

LA INTERACCION INFORMATIVA EN LA ORBITA DEL PODER DEL ESTADO

I. LAS «NEW PRESS IDEAS» Y LA NUEVA REALIDAD

Tras el medio siglo por donde andamos pueden considerarse en trámite de consolidación, dentro y fuera de España, las que vienen llamándose con oportuna terminología *new Press ideas* (1). Estas nuevas ideas no constituyen el resultado de una elaboración teórica más o menos especulativa, ni siquiera un despliegue doctrinal en simbiosis con cierto pragmatismo. Se trata de conceptos cuya novedad se implica en la renovación de nuestras circunstancias, de este mundo próximo del cual derivan estas tres comprobaciones fundamentales:

1.^a Que el término «Prensa» se nos ha encogido. Ya no sirve para designar el conjunto de las comunicaciones periódicas ejemplificadas en el Diario. Este sigue siendo importante instrumento, pero ya no es el primero, al ser batido por la recepción de las ondas de la Radio; ni el más atractivo, ante el avance del Cine y de la Televisión.

2.^a Que la Prensa —y *a fortiori* la entera información— no puede ser considerada simple empresa de iniciativa particular, ni puro ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento. La transformación social que se hace circunstancia nuestra la ofrece como tarea pública de interés colectivo. Puede afirmarse que a la estructura social individualista correspondió una Prensa hecha instrumento de derechos individuales; a la estructura social de grupos y partidos, una Prensa configurada como empresa con equipo más o menos ideológico, y a la estructura social de masas y de máquinas responde ahora una Prensa convertida en institución.

3.^a Que es preciso encuadrar esta notoria transformación en el marco del Derecho. Si Max Nordau vió ya la libertad de Prensa ofrecida al individuo por los teorizantes del 1900 como una de las mentiras convencionales de nues-

(1) Las «new Press ideas» fueron señaladas por WILLIAM REED, en *Editor and Publisher*, 20 diciembre 1947.

tra civilización, los cambios patentes obligan a destacar la Prensa de las regulaciones tradicionales y a someter al nuevo entero ámbito informativo a unas normas que cuenten con esa nueva realidad.

La Prensa había sido vista precedentemente como un instrumento de la libertad individual. Era una manera de exponer el pensamiento, una modalidad —la más cercana y manejable— de la proyección de la actitud de los individuos dentro de los esquemas que señalaban el derecho a la expresión del propio pensamiento como contribución a la formación del poder político. Tradicionalmente ha venido siendo encuadrada como parte de la teoría de los derechos individuales, justamente entre aquellas que Thiers calificaba de «libertades necesarias» (2).

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano —punto de partida de las afirmaciones dogmáticas del orden constitucional en boga— veía la libertad de Prensa como uno de los más preciados derechos. Junto a la libertad de reunión fueron especie del gran concepto de la manifestación o expresión pública del pensamiento. Así, el jurista Hauriou señalaba los tres aspectos de estas manifestaciones: hablada, escrita y declamada, que es decir palabra, imprenta y teatro. En general, toda la materia quedó ligada al orden de la opinión en el terreno de la política.

Reverso de esta impostación es la relevancia frente al prójimo: el Derecho de Prensa aparece aquí como parte de la legislación sobre difamación. La construcción de Esmein la ofrece generalmente como ejercicio de la libertad de exposición del pensamiento. Se procura ligar la libertad a la responsabilidad. Singularmente cuando se trata de expresión escrita —imprenta— se tiende a determinar la responsabilidad de los autores. De ahí que se señale que el director de un periódico haya de responder de los textos que carezcan de firma, y que frente a la interferencia de la inmunidad parlamentaria se señale un responsable subsidiario.

Puede decirse que el encuadramiento tradicional, derivado de la Declaración de 1787, fué ofrecido por las leyes francesas sobre la Prensa, especialmente en el período 1814-1819. La Ley de 8 de julio de 1819 exige pie de imprenta, fianza y responsabilidad. Los actos de los gobernantes son así objeto de la publicidad que quieran darla los periódicos. No se publican referencias de sesiones secretas del Parlamento. A los simples fines de comprobación las autoridades gubernativas reciben un ejemplar del impreso antes de ponerse en

(2) BENEYTO: *Planteamiento del régimen jurídico de Prensa y Propaganda*, Madrid, 1944. Otro aspecto en su artículo «La Prensa, desbordada», *Gaceta de la Prensa*, 1955, y en la publicación del Instituto *Mass Communications*, Madrid, 1957.

circulación. Porque se vive todavía del enfrentamiento Rey y Pueblo o Autoridad y Libertad. Pero el Gobierno no puede hacer otra cosa que enviar notas que desmientan o aclaren las informaciones publicadas. Para las leyes de 1814-18 estas notas tienen la calificación de anuncios o remitidos: son textos que deben ser insertados al día siguiente de su envío sin otra exigencia que la de cubrir los gastos de inserción. Solamente por Decreto de 17 de febrero de 1852, esta inserción se declara gratuita.

Ahí está —en este texto de 1852— un giro interesante: se empieza a exigir la autorización previa de los periódicos y se regulan infracciones y sanciones. Por primera vez se castiga la publicación de noticias falsas. Por primera vez se cuida que dejen de presentarse al público informaciones morbosas. Y se llega a establecer la supresión del periódico mismo cuando delitos cometidos por su medio hayan sido base de condena criminal o den lugar a reiteración en cualquier contravención o delito. Un tercer aspecto en la ordenación derivada de la Declaración es abordado por la Ley de 10 de diciembre de 1830, que regula la actividad de los voceadores de los periódicos, así como de la llamada prensa mural: ningún escrito —manuscrito, impreso, grabado o litografiado— podrá fijarse en calles, plazas o lugares públicos sin previo conocimiento de la autoridad.

Procede de esa línea, la legislación española anterior al Alzamiento del 18 de Julio. El artículo 13 de la Constitución de 1876 —centro de la convivencia política amparada por la Restauración— determina como derecho de todo español el de «emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa». No podía ser de otra manera más que olvidando que todo nuestro siglo XIX había centrado en la defensa de la libertad de Prensa las discusiones más vivas y reiteradas. Incluso en autores de significación antiliberal el periódico cumple una función de consejero de pueblo.

Las cosas empiezan a variar cuando Benito Mussolini destaca la influencia de los poderosos: beneficiarios de la libertad de Prensa no son sino los grupos capitalistas. Los periódicos —propaganda—, están planteados para servir a la plutocracia, a los partidos o a ciertos influyentes individuos, y se reducen a la tarea de comprar y vender noticias sensacionales, y de producir en el público una saturación de información o de agruparlos en torno a muy pocas empresas constituyendo en algunos ejemplos verdadero instrumento de los «truts». Se ha visto con ello que la Prensa no debía estar al servicio de los intereses de sus propietarios... Pero también por ahí la forja y el crecimiento del sector público nos ha dado el ejemplo de una Prensa al servicio del partido o de la

organización gubernamental en régimen de exclusión de otras posibilidades de expresión ciudadana.

La Italia fascista mantuvo el artículo 23 del Estatuto albertino, pero estableció un nuevo régimen de Prensa con el Real Decreto de febrero de 1928; la Alemania nazi, sin modificar la Ley de 7 de mayo de 1874, transformó la entera ordenación de la Prensa con la Ley de 4 de octubre de 1933. En uno y otro lado la expresión informativa fué unificada y ligada al partido único establecido, con lo que vendría a encontrar culminación el proceso de politización instrumental inaugurado con la diana del liberalismo. Suprimidos los demás partidos, desaparecen también sus órganos de expresión. Al mismo tiempo se amplía la competencia estatal, y lo que implicaba breves trámites, ofrece contenido a un entero departamento ministerial.

Lo ocurrido en estas zonas no ha dejado de tener repercusión en las demás. Los éxitos del orbe soviético han hecho valorar su sistema de información. Otra vez, también aquí, los gobernantes prefieren la utilidad a la razón. Pero en el fondo hay que reconocer que también hay algo de razonable en lo que ha parecido sencillamente útil... «New Press ideas» son aireadas por teorizantes y por juristas. La interacción informativa no es pura actividad política, vinculada con exceso a la participación electoral; tiene mucho de educación, y más que expresión es comunicación... Así se acercan las distintas esferas: teatro, cine, reunión, libros, radio... Sobre todas ellas se ha visto actuar a determinados regímenes y con todas ellas se ha contado en las terribles conflagraciones. Los arreos de la guerra no suelen enviarse a los desvanes; se los decora civilmente y campan por sus respetos. A la imagen próxima se une de este modo la huella bélica. Estamos claramente ante una nueva impostación legal, cara a un ámbito que se nos acerca al tiempo que se ensancha.

Ahora la Prensa se ve como un servicio, actividad o esfuerzo técnico que tiende a acercar a las gentes los textos que difunden las noticias. No es que se utilicen medios nuevos sino que *se está ante una nueva realidad*.

Al lado del viejo poder de policía empieza a surgir autónoma y vigorosamente, al menos con la ayuda de extensos y profundos sectores públicos, un servicio informativo, cuando no propiamente un poder noticioso. El Estado contemporáneo ve así citadas entre sus atribuciones esta competencia para intervenir en la propagación de las noticias —«Nachrichtenkontrolle», en la terminología de Carl J. Friedrich (3)—. Las exigencias policíacas —pie de imprenta, depósito, etc.— se siguen formulando, pero tienen un nuevo contenido. El

(3) FRIEDRICH: *Der Verfassungstaat der Neuzeit*. Viena, 1953.

poder público se considera parte y no simple espectador. No solamente por apetito de poder, sino por deber cívico.

El proceso de la concentración industrial ha hecho difícil la concurrencia de *medios informativos* y ha llevado a monopolios u oligopolios. El ciudadano ha podido justamente reclamar el amparo del poder público frente a tal irrupción. Quizá la más entrañable raíz de esta nueva competencia estatal ande por estos caminos: aún dentro de un sistema jurídico-político demoliberal, el Estado ha de intervenir para garantizar la expresión de las opiniones y para salvaguardar la libertad de expresión, por lo que toca al individuo, mas —como señala Driencourt— también para proteger al país entero, para defender a la nación de las fuerzas informativas exteriores (4).

Al pasar de un régimen de aparente libre concurrencia a un régimen de declarada u oculta intervención, la actitud del hombre contemporáneo ha sido de sorpresa. Pero ésta deja de serlo si se advierte que la Historia nos hace conocer avatares análogos.

2. EL PROCESO HISTÓRICO

Cuando los egiptólogos citan el primer periódico conocido hablan precisamente de un periódico oficial, en el tiempo de Toutmés III, hace tres mil seiscientos años. El *Acta diurna* romana fué también prensa gubernativa: exponía sobre los muros de la Ciudad Eterna las sesiones del Senado, y desde Augusto se ocupaba también de la vida social... No hay, pues, que extrañarse de las medidas inglesas de 1538, que someten a autorización del Consejo privado del Rey la impresión de libros y su importación. La historia de la *Gaceta* de Francia es aleccionadora: fundada en 1631 por el hugonote Renaudot y apoyada por Richelieu, se gubernamentaliza bajo Luis XIV, es encabezada por las armas reales y desde 1791 depende del Ministerio de Asuntos Exteriores... Vergennes, ministro, se ocupa de dirigir la opinión con la censura, la policía... y la prensa.

De entonces arranca el primer sector público: el material tipográfico confiscado por la Comuna en 1792 por servir a los «envenenadores de la opinión», es entregado a los «patriotas». En fin, el Decreto de 18 de agosto de 1792 acepta la propuesta girondina de crear un «Bureau d'Esprit»: la Asamblea crea entonces como sección del Ministerio del Interior «el primer Ministerio de Propaganda». En 1805 Fouché reorganiza la oficina, y desde 1810 se convierte

(4) DRIENCOURT: *La propagande, nouvelle force politique*. Paris, 1956.

en Dirección General de Imprentas y de Librerías. Poco antes, el 2 de agosto de 1809, Napoleón explica ante el Consejo de Estado: «La imprenta es un arsenal que no puede ponerse en las manos de todo el mundo...» El artículo 10 del Decreto de 5 de febrero de 1810 formula la restricción fundamental a los derechos proclamados: no puede imprimirse nada que pueda atentar a los deberes de los súbditos cerca del soberano y al interés del Estado. Otro Decreto napoleónico —el 14 de diciembre de aquel mismo 1810— instituye los Censores imperiales, que debían examinar los libros y proponer los cambios y supresiones. Oficialmente sonaba la apariencia de una censura *a posteriori*, pero sus inconvenientes eran tales que las gentes preferían en la práctica una previa consulta prevista en la ley como voluntaria.

No fué distinto el avatar español. Los Reyes Católicos con su ordenanza de 8 de julio de 1502 se habían anticipado a las exigencias de otros monarcas que someten a su autorización la publicación e importación de libros. Pero es más tarde, el 7 de septiembre de 1558, cuando la ordenanza dada por Doña Juana, en nombre de Don Felipe, presenta la primera reglamentación completa de la materia. Toda la Edad Moderna disciplina el pensamiento español mediante la Inquisición y la Censura.

En 1788 Carlos III exige licencia previa y ordena represión penal. El pasaje 8.17.3 de la Novísima Recopilación señala la necesidad de licencia previa, sometimiento en la expresión a la dignidad debida, indicación de la procedencia de los textos y prohibición de que los periódicos se ocupen de asuntos resueltos por el Rey o el Gobierno —salvo caso especial y congruente consulta—. En 1805 una Real Cédula sale al paso de los abusos. La libertad de imprenta que se proclama en la Constitución de Bayona sigue las líneas restrictivas marcadas por Napoleón: se establece una Comisión de senadores para vigilarla. Las Cortes de 1812 insertan en la típica Constitución gaditana el artículo 371 que reconoce a todos los españoles la libertad de «escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación». (Se advierte ahí el encuadramiento de la libertad de expresión en el marco de la actividad ciudadana). La Censura es restablecida en 1814, previendo la presentación de lo que se pretenda publicar ante la persona a cuyo cargo esté el gobierno político, quien juzgará carteles, anuncios y diarios u otros escritos impresos «desnudándose de todo espíritu de partido». Desde 1834, la nueva imposición censoria, exceptúa ya a los libros. En 1844, 1859 y 1867 se dictan nuevas leyes... pero también aquí rigió el mismo ritmo: unas veces libre expresión hasta la anarquía, otras censura previa hasta el candado en la boca. Al término del siglo, las leyes de 1879 y 1883 señalan la sanción y la formulación, respectivamente, de la actividad comunicativa. Se distingue la

fundación de uno de estos órganos de opinión, mediante una declaración a la autoridad y la publicación, que se liga a la presentación de ejemplares. Entretanto las disposiciones proclamadas en la Constitución de 1876 siguen las vicisitudes de esta misma: la libertad de Prensa es una de las garantías que suelen suspenderse.

El nuevo régimen jurídico de la Prensa se deja advertir desde 1920, con disposiciones que regulan superficie y precio. En 1923 la Dictadura del General Primo de Rivera impone la censura y desde 1931 la República utiliza la posibilidad de suspender los derechos que proclama el artículo 34 de la nueva Constitución, según el cual existe el derecho de «emitir libremente» ideas y opiniones sin sujeción a previa censura, y tan solo por mandamiento judicial podrían recogerse ediciones de libros o de periódicos. En las vísperas del Alzamiento, en 1935, el tema interesa y es visto como esfera más vasta: un proyecto de Ley sobre Publicidad engloba a los medios de comunicación más recientemente desarrollados con el tradicional instrumento tipográfico. Así no puede extrañar que la Ley de 22 de abril de 1938 ofrezca a la Prensa como «uno de los viejos conceptos que el Nuevo Estado había de someter más urgentemente a revisión». La Prensa no puede seguir al margen del Estado; el periódico ha de situarse «en servicio permanente al interés nacional». Pero esto no es hacedero sino reconociendo a la Prensa la doble función de transmitir al Estado las voces de la nación y de comunicar a ésta las órdenes y directrices de aquél. Se la ve, en fin, como órgano decisivo en la formación de la conciencia popular y, sobre todo, por la creación de una conciencia colectiva.

Nos encontramos, pues, en España desde 1938 con una Ley de Prensa. No la tienen otros países. Portugal que la preveía en su Constitución, la reclama recientemente. Alemania está dudando entre los varios proyectos... y aún algunos creen que es mejor no tener ley especial, siendo suficientes las disposiciones penales, dentro del marco de la Ley fundamental. Algunos *Länder*, como Baviera, disponen, sin embargo, ya de tal disposición. Italia reactiva últimamente la reforma de la ley de urgencia, aprobada en 20 de enero de 1948 (llamada «leggina» porque recoge solamente parte del proyecto: veintitrés artículos sobre cuarenta y uno). En fin, Francia la había previsto en la teorización de su primer ministro Debré como estatuto que figurase si no en la Constitución al menos en una ley orgánica.

Fuera de la Prensa, otras zonas del mundo de las comunicaciones comunitarias han venido siendo reguladas por la autoridad a lo largo de la Historia. La expresión declamada —o el teatro—, dependía tradicionalmente de los Municipios. Cuando se consideran los momentos revolucionarios se documenta el peso de la pasión que se metía en la representación dramática: París prohibió

una ópera sobre Adriano porque no quería ver, ni en escena, a un emperador, y detuvo a los autores de cierta *Casta Susana* porque se decía: «Vosotros, sus acusadores, no podéis ser sus jueces». En 1793 los teatros municipales de la capital de Francia deberían representar dos veces por semana *Bruto*, *Guillermo Tell* y *Cayo Graco*, obras que trazaban los gloriosos acontecimientos de la revolución y las virtudes de los defensores de la libertad... En España, mientras las Cortes se reunían en Cádiz, inflamaban los ánimos las tragedias de Alfieri.

Desde 1608 España cuenta con unas Ordenanzas, obra del protector del Hospital madrileño, D. Juan de Tejada. Reformadas en 1641 constituyen la reglamentación de espectáculos que precede al régimen ilustrado. En éste actúan dos instituciones: la Judicatura, organismo censorio, y la Superintendencia del Teatro, con finalidad impulsora. En 1799 se establece una Junta directora de teatros que es, desde 1801, el órgano supremo de gobierno del ramo, pero que también prontamente decae y la competencia en materia de representaciones se afirma como municipal, según rige durante todo el siglo XIX. A partir de 1913, y sobre todo por el Reglamento de 3 de mayo de 1935, tal competencia se centra en la esfera gubernativa y singularmente dentro de la Dirección General de Seguridad, con su Junta de Espectáculos Públicos. Con el Régimen del 18 de Julio surgen las intervenciones sindicales y la inserción del Teatro en el marco de una Dirección General propia.

A ese mismo Centro directivo toca la competencia en materia de Cinematografía, que arranca también de la Dirección de Seguridad y mantiene ciertos vínculos con el Departamento de Comercio. El Reglamento de Espectáculos de 1935 atribuía la censura cinematográfica a un funcionario dependiente de la Dirección de Seguridad, y exceptuaba —dentro de la línea de la información periodística— las películas de «actualidad» (nombre que precede al de noticiarios), y dentro de la norma cultural, las de carácter instructivo, como reportajes, documentales o de temas científicos. En el Ministerio de Comercio el cine dependió de comisiones reguladoras y de servicios de ordenación. Sus antecedentes están en el Consejo de Cinematografía creado por Decreto de 1.º de octubre de 1934 y regulado en 28 de febrero de 1935.

Un medio nuevo —la Radiodifusión— aparece ligado a las comunicaciones telegráficas. Las primeras disposiciones conectan radiodifusión con radiotelegrafía y la configuran —según la ley española de 26 de junio de 1934— como servicio nacional declarado de utilidad pública. Años antes, en la *Radio Act* inglesa de 1927, se estudiaron las distantes formas de radiocomunicación, a fin de regular el aprovechamiento de los diferentes canales.

La Radiodifusión había sido aproximada a la Prensa por cuanto su interés residía en las noticias, cuya difusión aumentaba la utilización publicitaria del

instrumento. Un decenio más tarde de la «Radio Act» inglesa ya se advertía que la Radiodifusión nada tenía de común con las comunicaciones postales. La naturaleza de los servicios postales —escribía W. Hardy Wickwar— reside en su individualización, en tanto que la esencia de la Radio es la difusión de sonidos idénticos para todos y para cada uno (5). Los norteamericanos y los franceses, añade, han sido lógicos al asimilarla a la Prensa, e incluso los nazis y los soviets que la configuraron como aspecto de la propaganda y de la educación popular. Son, en efecto, tan acentuadas sus características políticas —o al menos públicas— que esencialmente difiere la Radio del Correo, tanto como la comunicación individualizada y diferenciada de la comunitaria e indiferenciada. En España la ley de 1934 la vió como servicio público, pero no llegó a señalar el carácter político que, sin embargo, aleteaba en su transfondo. Luego, al configurarse dentro del Servicio Nacional de Propaganda, dependiente del primer Gobierno, en febrero de 1938, anunciaba su posterior desarrollo como competencia informativa. Por ello el encuadramiento de la Televisión no ofreció aquí duda.

El turismo se señala también como medio informativo: es la visita que suple o que completa al documento impreso. El turismo se relaciona con la Administración y con el derecho sobre la raíz de la hostelería que muestra huella tradicional, ciertamente sincronizada con las medidas sobre libros y periódicos. Así fueron también los Reyes Católicos quienes estimularon el establecimiento de ventas y posadas, regulando su régimen, y la época ilustrada el momento de determinación del interés de tales hospedajes. Hay que advertir con todo que si la Prensa no logra contextura entitativa hasta que pueda producirse en cantidad y encuentre masas de lectores, el turismo no surge con la moderna calificación, sino cuando se desarrollan los medios de transporte contemporáneos. Y así como la hospedería fué competencia municipal y gubernativa, también en el turismo surgen los grupos locales para su fomento y las comisiones nacionales y las comisarías regias.

Puede concluirse que el ámbito de la interacción informativa ha sido configurado históricamente como competencia de la Administración, salvado el período de triunfo de las ideas liberales que consideraban a la Información plenamente vinculada al ejercicio de la actividad ciudadana, casi diríamos electoral.

(5) HARDY WICKWAR: *The Public Services*. Londres, 1938.

3. HACIA UNA IMPOSTACION SOCIOLOGICA DE LOS MEDIOS
DE INFORMACIÓN

La conciencia de la crisis social actual no puede ser negada. Cuantos hombres tienen responsabilidad dan testimonio de ella. Algunos recuerdan como período comparable el de los siglos V-VI, pero parece que basta pensar en la Edad Moderna para fijar y filiar la nueva impostación.

Del descubrimiento del hombre y de la creación del Estado en el siglo XVI se pasa a los dos contrastantes impulsos de la exaltación del individuo frente a la Sociedad y de la Sociedad frente al Estado, que en las más próximas centurias ha conducido a la aparición de los grupos dominantes y de las masas rebeldes. Las fuerzas económicas se han interferido en la dinámica social con volumen e ímpetu totalmente inéditos. Se acabaron los regímenes estamentarios que permitían conservar un flaco orden por bajo de la abultada desvalidez. Dejó de valer el honor, junto al peso del dinero; como el dinero deja de primar, ahora, junto al trabajo. Estamos ante una sociedad de masas, cuya exacta interpretación no es posible deducir de los conceptos precedentes. Hacen falta gafas nuevas, las gafas de cada época que Goethe pedía (6).

Al entrar en movimiento las masas, rotas las antiguas estructuras, sólo la Iglesia con su fuerza espiritual podría haber ofrecido cauce al río o dique a la marea. Pero la fuerza espiritual de la Iglesia se ha ido soterrando en ese echar tierra a las almas que ocupó a tantas gentes en los últimos siglos. Así, cuando el Estado quiere imponer rígidamente un orden no tiene suficiente con la policía y se ha de hacer, de alguna forma, iglesia. Laiciza al cura, inventando el comisario político; laiciza la predicación, creando la propaganda... Se dirá que eso fué el Nacionalsocialismo y que eso es el Soviet. Pero se olvida que ninguna realidad política es ajena al desarrollo espiritual de la vida del hombre contemporáneo. Ni el totalitarismo soviético deja de pesar, ni se apaga el rescaldo fascista. Hay ahí un transfondo que se puede dejar de lado pero que influye aunque lo ignoremos. En los países que fulminaron a nazis y a bolcheviques se estudian las reacciones de las masas ante las noticias, se elaboran técnicas de persuasión y se imponen tesis cuyas conclusiones, a menudo inadvertidas, conforman un completo sistema de confesionalidad estatal a cuyo servicio se establecen mecanismos derivados del ensamblaje de las técnicas bélicas con las publicitarias.

(6) BENEYTO: *Espíritu y Estado en el siglo XVI*. Madrid, 1954. También *El orden sociopolítico en la dialéctica histórica*, en esta REVISTA, 1956.

Sin embargo, se encuentra fuera del Estado aunque ya vaya ingresando en su órbita, el primer gran mecanismo: la producción y la circulación de las noticias. El monopolio de este material hace inoperante la multiplicidad hemerográfica. Si todos los periódicos disponen del mismo fondo noticiable, todos han de coincidir en comunicar las noticias realmente interesantes que descuellan entre el caudal entregado por las Agencias. Como por otra parte los diarios van siendo reducidos, y procuran tener una clientela que no rehuse lo que se le da, de manera que sirva a la sociedad entera y no —como en el siglo XIX— al interés político arropado en su torno. Dejan de tomarse en cuenta matices de opinión: Balmes podía titular a su órgano periodístico «el pensamiento de la nación»; ahora no se busca ya pensamiento alguno, sino noticia, y si es posible titular o grito; bien que el grito o el titular se interprete ya el hecho, la noticia considerada aséptica.

Por otra parte, el quehacer del diario se ha visto dirigir hacia otros medios. No solamente por el surgimiento de la radio, con su enorme velocidad difusora, sino ese milagro de la imagen transmitida también, que es la televisión —impacto profundo por ofrecerse de modo simultáneo y auténtico—. Es que, además, se han visto surgir la revista para documentar, el semanario ilustrado para deleitar, y el periódico de noticias para mostrar en esquema los noticieros de cada veinticuatro horas. Todo ello ha hecho intervenir en la tarea informativa a grupos y fuerzas de catadura muy diversa y con preocupaciones a veces sospechosas.

Es importante señalar que al desalojarse de los diarios la carga ideológica con que los calificó el período individualista, este fondo pasa a ciertas publicaciones hebdomadarias, dando ocasión a que determinados regímenes cuiden más de la vigilancia de este tipo de prensa que de los diarios, a los que dejan una más amplia libertad (7).

Se ve así que el liberalismo partía de la libertad de expresión del pensamiento como exigencia de una convivencia política basada en la formalización de las declaraciones de voluntad como elemento de formación de la opinión pública. Se encontraba de este modo con que los elementos de influenciación de esa opinión no estaban en las manos de todos los ciudadanos sino en las de unos cuantos poderosos, estableciendo prácticamente un reconocimiento de la coacción de los *trusts* capitalistas dueños de los medios de información. El totalitarismo nos muestra a la información como educación, gubernamentaliza las actividades informativas, convierte en funcionarios a los agentes de la

(7) BENEYTO: *Mass Communications*. «Los medios de información en la sociedad moderna». Madrid, 1957.

interacción comunicativa. El pueblo entero, pulverizado como masa, es objeto de sumisión a los mecanismos de impregnación ideológica: el Estado se convierte en Iglesia.

Mientras en el mundo occidental domina la publicidad, en el oriental se marca el secreto. La Unión Soviética ofrece la información en circuito cerrado, accesible sólo a la élite comunista. Frente al liberalismo y al totalitarismo la línea humana es la línea cristiana. Hay que partir de reconocimiento del derecho del hombre a su propio juicio. Para que este juicio se pueda formar es necesaria una información accesible, una abertura a las fuentes noticiosas. El derecho a la información se podrá colocar al lado del derecho al trabajo y a la vivienda —entre las libertades de las nuevas Tablas—. Importa conseguir así que el Estado no se adueñe de la información sino que la rijan, enfrentándose con la irrupción de las fuerzas económicas e ideológicas, haciendo posible la producción objetiva de noticias y su recepción general.

La interferencia de lo social en esta zona de la competencia informativa hace subrayar la exigencia de alteralidad. Como el maestro necesita al discípulo y el orador al oyente y el escritor al lector; como hasta en la correspondencia hacen falta remitente y destinatario, la alteralidad resulta aquí obligada y se amplía y densifica cuando de la comunicación individual se pasa a la colectiva y finalmente se aboca a la imagen de la comunicación comunitaria. La información ha de configurarse como una institución social apoyada en fórmulas empresariales de derecho especial a fin de hacerla respetuosa siempre con el interés común. Falta todavía —de esta falta comprobaremos desgraciadamente sus repercusiones en nuestra exposición— un estudio sistemático de las relaciones dinámicas entre la estructura y el funcionamiento de los medios de información y el sistema social en el cual operan. La relación entre información y sociedad es conocida, pero el detalle de sus interferencias aún no tienen doctrina suficiente. De cualquier modo ya algo significa la ley.

4. EL DERECHO A SER INFORMADO, LOS INTERESES COLECTIVOS Y LA CONFIGURACIÓN DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS

La formulación del régimen jurídico propio de este conjunto de medios de información ha de tener en cuenta los tres elementos que sitúan las comunicaciones comunitarias: agente, mensaje y receptor; para atender de seguida a la configuración del interés colectivo que busca encuadramiento en las normas fijadas por el poder público.

Importa advertir que solamente desde el siglo XVIII se inicia un despliegue cultural de cierta trascendencia. Se trata de ampliar el círculo de las gentes informadas, rompiendo el reducto del aulicismo; las capas inferiores advierten la superioridad del núcleo ilustrado. Hay que llegar al siglo XIX para que la instrucción se mezcle con la información en el sentido moderno, para que con las primeras letras, que se van imponiendo como mimo por los políticos renovadores, surja la difusión del periódico, la lectura de la hoja impresa... La instrucción obligatoria prepara la irrupción de las masas, con lo que el periódico va a poder iniciar grandes tiradas; en tanto que la concentración urbana y el comercio del gran almacén prepararán esa publicidad que aparece como ángel protector de la empresa periodística. Ese aumento de lectores ha sido superado por el número de radio-oyentes y aun de frecuentadores de cines y de televidentes. Nos encontramos ante una verdadera plenitud, lleno casi absoluto de receptores del quehacer informativo.

A la vieja curiosidad por la política sigue ahora una nueva curiosidad por saber «lo que pasa». En ello andan versiones de la actividad social e implícitamente actividades de tipo gubernativo, rota la distinción entre el orden jurídico público y el orden jurídico privado; cuando ya no se trata sino que se accede a un *status* que fijan los poderes públicos, no siempre políticos. El régimen de Prensa se nos ofrece así como medio de información y de opinión. Es precisa la información para dar base a la opinión. Todos somos accionistas del país en que vivimos y consideramos que se nos debe tener al tanto de la marcha de la sociedad en que estamos insertos.

Parece, pues, que en la configuración de las nuevas competencias debe atenderse a ese hipotético derecho a ser informado que arma la presencia del súbdito. Pero, ¿estamos ante un derecho individual o ante un derecho colectivo? ¿Hay, acaso, una nueva Tabla en la cual el hombre una el derecho a ser informado junto al derecho al salario o a la vivienda? ¿O sencillamente existe un derecho de la colectividad a la información?

En grupos reducidos es posible que sirva el esquema de las sociedades anónimas, donde el accionista tiene derecho a conocer los balances; las comunicaciones colectivas serían así tipo propio de semejante interacción. El alumno ante el catedrático, el oyente ante el conferenciante, el socio de un club ante sus directivos..., están sin duda apoyados en ese mecanismo. Pero, ¿también como la sociedad entera, cada ciudadano tienen derecho a ser informado por quienes dirigen la misma sociedad?

Un derecho del súbdito a ser informado podrá parecer exorbitante, pero dentro de una órbita congruente no se debe negar. Resulta consecuencia lógica del derecho a la instrucción y del deber de sentirse en comunidad de destino

con la patria. Aquellas viejas pretensiones de los grupos dominantes de la Edad Media que lograron que los príncipes les diesen información sobre planes y presupuestos, serían ahora aspiraciones de todo ciudadano, de acuerdo con el despliegue general de saberes y de exigencias. El *quod omnes tangit ab omnibus aprobetur*, de finísima intención y de alado ímpetu, encontraría nueva aplicación. *Si la falta de opinión pública es una enfermedad social —según palabras difundidas desde la Cátedra de San Pedro—, y para formar juicios propios es preciso estar bien informado, hay que pedir una información adecuada* y prudente como se pidió otrora la instrucción y como se busca —de la fórmula tomista— la participación en el Principado.

Pero aquí hay también un verdadero interés colectivo, dada la coincidencia de situaciones de un bien que sirve a la satisfacción de los deseos de todos: el hecho —subrayado por Jaeger ante los juristas católicos de Italia— de que los periódicos que refieren «lo que pasa» tengan una cierta difusión es ya indicio de que algunos millones de personas sienten la necesidad de conocer los acontecimientos (8). Y aún puede añadirse que la audición radiofónica y la transmisión de imágenes informativas por los noticiarios cinematográficos y televisados ofrecen un verdadero plebiscito en pro de la proclamación de tal interés. El derecho a ser informado va perfilándose en las sentencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Consistiría en dar y recibir noticias y en exponer ideas; defenderlas, enseñarlas, publicarlas, oirlas, leerlas, replicar y rechazar... Tal derecho exige alteralidad: dador y receptor, y propiamente se configura como derecho de grupo aunque en razón de la protección cívica se le llame individual, personal o civil.

Se perfila también en Norteamérica el derecho a recibir información sobre las actividades gubernativas, lo que podrá conducir a la formulación de un deber de dar información, propio de los órganos responsables de aquellas actividades (9).

Configurado como derecho de la colectividad, es evidente que él mismo autoriza la intervención de los gobernantes. El Estado tendrá que mirar hacia la información, como mira hacia la enseñanza. Y si es claro que podrá disponer de sus propios medios (tener una radio o un periódico, como tienen una escuela o una universidad), deberá mirarlos como servicios públicos y formular su competencia dentro de las normas y las obligaciones impuestas por tales servicios.

(8) JAEGER: «Il diritto della collettività all'informazione attraverso la stampa», *Iustitia*, 12, 1959.

(9) LEON GREEN: «The right to communicate», *New York University Law Review*, 35, 1960.

El encuadramiento jurídico de la información debe respetar exactamente esos mismos principios de igualdad, continuidad e imparcialidad que vienen definiendo el régimen administrativo del servicio público, evitando que se levante con fuerza política el propio sistema de gestión empresarial. Bajo esta divisa, tanto da que acepte el sistema de empresas privadas como el de entidades estatales autónomas o que se dé beligerancia a los grupos sociales, sindicales y políticos. Lo importante y previo es que las nuevas competencias se configuren dentro del esquema normativo del servicio público.

Algunos autores han estimado que el servicio público de la información debería pergeñarse como concesión administrativa, y en efecto, como concesiones se han calificado los canales de radiodifusión y hasta ciertos periódicos —como el ejemplo español de las *Hojas de los Lunes*—. Más bien considero que lo que existe es una «función ordenadora», tal como se reconoce en la ley española de Prensa de 1938, y al modo como teorizan ciertos administrativistas alemanes, como el profesor de Tubinga, Schneider, que habla de la «necesaria función reglamentadora» («notwendige Ordnungsfunktion des Staats») (10).

Nos encontramos ante una etapa de clarificación y acaso de creación. No nos sirven las figuras jurídicas derivadas de la revolución liberal y chocamos —en cuanto cristianos— con los mecanismos planteados por las revoluciones totalitarias. La comisión investigadora de la Prensa norteamericana, establecida en 1942 por la Universidad de Chicago, señala entre sus conclusiones que en determinados medios intelectuales de los Estados Unidos «existe preocupación por encontrar una nueva fórmula que respete las prerrogativas fundamentales del individuo, no sólo en relación con el poder público, sino en función de otras realidades y factores que controlan la Prensa».

Interviniendo en la 42.^a Semana Social de los católicos franceses, el profesor de Poitiers, René Savatier, planteaba las funciones de normativización jurídica ante las técnicas de difusión: El Derecho ha de sancionar, moderar y animar —decía.

En realidad andamos todavía demasiado cerca de las fórmulas liberales y de las experiencias totalitarias para advertir un horizonte con perspectiva. Entre el dogma político y la ausencia de dogma, entre la ideología oficial y la falta de toda ideología, pugnan por ir descollando una serie de tentativas de tipo intermedio: modos de salvar la libertad de expresión ante la libertad económica y la autoridad política. Precisamente estas fórmulas han ido perfilándose en la radiodifusión, que como instrumento más reciente, se ha mostrado más maleable.

(10) *Presserecht*. Tubinga, 1954.

En todo caso, si la libertad de Prensa fué la piedra de toque que en el siglo pasado permitió clasificar los regímenes políticos, en éste, sin duda —como ha notado Sauvy, contra lo que se ha venido señalando—, la clave de un régimen está en la información, y no en la Constitución, ni en el número de las Cámaras, ni en el modo de elección, ni en la policía... Y ello porque, tal como observa Bourquín, la información tiende a convertirse en una de las funciones esenciales de la sociedad contemporánea: cumple una misión social y política, dispone de un personal con puesta punto de métodos y de reglas profesionales... (11).

La posición del Estado es aquí autorizada por la necesidad de hacer posible al súbdito la formación de juicios sobre los acontecimientos. La información constituye de tal modo un plano de tangencia en las competencias tradicionales. No es cuestión de transponer el esquema del mundo confesional al mundo político: el Estado no puede hacerse Iglesia, olvidando su condición instrumental. Las ortodoxias nacionales han de contar con la libertad del hombre como súbdito, que no llega a admitir la negación del Estado pero que niega plenamente la imposición doctrinal. La configuración ideológica del Estado sólo puede mantenerse en la guerra pendiente. (La osatura ortodoxa nacional es cosa bien distinta, como producto de la acción de los siglos sobre los pueblos.)

El Estado, en cuanto ordenador de los medios informativos, tiene que mirar al receptor: individuo visto como persona, masa entendida como pueblo. Y al mensaje: esa noticia que surge en el contorno temporal de la actualidad.

No parece admisible una supuesta «soberanía informativa». Traer a la zona de la información los principios que forjaron el Estado absoluto sería encaminarnos a la negación de la persona. Se ha hablado, mejor, de un ámbito cultural del poder público, de una «soberanía cultural», pero en seguida se ha visto que en ella había dos vertientes que se tenían que distinguir: la de la organización y la de la producción. El Estado hace aquí, dice Holzamer (12), como en Alemania con el tabaco: ordena la comprobación, la administración y la venta, pero no lo produce... (Al menos no lo produce en su totalidad, sino en plan de experiencia o complementariamente). Se distinguiría de este modo obra de creación, de política y de administración. Para Holzamer la creación y la expresión de la cultura por medio de la enseñanza, la radio o los conciertos toca a las personas o a los grupos; la política cultural incum-

(11) BOURQUIN: *La liberté de presse*. Lausana, 1953. Trad. esp. Buenos Aires, 1956

(12) KARL HOLZAMER: «Der Rundfunk soll kein Streitobjekt sein», en *Stimmen der Zeit*, 165. 1960.

be al Estado, que dispone sus planes de acuerdo con los órganos democráticamente legítimos; y la administración de esa política que ha de contar con un tercer factor, el que llama «portador legítimo de la cultura», que está constituido por aquellos grupos humanos intelectuales y religiosos que llevarán a cabo la tarea.

Las disposiciones legales en juego dentro del ámbito de las comunicaciones comunitarias dejan señalar ya la significación conseguida. No puede olvidarse el valor del ordenamiento legal en cuanto técnica social: el Derecho, al conceptualizar la conducta, la racionaliza y planifica; pero, además, dosifica. Resulta dirimente tomar la ley como medida del área abordada por la interna concurrencia: el Derecho es límite del tendencial arbitrio gubernativo y proporciona a los ciudadanos instrumentos de defensa no sólo frente a tal arbitrio sino de cara a la irrupción del propio poder informativo o comunicativo. Piénsese, por ejemplo, en las múltiples implicaciones del «libel risk» inglés o en las consecuencias de un bien aceptado derecho de rectificación. La ley no solamente racionaliza por cuanto toca al legislador, sino también en relación con el ciudadano, que participa en el mecanismo de tal técnica social al ser regido por ella y al tener que moverse dentro del procedimiento por ella fijado.

Junto a la ley exigida para encuadrar la tutela de los intereses individuales y colectivos, la Jurisprudencia insiste en su vigencia, su adecuación y su congruencia. La aplicación repetida de un derecho sancionador da origen a un derecho determinador. Al margen de la evolución de las costumbres, y para mejor realizar los fines de la sociedad, la obra de la Magistratura ofrece nuevas construcciones jurídicas y amplía o recorta el ámbito de las precedentes.

Y es que para que la Ley tenga valor de técnica social importa que encuentre vigencia. Lo primero a que obliga un régimen de derecho es a la sumisión a las reglas del juego, es decir, a ejercitar su mecanismo. Porque de lo contrario no solamente se enmohece y se oxida, sino que oxida y enmohece la propia interacción social, que así resulta alejada y ajendada.

JUAN BENEYTO

Catedrático de Historia
del Derecho

R É S U M É

Le monde des idées, pour ce qui est de l'information, se renouvelle autour de nous. Le sens du mot Presse se rétrécit, celle-ci continue à être un instrument d'information important mais non le premier, la Radio, le Cinéma et la

Television lui enlevant la suprématie. D'un autre côté on ne peut considérer la presse et même toute l'information comme une simple entreprise d'initiative privée ni comme un simple exercice de liberté d'expression de la pensée. La transformation sociale opérée depuis un demi-siècle l'a convertie en une tâche publique d'intérêt général. Une presse transformée en institution correspond à l'actuelle structure sociale des masses et des machines.

Cette transformation doit être encadrée dans le domaine juridique. Autrefois on voyait la presse comme un instrument de liberté individuelle, comme un moyen d'exprimer son opinion librement. Maintenant on voit la Presse comme un service ou un effort technique pour propager les nouvelles d'intérêt général. La concentration industrielle a créé des monopoles ou oligopoles qui empêchent la libre concurrence des moyens d'information. L'Etat doit intervenir pour garantir l'expression des opinions et pour sauvegarder la liberté d'expression mais aussi pour protéger le pays contre les forces informatives extérieures.

Cette nécessité d'une intervention ouverte ou cachée de l'Etat dans le domaine de l'information ne doit pas nous surprendre car au cours de l'Histoire nous pouvons constater qu'en Grèce, à Rome, en France, en Angleterre, en Espagne, etc..., il y a eu à toutes les époques un journal "officiel". Le domaine de l'interaction informative s'est peu à peu formé comme une attribution de l'Administration, à l'exception de la période du triomphe des idées libérales. L'information doit prendre la forme d'une institution sociale basée sur des formules d'entreprise réglées par un droit spécial, à fin qu'elle tienne toujours compte de l'intérêt commun. Pour formuler le régime juridique propre à l'ensemble des moyens d'information il faut tenir compte des trois éléments qui mettent à leur place les Communications communautaires: agent, message et recepneur, pour s'occuper tout de suite de la configuration de l'intérêt général qui cherche son encadrement dans les règles fixées par les Pouvoirs Publics. Il existe aussi un droit collectif de la communauté à être renseignée. Nous nous trouvons donc dans une étape d'éclaircissement et même de création.

SUMMARY

The world of the ideas, as far as information is concerned, is undergoing a renovation around us. The term "the Press" has contracted; it continues to be an outstanding informative instrument, but now it is not the first; Radio, Television and Cinema have snatched supremacy from it. On the other hand, the Press —and we can add "all information"— can not be considered

either a simple enterprise of private initiative or mere exercise of the freedom of intellectual expression. The social transformation undergone in the last fifty years, has converted it into a public task of collective interest. To the present mass and machine social structure, there corresponds a Press converted into an institution.

We must fit this transformation in the frame of Law. The Press had previously been considered as an instrument of individual freedom, as a vehicle for freely showing one's thoughts. Nowadays, the Press is viewed as a service or technical effort to diffuse news of general interest among people. Industrial concentration has given birth to monopolies or oligopolies which prevent free competition in informative means. The Government has to intervene to guarantee the expression of opinions and safeguard freedom of expression but also to protect the foreign informative sources.

We must not be surprised because of this need for a declared or concealed political intervention in the informative field, since, through history, we can verify that—in Greece, Rome, France, England and Spain— there existed, in any epoch, an "official" newspaper. The ambit of informative interaction has historically been shaped as a governmental competence, with the exception of the period dominated by the liberal ideas. Information must be shaped as a social institution supported by managerial formulas of special legislation so as to make it to be always respectful to common interest. To the formulation of the juridical regime, suitable to the set of informative means, we must bear in mind the three elements which locate community communications: agent, message and receiver; then we should have to consider the collective-interest configuration which looks for its framing in the norms suggested by the Government. There is also a collective right of the community to be informed. So we are in an epoch of brightening and even of creation.

