

LA LEY 14/1966, DE 18 DE MARZO, DE PRENSA E IMPRENTA: UN MODELO DE AUTOCENSURA

Enrique Gómez-Reino y Carnota*
Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

El sistema legal y administrativo de la Ley de prensa de 1966 estableció límites excesivamente abiertos. También tipificó infracciones administrativas de forma indeterminada y genérica y estableció un doble sistema de responsabilidad, administrativa y penal. Consecuentemente, el director del periódico estaba obligado a ejercer una autocensura.

Palabras clave: prensa, infracciones, sanciones, non bis in idem, autocensura.

Abstract

The legal and administrative system designed by the press law 1966 established excessive open limits.

It also categorized administrative infractions in a generic and undetermined manner and it established a double system of responsibility: administrative and criminal. Consequently, the director of the newspaper was forced to undertake self-censorship.

Keywords: press, infractions, sanctions, non bis in idem, self-censorship.

1. Los hitos de la frustrada reforma de la Ley de Prensa de Serrano Suñer de 1938: una ley de guerra vigente hasta 1966

A partir de 1950 se piensa en la reforma de la Ley de 1938 y así J. APARICIO, Director General de Prensa, en la X Asamblea de Asociaciones de la Prensa (1952), anuncia que "se lleva varios meses estudiando su perfeccionamiento." Posteriormente, Gabriel ARIAS- SALGADO, Ministro de Información y Turismo de 1951 a 1962, lo corrobora en sucesivos discursos entre 1953 y 1957 ante el Consejo Nacional de Prensa, anunciando un nuevo Estatuto de la Información. El Decreto 1037/ 1957, de 18 de julio, crea la Comisión especial para el estudio y elaboración del Anteproyecto de la Ley de Bases de la

Recibido: 22/05/07. Aceptado: 15/05/07

* Catedrático de Derecho Administrativo

Información, comenzando un poco más tarde sus trabajos en el Valle de los Caídos.

Este texto fracasó por su carácter poco innovador con respecto a la Ley anterior. También contribuyeron al fracaso las críticas de algunos pocos obispos que deseaban la supresión total de la censura. En fin, ARIAS-SALGADO, se despachaba diciendo en la clausura del Consejo Nacional de Prensa de 1954 que “quienes aún claman por la llamada libertad de prensa demuestran ser personas bastante retrasadas.”

2. El proceso de elaboración de la nueva Ley

En julio de 1962, y con la formación de un nuevo Gobierno, comienza para la prensa una nueva etapa. En efecto, en declaraciones al “Diario Popular” de Lisboa, publicadas en su edición de 28 de enero de 1963, M. FRAGA IRIBARNE, Ministro de Información y Turismo, indicaba que el nuevo Estatuto de la Prensa estaría formando por cuatro proyectos distintos: uno, sobre el régimen de las empresas periodísticas y de edición; el segundo, sobre las campañas publicitarias de interés privado; el tercero, sobre el Estatuto de periodistas; y, el último, sobre la reforma de ciertos artículos del Código Penal.

El anteproyecto de Ley de Prensa fue aprobado en el Consejo de Ministros de 9 de julio de 1965, enviado posteriormente a las Cortes y debatido y dictaminado por la Comisión de Información y Turismo, integrada por 53 procuradores.

Al texto articulado del Proyecto se presentaron 119 escritos por 45 Procuradores, que totalizaron 367 enmiendas al texto articulado, aunque ninguna de ellas a la totalidad. La Ponencia sólo aceptó en su trabajo 121 enmiendas, en forma total o parcial. En su Informe acepta la modificación de 52 artículos de los 72 de que constaba el Proyecto.

J. A. ELIZALDE¹ tabuló, en su día, encuadrando en seis sectores fundamentales, a los 51 Procuradores que tuvieron alguna intervención significativa en la elaboración del Dictamen de las Cortes, lo cual, revelaba para él la

¹ “Intervención de las Cortes Españolas en la elaboración de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta.” Ponencia en el Seminario del Prof. SANCHEZ AGESTA. Madrid, curso 1969- 70.

existencia, en esta nueva etapa del franquismo, de “grupos” y “tendencias” en el proceso de decisión. Los seis sectores eran los siguientes: Procuradores vinculados al Movimiento, Procuradores vinculados a la Organización sindical, Procuradores de orientación demócrata- cristiana conservadora, Procuradores vinculados al sector periodístico, Procuradores de orientación tradicionalista, y Procuradores vinculados a la Administración.

De 1962 a 1966, mientras se debatía la nueva Ley, el Ministro modifica el régimen de la censura de la Ley de 1938, pasando de un régimen de censura previa administrativa o “censura retenida”, a una “censura delegada en el Director del periódico”, tal y como aquél mismo explicó en una conferencia pronunciada en la Sociedad Bilbaína, el 13 de diciembre de 1965, y publicada en el nº 176 de la Gaceta de la Prensa.

La Administración y el amplio grupo de procuradores vinculados al Movimiento defendieron casi en bloque a la Ponencia. Estos dos sectores de Procuradores, coincidentes en general con el de Procuradores Sindicales, orientaron decisivamente los debates políticos y las decisiones.

El Pleno de las Cortes celebrado el 15 de marzo de 1966 aprobó, finalmente, el Proyecto de Ley con el voto en contra de cuatro Procuradores: NIETO, PUIG, MAESTRO- AMADO e IZURDIAGA.

3. El régimen jurídico- administrativo de la prensa en la nueva Ley

Al promulgarse la Ley FRAGA IRIBARNE un periodista preguntó a M. DELIBES si consideraba que aquélla suponía un avance con respecto a la situación anterior. “Mi respuesta – según el escritor y académico- fue de pata de banco: Antes te obligaban a escribir lo que no sentías, ahora se conforman con prohibirte que escribas lo que sientes; algo hemos ganado.”

Con respecto a la Ley anterior, la nueva prohibía la “censura previa.” Asimismo, a partir de su entrada en vigor tampoco se podría exigir la consulta obligatoria, salvo en los estados de excepción y guerra (art. 3), aunque acto seguido se introducía una nueva institución, eufemísticamente denominada *consulta voluntaria*, léase *censura voluntaria*. Al menos, y en virtud del principio de seguridad jurídica, tenía algo de positivo, y era que la respuesta aprobatoria o el silencio de la Administración eximían de responsabilidad ante la misma por la difusión del impreso sometido a consulta (art. 4).

Esta nueva batería de controles más ligeros se regulaba después de reconocer pomposamente el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 12 del Fuero de los Españoles, una de las llamadas Leyes Fundamentales, que no constitución, como ha tenido ocasión de destacar nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 80/ 1982, de 20 de diciembre. El contenido de aquella libertad proclamada quedaba, no obstante, a su vez, francamente constreñido o limitado, por lo dispuesto en el artículo 2: verdadero caballo de batalla de la Ley. Disponía ese precepto que la libertad de expresión y el derecho a la difusión de informaciones no tendrían “más limitaciones que las impuestas por las Leyes. Son limitaciones: el respeto a la verdad y a la moral, el acatamiento a la Ley de Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales (entre la que se encontraba el Fuero de los Españoles), las exigencias de la defensa nacional, de la seguridad del Estado y del mantenimiento del orden público interior y la paz exterior, el debido respeto a las instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa, la independencia de los Tribunales, y la salvaguarda de la intimidad y del honor personal y familiar”.

Imposición, pues, de un amplísimo abanico de límites cuya vaguedad es patente, lo cual creó un grado muy alto de inseguridad en los directores de periódicos. Límites que, además, en la mayor parte de los casos fueron interpretados de una manera restrictiva por la jurisprudencia del Tribunal Supremo².

Deben recordarse también las reticencias a la supresión de las consignas, al menos durante algún tiempo. Pero ahora se daban vía telefónica. Un ejemplo de esta nueva política del teléfono nos lo narra M. DELIBES en los siguientes términos: “Al producirse los luctuosos sucesos de Granada del pasado verano, el Delegado de Información y Turismo de Valladolid, aconsejó telefónicamente al director de mi periódico “El Norte de Castilla”, la forma y relieve con que debería titularse la noticia, que como es sabido, provenía del Gobierno Civil de aquella ciudad”.³

La intervención administrativa en la prensa bajo esta Ley fue intensa, como se ha señalado más arriba, dando lugar a actos administrativos de muy

² Véase a este respecto mi artículo “Las infracciones al artículo 2º de la Ley de Prensa”. RAP, nº 69. Págs. 135- 175.

³ Cuadernos para el Diálogo, nº 90, marzo de 1971.

diversa naturaleza⁴ que se manifiestan en las diferentes actividades de la prensa, de las cuales es necesario dar cuenta en estos momentos, al menos de las más significativas:

a) Empresas periodísticas. Este tipo de empresas estaba sometido a algunas reglas derogatorias del régimen jurídico común, tanto en su constitución como en su funcionamiento. El capital debía pertenecer, como regla general, a personas naturales o jurídicas de nacionalidad española y residentes en España, aunque también se admitía la participación de hasta un 20% por parte de españoles no residentes en España, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con lo cual se excluía, que esa era su finalidad, a los españoles exiliados políticos en el extranjero.

Cuando la forma adoptada fuese la de sociedad anónima, las acciones tenían que ser nominativas e intransferibles a extranjeros. La misma condición se predicaba de las acciones de un socio que ostentara la cualidad de sociedad por acciones. Por otra parte, el objeto social debería circunscribirse, expresamente, a la publicación por cuenta propia de impresos periódicos (Cap. II, arts. 9 a 25).

La Ley opta por la aplicación de un régimen específico para la empresa periodística, frente a la concepción mayoritaria de la aplicación de un régimen de derecho común (mercantil). Esta solución legal fue adoptada por influencia de los propagandistas demócratas cristianos, tributarios de la doctrina de Herrera Oria, frente a los representantes del Opus Dei que defendían la aplicación pura y simple de la legislación común.⁵ Línea que estaba en consonancia con una parte de la doctrina científica francesa, que consideraba la información como un “servicio de interés público” o de “interés social”, no por supuesto en sentido técnico- jurídico, sino con la finalidad de enfatizar la necesidad de una cierta intervención estatal como garantía de la libertad de prensa (TERROU, R. PINTO, VOYENNE, entre otros). La finalidad era limitar los poderes de influencia de los propietarios en la gestión profesional con el objeto de satisfacer el derecho del público a la información, y en concreto el de conocer, en primer término, “quienes nos informan”.

⁴ Una clasificación de las mismas en M. CLAVERO AREVALO, “Prensa y jurisdicción contencioso- administrativa”. RAP, nº 50

⁵ Véase a este respecto, ALFONSO NIETO, “El concepto de empresa periodística”. Universidad de Navarra. Pamplona, 1967

Si bien es loable y positiva la opción legal por un estatuto específico para la empresa periodística, no lo fue tanto la obligación de inscripción en un registro *ad hoc* antes de dar comienzo al ejercicio de sus actividades. Ese registro se convirtió de facto en un instrumento decisivo de control del acceso a la actividad empresarial periodística, ya que, por ejemplo, uno de los elementos a valorar era “la descripción de la finalidad de las publicaciones y principios que las inspiran” (art. 27,f).

Al mismo tiempo, podían cancelarse las inscripciones en el Registro,⁶ oído el Consejo Nacional de Prensa y el Sindicato Nacional, entre otros supuestos, en aquél consistente en que pudiera racionalmente deducirse que la publicación sería utilizada para los resultados previstos en el artículo 5, esto es, “intentar deformar la opinión pública, impedir la libre información o realizar cualquier actividad contraria al ejercicio de las libertades y derechos regulados por la Ley” (arts. 27 a 29).

Por último, las empresas periodísticas quedaban sometidas a la inspección de la contabilidad y de las tiradas de sus publicaciones por parte de la Administración (art. 25).

b) El director de periódicos. Uno de los elementos clave del nuevo edificio diseñado por la Ley es, sin duda alguna, la figura del director. Con respecto a la situación anterior, se produce un cambio importante que es su libre designación por la empresa periodística, entre personas de nacionalidad española, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con residencia en donde el periódico se publique y con título de periodista inscrito en el Registro oficial (arts. 35 y 40), así como la colegiación obligatoria integrada en aquella época, en la Organización Sindical (art. 33). El director, por otra parte, respondía administrativamente “de cuantas infracciones se cometan a través del medio informativo” (art. 3). Estaba, por lo tanto, sometido a un principio de responsabilidad objetiva, ya que al legislador sólo le interesaba residenciar en una sola persona la responsabilidad administrativa. Esta espada de Damocles permanente sobre la cabeza el Director se compensaba con el reconocimiento de un derecho de veto “sobre el contenido de todos los originales del periódico, tanto de redacción, como de administración y publicidad” (art. 37).

⁶ Sobre estos temas, consúltese J. SALAS, “Registros de empresas periodísticas y editoriales, régimen jurídico de inscripciones y cancelaciones”. I. García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1975.

c) La potestad sancionatoria de la Administración. La Ley atribuía a la Administración una amplísima potestad sancionatoria. Tal potestad traía causa del art. 66 según el cual “la infracción de los preceptos legales y reglamentarios en materia de Prensa e Imprenta será sancionable en vía administrativa” y a continuación añadía “independientemente de que sea o no constitutiva de delito”. Precepto que infringía, manifiestamente, el principio de “*non bis in idem*”. Este poder sancionatorio administrativo había adquirido en el régimen franquista, tanto desde el punto de vista cualitativo cuanto desde el cuantitativo, una dimensión patológica.⁷ No es de extrañar que la doctrina científica hubiera llamado la atención en esa época acerca de este particular, señalando que “numerosas características del actual sistema de sanciones administrativas se aproximan, con semejanzas sorprendentes a peculiaridades del sistema español del antiguo régimen” (L. MARTÍN-RETORTILLO); o que “el Derecho Administrativo sancionatorio es un derecho repressivo pre-beccariano, situación que contraría abiertamente postulados elementales del Estado de Derecho” (E. GARCÍA DE ENTERRÍA).

La jurisdicción contencioso-administrativa no contribuyó tampoco a remediar la situación que se acaba de describir. De hecho, el Tribunal Supremo mantuvo quien las sanciones administrativas de prensa no eran de aplicación los principios básicos del Derecho Penal, fundamentando tal conclusión en la autonomía del régimen administrativo de la prensa y en una interpretación restrictiva de los principios sustentadores del Derecho Penal (Ss. de 27 de octubre, 13 de noviembre y 23 de diciembre de 1969, y de 19 y 23 de febrero de 1970), con algunas excepciones (Ss. de 18 de febrero de 1970 y 13 de diciembre de 1970).

Por otra parte, la tipificación de las infracciones en la Ley (clasificadas en muy graves, graves y leves), era en muchos casos abstracta o genérica: “intención manifiesta de deformar la opinión pública”, o “cause perturbación grave y actual”, conceptos que actúan como agravatorios (art. 68, b), o la definición de las infracciones leves “como cualquier infracción de las disposiciones legales o reglamentarias que no estén comprendidas como infracción muy grave o grave” (art. 68.2).

⁷ En relación con sus causas, véase J. R. PARADA VÁZQUEZ, “El poder sancionatorio en la Administración y la crisis del sistema jurídico penal”, RAP, nº 67

Se establecía expresamente, además, la compatibilidad de la responsabilidad administrativa con la penal (art. 66) como se acaba de señalar más arriba. Recuérdese que una de las previsiones de cierre del sistema de la nueva regulación de la prensa fue la reforma del Código Penal, llevada a cabo mediante Ley de 8 de abril de 1967, la cual introdujo un nuevo artículo 165.bis,b), cuyo contenido asume de modo prácticamente literal la redacción del artículo 2 de la Ley de Prensa. Ello, como es obvio, infringía flagrantemente el principio de *non bis in idem*. No es extraño, por tanto, que la reforma fuera censurada por la Asamblea de los Decanos de los Colegios de Abogados de España, celebrada los días 16 y 17 de junio de 1967, así como por las Asociaciones de Prensa de Madrid y Barcelona (diario Madrid de 3 de mayo de 1967 y ABC de 12 de febrero de 1967).

Debe de señalarse, también, que por la comisión de las infracciones podían imponerse sanciones al Director y a las empresas conjuntamente. Las multas al Director podían llegar, en aquella época, a las 250.000 pesetas y hasta seis meses de suspensión en el ejercicio de sus actividades profesionales. La empresa podía ser sancionada con multas de hasta 500.000 pesetas y suspensión de hasta dos meses a las publicaciones diarias. La sanción de multa era compatible además con cualquier otra.

d) El régimen jurídico de las publicaciones. La Ley de Prensa definía de forma minuciosa el impreso y sus clases (Capítulo II). Nos interesa ahora la categoría de publicaciones periódicas (art. 10), las cuales son objeto, a su vez, de subclasificaciones según distintos criterios: frecuencia de aparición diarios { D. 743/1966, art. 8.a)}, semanarios {D. 743/1966, art. 8.b)} y otra periodicidad {D. 743/1966, art. 8.c)}; contenido (información general, especializadas, especiales, religiosas y sobre la juventud); origen (nacionales y extranjeras). A su vez, según su contenido y origen el régimen jurídico era distinto, e incluso no todas las publicaciones periódicas de la Iglesia estaban sometidas al mismo régimen jurídico, ya que no todas estaban amparadas por el Concordato de 1953, como era el caso de *Ecclesia*.

La prensa extranjera, siempre bajo sospecha, quedaba sometida a controles severos consistentes en un régimen escalonado de intervenciones administrativas: 1º. Control sobre la empresa informativa, que debía inscribirse en el llamado "Registro de empresas importadoras de publicaciones extranjeras" (D. 744/1966); 2º. Una vez inscrita la empresa, la solicitud de la

correspondiente autorización para cada publicación periódica extranjera que se pretendiese importar, condición *sine qua non*, para solicitar la correspondiente licencia del Ministerio de Comercio; 3º. La “declaración liberada” para importar; 4º. La autorización previa para la difusión de los ejemplares; y 5º. El cajetín en cada ejemplar, es decir, un sello de identificación de la empresa importadora y el precio del ejemplar.

Por otra parte, todas las publicaciones estaban obligadas a insertar el llamado pie de imprenta (art. 11). La infracción a este deber llevaba consigo la consideración de la publicación como clandestina (art. 13).

Por último, es necesario hacer referencia a la obligación de depósito administrativo de toda publicación antes de proceder a la difusión de cualquier diario o semanario, media hora antes como mínimo de su difusión (art. 12.2). El impreso difundido pero no previamente depositado en vía administrativa se consideraba también clandestino a los efectos del Código Penal (art. 13). Esta medida, que tenía como finalidad facilitar el secuestro de la publicación, era, por lo tanto, equiparable a la censura previa.

e) El secuestro administrativo. Con independencia del secuestro judicial, regulado en la LECr. (arts. 817 a 823), la Ley de Prensa concedía a la autoridad administrativa la facultad de secuestrar (art. 64), toda publicación y su puesta a disposición de la autoridad judicial. Se trataba de una medida provisional, que habría de ser ratificada o levantada por el juez, con la finalidad de poner al servicio de la justicia los impresos o publicaciones presuntamente delictivas, así como sus moldes, para evitar su difusión. Si esta difusión se produjera, la Administración podía además sancionar por infracción al art. 2 de la Ley (STS de 26 de febrero de 1970).

f) El balance de la aplicación de la Ley de Prensa e Imprenta. Desde su publicación hasta marzo de 1969, la represión de la prensa y otras publicaciones periódicas fue muy dura. En particular, el artículo 2 de la Ley supuso un verdadero quebradero de cabeza para la prensa española.

Las cifras al respecto resultan plenamente esclarecedoras. Desde el 9 de abril de 1966, fecha de entrada en vigor de la Ley, hasta el 9 de abril de 1969, se incoaron por parte del Ministerio de Información y Turismo 540 expedientes administrativos, de los cuales 298 fueron resueltos con imposición de sanciones – 258 de carácter leve, 35 de carácter grave y 5 de índole muy grave-.

En cuanto a las causas motivadoras de las sanciones, hay que resaltar que: el incumplimiento de requisitos de tipo formal, intrusismo profesional, derecho de réplica, o la infracción del objeto, dieron lugar a 130 de las sanciones, mientras que otras 168 tuvieron como causa la infracción de los límites a la libertad de expresión contemplados en el artículo 2 de la Ley.

Dos de las sanciones muy graves impuestas por el Consejo de Ministros, cada una de las cuales con 250.000 pesetas de multa y suspensión por dos meses, tuvieron como destinatario al diario "Madrid". Otra sanción muy grave por igual importe y plazo de suspensión le fue impuesta a la revista "Destino" de Barcelona. Además, el diario "El Alcázar" fue suspendido el 27 de septiembre de 1968, al no ser sometido a depósito ante el Ministerio.

De los 242 expedientes restantes incoados en el período antes citado -9 de abril de 1966 a 9 de abril de 1969-, fueron sobreseídos o archivados 148, permaneciendo aún en tramitación un total de 54 en fecha de 9 de abril de 1969. Momento en el que, por lo demás, ya habían sido objeto de sanción administrativa 155 publicaciones - 40 diarios y 115 de otra periodicidad-. En cuanto a la vía jurisdiccional, la Sala Tercera del Tribunal Supremo desestimó 24 recursos interpuestos por los particulares contra las resoluciones de la Administración en esta materia, permaneciendo a 9 de abril de 1969 un total de 38 recursos contenciosos en trámite.

Sin salir del período de referencia aludido, la Administración ejerció 35 veces la facultad de secuestro previo de publicaciones que le concedía la Ley. Excepto en un caso, en todos lo demás los secuestros preventivos fueron confirmados por la autoridad judicial, sin perjuicio de la resolución recaída en cada uno de ellos.

Los directores de medios informativos, por último, se acogieron en 1062 ocasiones al trámite de la consulta voluntaria, siendo la respuesta de carácter denegatorio en 120 casos.

Recapitulación

El régimen jurídico- administrativo de la prensa diseñado por la Ley de 1966 proyectó en la práctica un modelo de autocensura. Las trabas al ejercicio de la libertad quedaron de manifiesto. Los límites eran excesivos y abiertos, y su traspaso o vulneración podía llevar aparejada una doble

sanción, administrativa y penal. La tipificación abstracta, genérica e indeterminada de las infracciones se combinaba con un sistema de sanciones administrativas de muy variada índole y gravedad. De cualquier infracción a la Ley, sólo respondía el director del periódico, y como compensación se le otorgaba un derecho de veto sobre cualquier contenido de la publicación, incluso de la publicidad. El director estaba, pues, condenado a practicar la autocensura, o a arriesgarse y, eventualmente, pagar cara su libertad.

La posición del director era delicada en un doble frente: frente a la Administración y frente a la propia empresa periodística. Frente a la primera, el director era el único responsable; frente a su empresa, la posición del director era marcadamente precaria porque aquella no podía mantener a toda costa al mando de su periódico a una persona que podría llevarle a la ruina tras la suspensión de su actividad empresarial. Para evitar tal situación, la Ley le ofrecía un doble portillo, una válvula de escape: acudir a la "consulta voluntaria" o "practicar la autocensura".

Bien es cierto que en esta etapa ya no estábamos ante un "régimen fascista con reservas" como había calificado D. RIDRUEJO a la época bélica y al franquismo. La nueva etapa respondía, por el contrario, a lo que el jurista francés CH. EISSENMANN llamó "una dictadura espiritual moderada". Con la nueva Ley de Prensa se trataba, en definitiva, de seguir controlando, aunque a través de técnicas novedosas, a los espíritus, lo cual era, como es evidente, el medio más seguro para controlar los comportamientos de los hombres.