente» inmediatamente después de la expresión «la valoración del interés general se basará» a fin de que la ponderación se realice de forma integradora.

Artículo 6. Límites a la vigilancia intrusiva

El texto propuesto para el artículo 6 del APLO viene a reproducir el contenido del art. 4.5 y 6 del Reglamento 2024/1083.

Así, en el apartado primero se exige para la instalación de programas informáticos de vigilancia intrusiva, el cumplimiento de las previsiones del artículo 5 del APLO, que se realice para investigar alguno de los delitos del art. 2.2 de la Decisión Marco 2002/584/JAI y que la pena de privación de libertad sea de tres o más años de duración.

Todos estos requisitos son coincidentes con lo previsto en el art. 4.5 b) del Reglamento 2024/1083.

El apartado segundo extiende la previsión anterior 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», reproduciendo lo recogido en el artículo 4.5 b) del Reglamento 2024/1083.

En cuanto al apartado tercero del artículo proyectado, en él se reproduce lo dispuesto en el art. 4.6 del Reglamento 2024/1083, relativo a la necesaria revisión periódica de la medida.



En principio, la regulación ofrecida resultaría respetuosa con lo establecido en el Reglamento 2024/1083. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico contamos con un estándar mayor de protección a la hora de utilizar este tipo de programas informáticos de vigilancia intrusiva, toda vez que el art. 588 septies a) LECrim resulta mucho más restrictivo en su utilización que la regulación propuesta.

Por ello, el Consejo Fiscal sugiere la reconsideración de la fórmula empleada por el prelegislador.

Disposición adicional única. Autorregulación

La disposición adicional única insta a las autoridades competentes a facilitar «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».

Esta propuesta de autorregulación está en consonancia con lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 4.8 del Reglamento 2024/1083 que indica que, en ausencia de una autoridad u organismo independiente, «los prestadores de servicios de medios de comunicación o su personal editorial, o cualquier persona [...] que tenga una relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o su personal editorial, podrán solicitar la asistencia de un organismo o mecanismo de autorregulación».

Al respecto, el considerando 54 del Reglamento 2024/1083 reconoce la importancia de los mecanismos de corregulación y autorregulación, explicitando que «tales mecanismos representan un tipo de iniciativa voluntaria, por ejemplo,



en forma de códigos de conducta, que permite a los prestadores de servicios de medios de comunicación o a sus representantes adoptar directrices comunes, en particular sobre normas éticas, la corrección de errores o gestión de denuncias, entre ellos mismos y para sí mismos. Una autorregulación sólida, inclusiva y ampliamente aceptada de los medios de comunicación representa una garantía eficaz de la calidad y del profesionalismo de los servicios de medios de comunicación y resulta clave para salvaguardar la integridad editorial».

Asimismo, la Recomendación (UE) 2022/1634 de la Comisión, de 16 de septiembre de 2022, sobre salvaguardias internas para la independencia editorial y la transparencia de la propiedad en el sector de los medios de comunicación, afirma que «como complemento de la legislación y como se subraya en el Plan de Acción para la Democracia Europea, la Comisión ha apoyado activamente las iniciativas de autorregulación del propio sector de los medios de comunicación. La presente Recomendación forma parte de estos esfuerzos» (considerando 7).

Continúa la Recomendación (UE) 2022/1634 de la Comisión indicando que «el sector de los medios de comunicación tiene una larga tradición de autorregulación y ya ha adoptado una serie de iniciativas en este ámbito. Sobre la base de esas iniciativas y teniendo en cuenta la diversidad de tradiciones y enfoques jurídicos en los Estados miembros, se pueden identificar prácticas voluntarias que los prestadores de servicios de comunicación podrían seguir para mejorar su resiliencia y resistir mejor ante la presión política y económica. El sector podría entablar un debate sobre estas prácticas voluntarias, dejando al mismo tiempo que los prestadores de servicios de comunicación decidan libremente cuáles pueden adaptarse a sus necesidades individuales y a sus modelos de negocio, en particular teniendo en cuenta las necesidades específicas de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo» (considerando 8).



Por último, la Comisión sostiene en esta Recomendación que «la autorregulación de los medios de comunicación y las normas deontológicas periodísticas son herramientas eficaces para empoderar a los periodistas y ayudarles a resistir ante presiones indebidas, también de carácter político y comercial, reforzando así la confianza del público en los medios de comunicación» (considerando 14).

Disposición final primera. Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

La disposición final primera plantea la introducción de un nuevo número 4 en el art. 417 LECrim para «acomodar su redacción a las medidas contempladas en esta ley orgánica y reforzar así la protección del secreto profesional».

Se propone la siguiente redacción para el apartado propuesto: «4. 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».

El Consejo Fiscal nada objeta al respecto al considerar que el contenido proyectado para el nuevo apartado del art. 417 LECrim resulta conforme con lo dispuesto en el art. 20.1 d) CE y su inclusión expresa en la LECrim dota de mayor seguridad jurídica a los titulares del derecho a la protección de las fuentes periodísticas. Sin embargo, consideramos que podría aprovecharse esta reforma de la LECrim para introducir otras dos modificaciones.

En primer lugar, la modificación de la redacción del apartado tercero del art. 417 LECrim [«los incapacitados física o moralmente»] para su adecuación a una terminología más actual y respetuosa con los derechos fundamentales.



En segundo lugar, en aras de la seguridad jurídica, podría articularse el cauce procesal para que los titulares del derecho al secreto de las fuentes periodísticas puedan impugnar las medidas limitativas del citado derecho en el seno de un procedimiento en el que tendrían la consideración de terceros.

Esta posibilidad resultaría amparada por el propio Reglamento 2024/1083 que en el primer párrafo de su art. 4.8 establece que «los Estados miembros garantizarán que los prestadores de servicios de medios de comunicación o su personal editorial, o cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o su personal editorial, pueda disponer de información relacionada con fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales o sea susceptible de identificarlas, tenga derecho a una tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 47 de la Carta, en relación con las infracciones de lo dispuesto en los apartados 3 a 7 del presente artículo».

Por su parte, el considerando 22 del Reglamento 2024/1083 recuerda que, «de conformidad con la jurisprudencia consolidada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la tutela judicial efectiva presupone, en principio, que, para ejercer de forma efectiva ese derecho, se informe a su debido tiempo —sin poner en peligro la eficacia de las investigaciones en curso— de las medidas de vigilancia adoptadas sin el conocimiento del interesado. A fin de fortalecer ulteriormente ese derecho, es importante que los prestadores de servicios de medios de comunicación, los periodistas y las personas que tengan una relación regular o profesional con ellos puedan contar con una asistencia adecuada en el ejercicio de ese derecho. Dicha asistencia podría ser de naturaleza jurídica, económica o de otro tipo, como el suministro de información sobre los recursos judiciales disponibles».

Muestra de la necesidad de configurar el cauce procedimental al que se está haciendo referencia es la STC 30/2022, de 7 de marzo (FJ 5), ante la inadmisión a trámite de recursos interpuestos por periodistas sobre la base de la inexistencia



de una previsión legal al respecto, salvo la de los arts. 334 y 803 ter b) LECrim. El Tribunal Constitucional sostiene que «una interpretación sistemática de la legislación procesal debe llevar necesariamente a una conclusión diferente a la alcanzada, en este caso, por los órganos de la jurisdicción ordinaria. Así, el hecho de que la Ley de enjuiciamiento criminal haya previsto expresamente la posibilidad de que terceros ajenos al procedimiento puedan impugnar directamente resoluciones judiciales que acuerdan la incautación de “armas, instrumentos o efectos de cualquier clase que puedan tener relación con el delito” (art. 334.1 LECrim), o el decomiso de sus “bienes, efectos o ganancias” [arts. 803 ter e) y 803 ter a) LECrim], no permite inferir, como de hecho sostiene la Audiencia Provincial de Baleares, que la potestad de interponer recursos quede restringida únicamente a estos supuestos. Es preciso entender que, las razones que justifican la intervención procesal de los interesados en las situaciones descritas concurren también a la hora de reconocer el derecho de acceso a la jurisdicción cuando el mismo venga justificado en la necesidad de defender derechos fundamentales de contenido sustantivo, como los que están presentes en el supuesto de hecho que nos ocupa (...). La argumentación de las resoluciones impugnadas, además, ignora la jurisprudencia del Tribunal Europeo Derechos Humanos al interpretar el art. 6 CEDH y el principio *pro actione*, en supuestos de reconocimiento de la participación activa de terceros en, por ejemplo, procedimientos administrativos sancionadores. En estos supuestos, la jurisprudencia de Estrasburgo ha afirmado que “la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva exige que una persona goce la posibilidad clara y concreta de recurrir un acto que constituya una injerencia en sus derechos” (SSTEDH de 10 de enero de 2017, asunto Aparicio Navarro Reverter y García San Miguel y Orueta c. España, § 34, y 22 de junio de 2006, asunto Díaz Ochoa c. España, § 41)».

Por tanto, el Consejo Fiscal sugiere que se valore la necesidad de realizar las dos modificaciones propuestas.



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

La disposición final segunda proyecta la reforma del art. 371 LEC, con idéntica justificación que la reforma de la LECrim, esto es, «acomodar su redacción a las medidas contempladas en esta ley orgánica y reforzar así la protección del secreto profesional».

La reforma del art. 371 LEC consiste en la introducción de un nuevo apartado segundo, lo que determina que el vigente pase a ser el apartado tercero.

La concreta redacción ofrecida al nuevo apartado segundo indica que «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».

Atendiendo a la redacción tanto del art. 417.4 LECrim como a la del proyectado art. 371.2 LEC, se observa que no son coincidentes, pudiendo generar problemas interpretativos.

Por ello, el Consejo Fiscal sugiere se reconsidere la fórmula ofrecida para el art. 371.2 LEC y su sustitución por una más cercana a la del art. 417.4 LECrim, fórmula que resulta más clara y precisa.



Disposición final tercera, cuarta y quinta. Carácter de la ley. Título competencial. Entrada en vigor

Respecto de las disposiciones finales, relativas a la naturaleza de la ley (DF 3ª), al título competencial (DF 4ª) y entrada en vigor (DF 5ª), nada se objeta por el Consejo Fiscal.

Con la formulación de estas observaciones, el Consejo Fiscal da cumplimiento al preceptivo trámite de audiencia previsto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Madrid, a 3 de febrero de 2026

LA TENIENTE FISCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

(en sustitución de la Excm. Sra. Fiscal General del Estado ex art. 6.1 del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero)

Fdo.: María de los Ángeles Sánchez Conde