

## EL CIUDADANO Y EL LECTOR EN EL CUADRO DE LA LEY DE PRENSA

El enfrentamiento de la Prensa y el Gobierno ha dejado de ser problema central del mecanismo jurídico mediante el cual se regula, en la vida política y social contemporánea, el sistema propio de la información. La separación de ambos núcleos de poder se considera tan conveniente como la de la Iglesia y el Estado, pero —al igual que en este ejemplo— las relaciones que se proponen distan de ser las tradicionales.

Según es sabido, en la actividad sociopolítica de los medios de información están presentes el agente, el mensajero y el receptor. Habitualmente se piensa en los periodistas y en las empresas periodísticas, e incluso en las noticias; con menor frecuencia se atiende a los ciudadanos y a los lectores.

Cuando en anteriores ocasiones planteaba los derechos del público (1), señalé la sorpresa de que si acudimos al Reglamento Español de Policía de Espectáculos, «parece que el público carece de derechos». En efecto, el capítulo 9.º del Reglamento de 1935 no reseña sino deberes, el público no puede exigir otra obra, ni estar de pie, ni fumar, ni quedarse cubiertos —ni siquiera las señoras, salvo en los palcos o en las últimas filas—. Y, sin embargo —subrayaba—, es evidente que el público tiene derechos que la autoridad debe tutelar, como en efecto tutela. El público lector de un libro —explicaba allí— puede toparse con un ejemplar con pliegos repetidos o falta de algunos; el que acude a un espectáculo puede encontrarse con su suspensión y, sobre todo, el ciudadano pendiente de un medio de información aspira a que se le informe.

Por dar entrada a esta problemática estimo que el planteo de los derechos del público constituye la mayor novedad de la ley de 18 de marzo de 1966 y que su desarrollo es un feliz hallazgo.

---

(1) BENRYTO: *Ordenamiento jurídico de la Información*, Madrid, 1961, pág. 79.

Ahora bien; en ese público —con terminología tomada del teatro— hay que distinguir al ciudadano y al lector.

Al ciudadano se refiere la ley al desarrollar el artículo 12 del Fuero de los Españoles que señala precisamente esa referencia: derecho «de los españoles» a expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado. Tal derecho se desdobra de seguida: junto al derecho a hacer públicas las opiniones salta el derecho a la difusión de la información. Y aquí es preciso distinguir otra vez, porque en una y otra de tales facultades la realidad del mecanismo económicosocial hace que dichos derechos no puedan ejercerse por el vasto público de los ciudadanos, ni por el específico de los lectores, sino en parcelas muy limitadas, titulares del que podríamos llamar «derecho activo a la libertad de prensa»: propietarios del periódico, directores y redactores, colaboradores de firma conocida y habitual...

Todo ello se involucra en el tema del acceso a los medios al efecto de difundir el juicio formado sobre los acontecimientos. Si, según la doctrina, el derecho a formar propio juicio es derecho fundamental de la persona, encontraremos a ésta interferida por la información que recibe y que constituye el marco de su juicio. Adviértase que sólo puede opinar la persona informada, pero que informa únicamente quien dispone de medios para hacerlo.

El público encuentra particularmente restringido este acceso: ha de acudir a las agencias de publicidad para emitir un comunicado, ha de utilizar el mecanismo de la réplica para defenderse cuando se considere injustamente perjudicado por un texto en el cual se la aluda... y solamente donde hay secciones abiertas con este fin puede hacer llegar al buzón del periódico su observación o su comentario si cuenta con la acogida benévola del director del medio. A esto último se han referido en alguna ocasión los estudiosos. Martín-Sánchez ha pedido «más y mejores Cartas al Director» (2). En ellas —ha dicho— deberían abordarse asuntos de interés general y no limitarse a tratar de denuncias concretas y a veces minúsculas. Este que califica de «derecho deseable» encontró estímulo en la Unión Soviética y en los países que figuran como satélites suyos, mas allí se presenta no como expresión de ideas u opiniones sino como noticia como información dada por los corresponsales obreros que muchas veces van a guisa de reclamación a los órganos de la Administración y son así a manera de trámite con previa publicidad (3). Está bien

(2) F. MARTÍN-SÁNCHEZ JULIÁ, Conferencia en Córdoba, 18 de abril de 1966. (En *Ya* del 19.)

(3) Cfr. INKELES: *Public Opinion in Soviet Russia*, Cambridge Mass., 1950.

que los periódicos den entrada a esta fuente informativa como muestra de su vinculación a la sociedad, pero no es fácil sacar semejante sección (como las de los consultorios de las revistas) de esta área de la benevolencia (4).

\* \* \*

Sobre la tradicional línea del derecho a expresar las ideas se acentúa ahora —en todas las legislaciones— la del derecho a informarse. Su texto axil es, sin duda, el artículo 15, 1, de la ley Fundamental de Bonn. La República Federal Alemana reconoce por él el derecho «a informarse sin trabas en fuentes accesibles a todos».

De modo correlativo a la declaración precedente viene sobre este texto una inmediata exigencia: el derecho a ser informado se sitúa junto al derecho al salario justo, a la vivienda y a la igualdad de oportunidades, pongamos como «botones de muestra» de lo que va perfilándose como nueva tabla (5).

Urgido por gentes menesterosas de ayuda, más no sólo por eso, el derecho a ser informado se formula de modo pasivo. En nuestro propósito no se refiere tanto a los medios —que son poderosos e incluso invasores, que están en las manos de Empresas que pueden alternar con el Poder político — como al mensaje. Podríamos concretar esta acepción diciendo que el primer derecho del público arranca de la exigencia a conocer los hechos independientemente del juicio sobre los mismos, y por ello postula una información íntegra y veraz sobre la cual el juicio de los acontecimientos sea obra nuestra (6).

El derecho del público —del ciudadano y del lector — a recibir inalterada la verdad de los hechos, conduce a dos consecuencias paralelas: deber desde el periódico de abstenerse de extorsionar la información con manipulaciones desordenadas, y deber de proteger a los públicos frente a la información extorsionada. Nace de ahí el derecho del Estado a intervenir en materia de información, en cuanto ha de tutelar el patrimonio civil y moral de la sociedad cuando miembros de ésta lo deterioran. Toca al Estado, sin duda alguna, impedir y frenar las influencias que atacan a la esencia de la vida de comunidad, porque por muy fuertemente que se acepte la corriente interven-

---

(4) Entre los proyectos de disposiciones relativas a la Prensa preparados bajo la primera etapa del Ministerio de Información figuró el de un Decreto que regulaba las «Cartas al Director», y reservaba para este fin en cada diario de gran formato un espacio no inferior a una columna.

(5) BENEYTO: *Ordenamiento jurídico*, cit., págs. 32-40.

(6) BENEYTO: *El derecho a ser informado*, Conferencia en la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, publicado en el «Boletín», octubre 1960.

cionista nunca podrá admitirse que la supresión de las estructuras sociales sea su objetivo —como en la doctrina teológica hispánica los poderes retenidos por la República no podrían cancelar el acuerdo de la vida social.

Llevados estos principios al nuevo Derecho español, advertimos que la veracidad está tutelada por una serie de medidas y, ante todo, por el cuidado puesto en la actividad del periodista, seleccionado mediante estudios académicos, inscrito en un Registro oficial y sometido a un Código de ética cuyo cumplimiento sanciona un Jurado. La ley de 18 de marzo exige que el periódico esté editado por personal responsable: el director y los redactores han de ser profesionales (7). Todos ellos están sometidos a un régimen de incompatibilidades. No pueden ser agentes ni gestores de publicidad ni ejercer actividad alguna que directa o indirectamente entrañe «intereses que impidan la objetividad y el puro servicio del interés general en sus servicios informativos». El ejercicio de las funciones críticas es incompatible con todo interés directo o indirecto en las actividades a las cuales se extiendan dichas funciones (8). Falta todavía (y tendrá que señalarla la nueva redacción del Estatuto de la Profesión) la fijación y la reglamentación de las incompatibilidades de los directores y subdirectores, que según la ley no pueden ejercer cargo público ni actividad privada que puedan coartar la libertad o independencia en el desempeño de sus funciones (9).

Algunas legislaciones extranjeras llevan esta exigencia hasta convertirla en deber general. Así la ley de la Baja Sajonia señala que la Prensa está obligada «a comprobar antes de su divulgación todas las noticias, con el rigor posible en cada circunstancia» (10), prescripción de indudable fuerza moral pero de muy difícil vigor efectivo.

En relación con la veracidad es relevante la manera como se explican la réplica y la rectificación. Significan ambas una tutela de la veracidad, ya que gracias a ellas se lee lo que la otra parte cree necesario señalar. Por lo que dice a la réplica ha de verse como derecho propio del grupo familiar o social que se considere agraviado (11). Y por lo que toca a la rectificación cabe relacionarla igualmente con las notas oficiosas de la legislación monárquica francesa y con la difusión de informaciones oficiales (12).

La indicación de procedencia de las notas, las comunicaciones y las noticias que la Administración y las Entidades públicas consideren necesario di-

(7) Ley de Prensa e Imprenta, art. 33.

(8) Estatuto de la Profesión Periodística, art. 10.

(9) Ley de Prensa e Imprenta, art. 42.

(10) Ley de Prensa de la Baja Sajonia, Art. 6.º

(11) Ley de Prensa e Imprenta, art. 58.

(12) Cfr. BIOLLEY: *Le droit de réponse en matière de Presse*, París, 1963.

vulgar (13) apoya esa misma línea de modo complementario pero altamente valioso.

Este último punto es reiterado laudablemente en la generalidad de la temática. En toda información o noticia debe hacerse constar su fuente de origen y asimismo se indicará por las agencias que las distribuyan (14).

Tal posición se subraya también frente a la publicidad: la publicidad «que exprese opiniones sobre asuntos de interés público» deberá contener el nombre y la dirección del anunciante (15). Pero donde se hincra el mejor derecho es en la separación de la información y la publicidad que determina la ley: las agencias informativas no pueden dedicarse a actividades publicitarias (16). Con ello se insiste en la tajante declaración del Estatuto de la Publicidad: «El público tiene derecho a que toda actividad publicitaria se identifique como tal»; «los medios de difusión cuidarán de deslindar perceptiblemente las afirmaciones hechas dentro de su función general de información y las que hagan como simples vehículos de la publicidad» (17). Tal principio se da también en legislaciones extranjeras (18).

Es evidente, sin embargo, que las disposiciones normativas son menos eficaces que las estructurales. Vale la pena recordar que cuando hace algunas años se planteaba este mismo tema en Francia por los semanistas sociales católicos, en su reunión de Nancy, Jean Lecanuet insistía en que para asegurar el derecho a ser informado era preciso alcanzar estos dos objetivos: 1.º Librar a la Empresa de los inconvenientes y de los obstáculos económicos que la impiden asegurar con la independencia de los medios el pluralismo de la expresión. 2.º Garantizar al lector contra las influencias que puedan alterar la objetividad de la información, al ejercerse sobre la publicación al través de las condiciones económicas de la Empresa (19). Lecanuet veía así en éste el orden de las estructuras un mecanismo defensivo más eficaz que el derivado de las declaraciones legales.

La Ley española alude también a la pluralidad de medios que a veces es precisa y siempre conveniente para que no se hurte la integridad de la información: si otros periódicos publican las noticias que algunos silenciaron o las dan más objetivamente la comparación de los textos dirá bien en favor

(13) Ley, arts. 34 y 47.

(14) Ley, arts. 38 y 47.

(15) Ley, art. 38, 2.

(16) Ley, art. 16.

(17) Estatuto de la Publicidad, art. 9.º

(18) Ley de la Baja Sajonia, art. 10.

(19) JEAN LECANUET: *La Presse: problèmes économiques, mission et statut*, Nancy, 1955, pág. 204.

de unos o de otros. Procede así la Ley española al enfrentarse con los monopolios. Su art. 5.<sup>o</sup> marca la garantía de la libertad con la persecución de oficio, e incluso por vía judicial de las actividades contrarias a las libertades y a los derechos regulados por aquella «y en especial las que a través de monopolios u otros medios intenten deformar la opinión pública o impidan la libre información, difusión y distribución». Precisamente en este último punto cabría insertar un principio que podría tener desarrollo partiendo de ese mismo precepto: el de la tutela que debe ejercer la Administración para que la Prensa editada siga circulando (20). Un poco la igualdad de oportunidades para el periódico puesto en la vía pública.

\* \* \*

El derecho del ciudadano más abiertamente proclamado por la nueva ley es el relativo a la publicidad de los medios. Se puede decir que sobre el derecho a conocer los hechos, habida cuenta de que cabe la manipulación o la extorsión de la información, está el derecho a saber quién infunde esos hechos y aun en su caso al servicio de qué.

La ley de 18 de marzo hace de fácil ejercicio tal derecho cuando desde el momento mismo de coger en nuestras manos un periódico podemos saber quién lo dirige y quién lo edita (21). Ello basta para tener elementos de juicio si el ciudadano está al tanto de la vida del país, pero si necesita más elementos cabe acudir a la Administración, al Registro «de carácter público» donde constan los datos exigidos para autorizar la publicación (22). Ahora bien, incluso sin necesidad de esa pequeña gestión es suficiente para enterarse estar atento al periódico mismo, pues un día al año deberá reseñar «para información de los lectores», los nombres de las personas que intervienen en la edición y el estado financiero de la Empresa (23). El lector sabrá así no solamente quién hace el periódico — en la nota cotidiana del director y de la Empresa —, sino quién lo posee, quién manda en el periódico... porque sobre los nombres tendrá que venir los déficits. Y lo importante es saber quién los paga.

Este constituye realmente el centro en torno al cual ha venido girando la doctrina. Los estudiosos se preocupan, desde hace muchos años, de las normas vigentes y de las leyes reformables. Terrou señaló que en Norteamérica

---

(20) Ley de Prensa Italiana, art. 20: Quien destruye o deteriora impresos en cuya publicación se han cumplido las normas legales y trata con ello de impedir la venta, la distribución o la difusión, es castigado con pena de reclusión.

(21) Ley de Prensa e Imprenta, art. 11.

(22) Ley de Prensa e Imprenta, art. 26.

(23) Ley de Prensa e Imprenta, art. 24.

la legislación de algunos Estados impone declaraciones relativas a la propiedad (24). En Europa el proyecto de ley presentado en Francia el 26 de noviembre de 1936 pretendía que las Empresas periodísticas se constituyesen como sociedades anónimas con acciones nominativas y que cada año se publicasen en el periódico los nombres de los administradores y de los accionistas con participaciones superiores al 10 por 100, y el balance del ejercicio, con nombres y direcciones de socios capitalistas en los casos de ingresos procedentes del exterior. En 1937 surgió un proyecto análogo en Bélgica y en 1938 una ley en Rumania. El peso del primer proyecto francés no solamente se produjo en esas direcciones sino que penetró hondamente en la doctrina: de él procede la Ordenanza de 26 de agosto de 1944 que sigue sus líneas generales, con las modificaciones aconsejadas por las circunstancias (25). En Italia la propia Constitución determinó como de competencia legal esa deseada publicidad de los medios financieros (26). Aunque el texto era terminante y los fines se reconocían imperiosos (27), todavía no se ha producido una norma legal tan acertada y tan madrugadoramente prevista. La ley de Prensa de 1948 se limita a exigir la constancia de los nombres del propietario y del director, así como a declarar el carácter público del Registro (28). Y la misma corriente

(24) F. TERROU y L. SOLAL: *Le droit de l'Information*, París, 1951, pág. 83.

(25) Así, por ejemplo, no se impone el sistema de sociedades por acciones, pero de acudir a él las acciones tendrán que ser nominativas y su transferencia ha de contar con la autorización del Consejo de Administración (y no por la Junta general de accionistas, que sería la norma impuesta por la legislación mercantil); los nombres de los propietarios o de los socios más importantes así como las cuentas han de ser publicados anualmente. Aun así, éstas exigencias parecieron insuficientes a la Federación Nacional de la Prensa que propuso en 1946 un mayor control sobre el origen de los capitales invertidos en las empresas periodísticas.

Por otra parte hay que señalar el contraste entre la afirmación de TERROU (*Le Droit de l'Information*, pág. 88, i. pr.) sobre la vigencia de la Ordenanza de 1944 («Toujours en vigueur en France») y la de RENÉ SAVATIER para el cual estamos delante de «la plus inappliquée de toutes nos lois» (R. S.: *La nécessaire adaptation du droit*, en los «comptes-rendus» de la 42 Semana Social, Nancy, 1955, pág. 136).

(26) Constitución italiana, art. 21: «La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.»

(27) JANNITI-PIROMALO comenta que tal propósito era consecuencia de las dimensiones asumidas por los periódicos y por la industrialización de su gestión, circunstancias que «indujeron a proteger la formación de la opinión frente a la influencia de intereses específicos, no tanto para eliminar su intervención cuanto para colocar a los particulares, al público, en condiciones de apreciar el exacto valor de las orientaciones políticas mantenidas por la prensa, al reflejar aquellos intereses» (*La legge sulla Stampa*, Roma, 1949, pág. 60).

(28) Ley de Prensa Italiana, arts. 2 y 5.

llega a Suiza donde un proyecto de revisión del artículo 55 de la Constitución federal señala el propósito de atender a la vigilancia de los recursos financieros sobre los cuales se apoyan las Empresas periodísticas.

\* \* \*

El derecho a informar es una exigencia solidaria del derecho a ser informado (29). Informa la Prensa y hay que apoyarla para que informe cumplidamente.

La actividad de los órganos gubernativos puede ayudar al juego pluralista mediante la actividad de un sector público, que se muestra en el mundo contemporáneo con no menor fuerza que otros sectores de muy diversas e importantes ramas de la economía, la industria o la enseñanza (30). Mas no se trata aquí del sector público de la información (cuyo puesto podría estar justamente en la línea de esa información-servicio público, «piedra de toque de la exactitud», en la conocida frase de Paul-Louis Bret) (31), sino de la actividad informativa que toca a los órganos gubernamentales productores de noticias; áreas que apuntan hacia los centros de difusión, canales de cuestiones de general interés.

La nueva ley española instituye entre nosotros la nueva figura —cuya raíz más próxima está en la legislación alemana— del «derecho a obtener información oficial». Este es un derecho que corresponde a los periodistas: el Gobierno, la Administración y las entidades públicas —se dice— deberán facilitar información sobre sus actividades a todas las publicaciones periódicas y Agencias informativas (32). Tan admirable figura se mezcla con la utilización de la Prensa como «common carrier» a los efectos de la divulgación de aquellas «notas, comunicaciones y noticias de interés general» que la Administración y las entidades públicas consideran necesario difundir, a cuyo efecto las remitirán por el trámite que se fija reglamentariamente, «sin discriminación entre publicaciones análogas» (33).

Esta última figura es próxima, aunque no idéntica, a las tradicionales notas oficiosas. En el antiguo régimen francés se insertaron entre 1814-18

(29) LECANGET, Loc. cit. Igualmente en el debate de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas. Ref. en BENEYTO: *Ordenamiento*, págs. 32-40.

(30) BENEYTO: *Ordenamiento*, págs. 118 y sig., especialmente pág. 127.

(31) PAUL-LOUIS BRET: *Information et Démocratie*, París, 1954. PRONE BRET —ex director de la France-Press— un Instituto de Información pública como órgano difusor de un noticiario objetivo.

(32) Ley de Prensa e Imprenta, art. 70, 1.

(33) Ley de Prensa e Imprenta, art. 72.

como publicidad pagada, y gratuitamente a partir de 1852. La fórmula era amplísima: obligación de insertar a la cabeza del periódico, en el número inmediato y de modo gratuito «los documentos oficiales, las relaciones auténticas, las informaciones, las réplicas y las rectificaciones» que le fuesen remitidas por la autoridad. En Inglaterra, la reforma del Libel Act de 1888 autorizaba inserciones semejantes para información del público y a petición de los departamentos o de las oficinas gubernamentales. La Constitución portuguesa obliga a los periódicos a no recusar la publicación de notas oficiales de dimensiones ordinarias y relativas a asuntos de interés general. La Alemania anterior a Hitler, según Decreto de 17 de julio de 1931, imponía la inserción de los comunicados oficiales «textualmente, totalmente y sin comentarios»... Actualmente la legislación federal de Bonn subraya que las autoridades «están obligadas a facilitar a los representantes de la Prensa la información pertinente para el cumplimiento de su misión».

La norma general tiene algunas excepciones: nos encontramos con la llamada información reservada, a la que no tiene acceso el periodista, y que, consiguientemente, tampoco llega al público.

La ley española dice, a este respecto, que la actividad de los órganos de la Administración o de las entidades públicas, y concretamente de la Justicia, será reservada cuando «por precepto de la ley o por su propia naturaleza sus actuaciones, disposiciones o acuerdos no sean públicos, o cuando los documentos o actos en que se formalicen sean declarados reservados (34).

\* \* \*

El derecho a ser informado propio del lector se restringe en el caso de las publicaciones destinadas a la infancia y a la juventud. Las distintas legislaciones se enfrentan de modo general con la información que se dirige a los menores. Mas ¿puede, en efecto, pensarse que se trata típicamente de públicos, en el sentido jurídicosocial que se da al vocablo?

Por lo pronto se advierte que de los tres términos a que se contrae la relación informativa —agente, mensaje y receptor— es aquí este último, el receptor —el público— el que priva. La medida de excepción tiene cuenta de ello. Como en otra ocasión he dicho (35), el punto neurálgico de la relación estriba sobre el receptor, en esa parte alertada de la masa que es el público infantil o el público juvenil. Trátase de un grupo calificado por

(34) Ley de Prensa e Imprenta, art. 7.º

(35) BENEYTO: *Las publicaciones infantiles y juveniles en el cuadro de las comunicaciones sociales*, Prólogo al vol. «Curso de Prensa infantil», editado por la Comisión de Información y Publicaciones Infantiles y Juveniles, Madrid, 1964, pág. 12.

su edad, «propter aetatem», utilizando palabras que evocan las raíces de la institución tutelar.

Resulta fácil llegar a convenir que —«propter aetatem»— las publicaciones infantiles y juveniles necesitan un tratamiento especial. Francia, por ley de 16 de julio de 1949; Austria, a partir de su texto de 31 de marzo de 1950; Alemania, con la norma promulgada el 9 de junio de 1953; Inglaterra, por su «act» de 6 de mayo de 1955. España también en 1955; Italia, en 1957... Toda Europa ha reaccionado frente a las publicaciones desmoralizantes o de alguna manera estimadas inconvenientes para los futuros ciudadanos. (Porque aquí, tanto los niños como los jóvenes están aún fuera de los mecanismos políticos que conceden voto —y voz— en la vida civil.)

Entre nosotros, la ley de Prensa de 18 de marzo declara que «un Estatuto especial regulará la impresión, edición y difusión de las publicaciones que por su carácter, objeto y presentación aparezcan como principalmente destinadas a los niños y adolescentes» (36). En tanto no sea revisado, vige como tal Estatuto el conjunto de normas aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, que, en esencia, prescribe la previa autorización de tales publicaciones. Y cualquiera que sea el texto futuro habrá que imaginar en él una intervención oficial tendente a una mayor vigilancia, tanto de la Empresa como de su producto. El lector que todavía no es ciudadano queda así sometido en este tipo de lecturas a restricciones que serán excepcionales, en contraste con las vigentes para la generalidad del público.

\* \* \*

En fin, la otra restricción que impone la ley se enfrenta con la información extranjera, donde —en clara distinción con lo que sucede con las publicaciones infantiles y juveniles— no es el receptor, sino el mensaje lo que la exige. (Tan es así que si se partiese del público habría que tolerar plenamente la circulación de la información extranjera, ya que los lectores de inglés, alemán, sueco, francés, etc., constituyen grupos que califican a la actividad informativa más como colectiva que como comunitaria) (37).

El tema de la información extranjera —que incide en el derecho general de los ciudadanos a ser informados— se desdobra con relación a la información elaborada, pero no terminada (régimen de Agencias), y a la información terminada (periódicos en circulación). El Poder limita el área informativa de un público mayor de edad, en razón al contenido del mensaje.

(36) Ley de Prensa e Imprenta, art. 15.

(37) Cfr. BENEYTO: *Mass Communications*, Madrid, 1957, págs. 14-16.

Partiendo de la base de una información exterior recibida por las Agencias nacionales, ya manipulada por las Agencias mundiales, la posición de reserva es lógica. En interés del bien público nacional puede restringirse la difusión de las interpretaciones de noticias dadas contra el Gobierno, el sistema de gobierno o los intereses del propio país. Siempre que se plantea esta cuestión recuerdo la anécdota del general Primo de Rivera, más avisado que su jefe de Censura, ante un telegrama difundido por la Agencia Havas, explicando tendenciosamente una sesión del Parlamento polaco (38). Como esto sigue siendo posible, no está mal que un servicio competente ande ojo avizor ante las extralimitaciones de quienes dicen difundir noticias y difunden interpretaciones y opiniones sobre esas noticias. Como se ha señalado en una revista profesional de Estados Unidos, si hay un derecho del público a ser informado, también tiene derecho ese público a que sean defendidos sus intereses, especialmente en los campos de la política exterior y de la seguridad nacional (39). Tal empeño puede realizarse mediante la adecuada consulta, haciendo apelación a la responsabilidad de las Agencias nacionales, o bien conduciendo hacia un solo canal esa misma información, creando —como decide la ley de 18 de marzo— una Agencia encargada de la distribución «en exclusiva» de las noticias procedentes de Agencias extranjeras (40).

Menos fuertes parecen las razones que mantienen la exigencia de previa autorización para el material informativo terminado, especialmente si se aplica la garantía establecida por la misma ley, cuyo artículo 57, 3, entrega a la Administración la posibilidad de cancelar la licencia de los corresponsales extranjeros que den noticias falsas o tendenciosas; lo que traería como consecuencia la autorización en principio de todos aquellos periódicos que tuviesen corresponsales en España, ya que en ellos no podrían aparecer normalmente tal tipo de informaciones.

No cabe, pues, deducir que sean las normas de permanente vigencia, sino las circunstancias por que pasa el mundo lo que induce, aquí y fuera, a tales restricciones al derecho del público a la información. Francia tuvo que agregar una «novela» a su ley de 1881 con el Decreto de 6 de mayo de 1939 «sobre control de la Prensa extranjera», en cuya virtud el Gobierno puede prohibir la circulación, la distribución y la venta de periódicos e impresos redactados en lengua extranjera, así como los periódicos de procedencia extranjera redactados en lengua francesa e impresos, tanto en el ex-

(38) CELEDONIO DE LA IGLESIA: *La censura por dentro*, Madrid, 1931.

(39) ROBERT J. MANNING: *Crossed Swords and Spilled Ink*, «Nieman Reports», junio 1964.

(40) Ley de Prensa e Imprenta, art. 49.

tranjero como en Francia. En Bélgica, a tenor de la ley de 11 de abril de 1936, el Rey puede prohibir la introducción de ciertas publicaciones extranjeras, e igualmente en Luxemburgo, por ley de 29 de diciembre de 1937. En otras partes esta medida está limitada: por ejemplo, en Dinamarca, en Suiza, en Austria... Estados Unidos impone la inscripción. Ciertos países restringen la entrada, estableciendo tasas.

El proyecto español de 1935 admitía esa misma prohibición en circunstancias extraordinarias y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, y subrayaba un aspecto en el cual no ha insistido la nueva ley: el régimen de los periódicos escritos en español y editados en el extranjero, que venía siendo señalado ya por la ley de 1883.

Es evidente, y en algunos casos se declara de manera explícita, que al situarse el régimen jurídico de la información en la órbita de las libertades públicas, el goce de las leyes de Prensa no se puede extender a los ciudadanos extranjeros. Y esto es lo que apoya el particular «status» del periodista no nacional y específicamente del corresponsal extranjero. Suecia hizo saber a la Organización de las Naciones Unidas que sus leyes de Prensa se aplicaban exclusivamente a los ciudadanos suecos, «en interés de los cuales se han establecido las garantías constitucionales» (41). Lo que ocurre es que empieza a pesar aquí sobre el mensaje y sobre el receptor del tercer término: ese agente que se configura cada vez con mayor perfil como periodista profesional. Su admisión en Asociaciones y aun su inclusión en los propios gremios o agrupaciones de cada país conduce a situar al periodista extranjero en un pie de igualdad con el nacional. La ley francesa de 29 de marzo de 1935 asimila al periodista objeto de la misma al corresponsal que reciba un sueldo fijo que constituya la mayor parte de sus recursos. Y en esa línea se sitúa el Decreto español de 31 de marzo, aunque aquí esa exigencia se limite a pedirle el nivel de los ingresos medios de un redactor-jefe español.

\* \* \*

Tras estas sumarias consideraciones, en las que he tratado de situar al ciudadano y al lector, en cuanto público, al cual se refiere la nueva ley, creo que cabe concluir que si todavía algunos aspectos de la actividad del español como ciudadano resultan perfectibles, ya que después de tan largos períodos de censura no era posible establecer una libertad mayor sin una experiencia de responsabilidad mejor ejercida, por lo que toca a los lectores éstos encuentran sus derechos muy extensamente defendidos.

(41) Sobre todo esto, cfr. BENEYTO: *La opinión pública internacional*, Madrid, 1963.

Quiero, sin embargo, poner fin a tales consideraciones, señalando dos caminos, al través de los cuales puede afirmarse la acción social sobre la información.

El primero se refiere al puesto de las colaboraciones dentro del periodismo. He señalado antes que entre los titulares del que podríamos llamar derecho activo a la libertad de Prensa están los propietarios del periódico, los directores y los redactores, mas también los colaboradores de firma habitual y conocida. Son estos últimos quienes llevan de modo más accesible la voz cantante. Un artículo de tercera página suele tener más amplia y aun más profunda acogida que un editorial. Su peso depende de muchas circunstancias, pero suele ser peso específico. Y para los colaboradores no se exigen los requisitos que la ley impone a los redactores y a los directores, estrictamente sujetos a disciplina profesional. Podemos así decir que en la colaboración el ciudadano indiscriminado tiene acceso a la libertad de Prensa mediante el ejercicio de su derecho a expresar las ideas. (No es éste lugar de referirse al libro, pero no está mal que lo aludamos, y aun que quede una especial mención para las revistas, sobre todo ahora que con el auge de la radiotelevisión constituyen el más adecuado complemento de la información difundida por las ondas.)

El segundo camino ya no parece tan sencillo, pero por él se va concretísimamente a la culminación de los derechos del público: es el que conduce al reconocimiento del puesto que toca a los lectores, de modo semejante a como se ha aceptado la presencia de los radiooyentes o de los teleespectadores para afirmar un cierto control social en ciertas formas de mecanismos próximos a la estatalización, el monopolio o el sector público. Anda por ahí una interesante propuesta alemana: el doctor Guenter Graf, redactor-jefe del *Zeitschriftendienst*, de Muentes, indica la oportunidad de oír a una representación de los lectores («ein Gremium von Lesern») para sustituir el autocontrol de las revistas ilustradas, que ha llevado a una baja de su nivel.

En fin de cuentas, seguimos pensando con Louis Armand que los medios de información -- en manos de grupos privados o en manos del Poder público -- son utilizados como si tuviesen la tarea de consolidar los intereses de algunos en lugar de ser explotados para el bien de la comunidad. Habría que tender, consecuentemente, a que esa colectividad estuviese representada en los órganos encargados de recoger y de difundir la información (42).

Solamente así encontrarán su máxima vigencia — y reflejarán su eficacia social -- los derechos del público, en cuanto ciudadano y en cuanto lector.

JUAN BENEYTO

(42) Cfr. LOUIS ARMAND: *Plaidoyer pour l'avenir*, París, 1961, pág. 203.

R É S U M É

La nouvelle Loi espagnole sur la Presse tout en incorporant les droits traditionnels d'expression de l'opinion et celui plus récent à être tenu au courant des événements, offre comme nouveauté le droit des lecteurs à être informés du nom de ceux qui font et de ceux qui possèdent les journaux, ainsi que tout ce qui concerne l'état financier de l'entreprise.

Le droit à exprimer librement les idées est toujours à la base de la législation spéciale, mais ce droit évidemment est limité dans la réalité par les structures économiques, l'emploi de la Presse aux fins de divulgation de la pensée étant réservé à certaines catégories sociales, même si l'exercice du droit de réponse et de rectification ainsi que les "lettres au Directeur" portent en partie remède à cet état de chose. Le devoir des journalistes de porter à la connaissance du public les faits réels devient de plus en plus important et impose des structures d'entreprise et des structures politiques fort concrètes: pluralité des sources, distinction entre publicité et information et, en tout premier lieu, divulgation des moyens, c'est à dire information quant à ceux qui dirigent et possèdent le journal pour permettre au lecteur d'en connaître la façon de penser.

L'obligation d'informer fait pendant au droit à s'informer et la nouvelle Loi prévoit dans ce but et le droit à obtenir des informations officielles et celui de diffuser des informations officieuses.

Les deux seules limitations qui ont été établies se rapportent d'un côté aux publications consacrées aux enfants et à la jeunesse, limitations imposées par le lecteur, et de l'autre aux règles restrictives imposées à la Presse étrangère, limitations en raison du message.

L'auteur ne manque pas de souligner le progrès que cette Loi constitue tout en affirmant sa conviction que des changements de structure à fins de socialisation en devraient être la culmination.

S U M M A R Y

The new Spanish Press Law offers the novelty of incorporating in with traditional rights of expression and the more recent right of being informed, that of bringing to the readers's knowledge the names of who make and who own the newspapers and also the financial state of press concerns.

The right to freely express ideas is still the basis of the special legislation, but in fact it is evident that this right is limited by certain economic

structures: the use of the Press to divulge our ideas is only effective for certain social categories. Something is achieved through the mechanisms of response and rectification and the so-called "letters to the editor". The right to be informed is now beginning to weigh and obliges reporters to give the readers the unaltered truth of events - all of which requires definite managerial and political structures: various sources of information, difference between publicity and information and especially publicity of means - to know who runs and who owns the paper... so as to know who is the responsible for written opinions therein.

Along with the right to be informed comes the obligation to inform. With this in mind two new items are included in the new law: the right to obtain official information and that of printing unofficial rumours.

The only restrictions established are those involving the type of publications dedicated to infants and young people, restriction imposed by the receiver, and the restrictive regulations imposed on foreign press, restriction decided by the contents.

The author underlines the advance that the Law represents and the perceptible character of some of its dispositions. He ends by stating his conviction that the rights of the citizen and reader should culminate in structural socializing changes.

