

La Ley de Prensa de 1966. La explicación de un cambio institucional arriesgado y de sus efectos virtuosos

ELISA GHULIÁ

Si hay algo que distinga a todas las dictaduras, independientemente de cómo hayan alcanzado el poder sus fundadores, de las ideas que les inspiren o de la organización institucional que establezcan, es la negación de las libertades públicas. Sobre las razones por las cuales los dictadores, tan pronto como toman el gobierno, restringen la capacidad de la población para formarse opiniones propias y manifestarlas, desgranó reflexiones lúcidas el historiador italiano Guglielmo Ferrero en su libro *El Poder*. Según Ferrero (1998 [1942]), las dictaduras adolecen de una fragilidad de origen porque nacen de la violación de los principios de legitimidad reconocidos para acceder al gobierno y ejercerlo. Con el fin de dominar el temor que por este motivo se apodera de los dictadores, éstos adoptan medidas para protegerse de las opiniones de la ciudadanía. En el fondo, por tanto, la suspensión de los derechos de informarse, expresarse, reunirse y asociarse libremente no es menos una manifestación de desasosiego y desconfianza que de violencia y poder.

Ferrero desarrolló sus argumentos sobre la vulnerabilidad de las dictaduras en plena Segunda Guerra Mundial, desde la experiencia directa que le había proporcionado la vida en la Italia fascista. Unos años antes, bajo la dictadura de Primo de Rivera, José Ortega y Gasset había expuesto un razonamiento complementario, la otra cara de la moneda que destaca Ferrero. En *La Rebelión de las Masas*, Ortega afirmaba que «(j)amás ha mandado nadie en la tierra nutriendo su mando de otra cosa que de la opinión pública. (...). Pues hasta quien pretende gobernar con los jenízaros depende de la opinión de éstos y de la que tengan sobre éstos los demás habitantes» (1984 [1930]: 145).

Esta doble necesidad de protegerse del juicio público y de crear una opinión favorable al sistema institucional y sus representantes convierte la restricción de las libertades de información y expresión en un requisito imprescindible para mantener la estabilidad de las dictaduras. Ante la imposibilidad de asentar un gobierno estable y duradero sobre el ejercicio continuado del terror, los dictadores se aprestan a suprimir las condiciones posibilitadoras de la expresión genuina de las preferencias políticas de

los ciudadanos al objeto de evitar la crítica deslegitimadora. Las medidas dirigidas a la inhibición de comportamientos críticos se acompañan de otras que, con mayor o menor intensidad, persiguen persuadir a la sociedad acerca de las virtudes de la dictadura y, por tanto, de los fundamentos de su legitimidad.

El levantamiento parcial de las limitaciones inicialmente impuestas sobre la libertad de expresión constituye una decisión muy delicada para una dictadura. ¿Por qué y bajo qué circunstancias resuelven los gobernantes de un régimen no democrático introducir cambios institucionales que puedan provocar un aumento de la crítica pública y, en consecuencia, debilitar su legitimidad? El régimen de Franco constituye un caso interesante para plantearse esta cuestión. En 1966, tras casi treinta años de vigencia de una disposición que ponía el ejercicio del periodismo bajo el control absoluto del gobierno, las Cortes franquistas aprobaron una ley que suprimía determinados mecanismos de intervención gubernamental sobre la prensa que se habían demostrado extraordinariamente eficaces.

En los primeros años tras su aprobación, las previsiones más restrictivas de la Ley de Prensa de 1966 y la severa aplicación que de ellas hacía el gobierno obligaron a poner en duda que el cambio del marco jurídico para el desarrollo de la labor periodística trajera consigo una auténtica apertura informativa¹. La Ley fue considerada por muchos observadores críticos como una estrategia de cosmética del régimen, como una medida deliberada y perfectamente diseñada para evitar cambios en los contenidos de la prensa. Posteriormente, sin embargo, se hizo evidente que la Ley de 1966 había reforzado y acelerado un proceso, endeble y casi imperceptible hasta entonces, de ampliación progresiva del espacio de crítica en los medios de comunicación escrita. Así lo ha reconocido también la mayoría de los historiadores del régimen franquista. Raymond Carr ha escrito que la Ley de Prensa de 1966 «cambió el clima cultural de España» (1982: 671); Juan Pablo Fusi ha afirmado que transformó «sustancialmente el nivel informativo del país» (1985: 171), mientras que Javier Tusell la ha calificado como la disposición «más trascendente» de la última etapa del régimen (1993: 291).

Dada la crucial importancia del control de la información para las dictaduras, cabe conjeturar que sólo lo aflojarán cuando se encuentren sometidas a presiones exógenas que amenacen con desestabilizarlas de una manera más inmediata o más profunda que

¹ Véase, por ejemplo, Dueñas (1969) y Fernández Areal (1971).

la adopción de una medida liberalizadora semejante. Esta hipótesis explicativa ha predominado en las escasas interpretaciones que sobre la Ley de Prensa de 1966 se han formulado. Así, por ejemplo, los autores que la han interpretado desde una perspectiva marxista han enfatizado la importancia de la presión ejercida sobre el régimen franquista por parte de fuerzas económicas encarnadas bien en la comunidad internacional (Aarons, 1973: 99), bien en las clases económicamente dominantes dentro del país inmersas en un proceso de desmarcamiento del régimen (Terrón, 1981: 93). Frecuente ha sido también la explicación de la Ley en virtud de una presión estructural resultante del desarrollo económico y la modernización que había experimentado España desde finales de la década de los 50, sin que quede muy claro a través de qué mecanismos cobra efecto aquella presión². En cualquiera de estas versiones, la clave explicativa reside en una pérdida de autonomía del gobierno, que cede ante fuerzas que no domina.

El análisis detenido de la evidencia empírica sobre el proceso que culminaría con la Ley de Prensa de 1966 me ha llevado a rechazar estas interpretaciones. Alternativamente, propongo una explicación más coherente con el razonamiento de Ferrero. Como quiera que el principal seguro de vida de los dictadores radica en la intervención gubernamental sobre la información, éstos no se avendrán a reducirla si no cuando se den dos condiciones, percibidas como oportunidad y necesidad, respectivamente: que haya disminuido su miedo a perder el poder, y que consideren que el mantenimiento de los controles en su estado original encierra una mayor amenaza de deslegitimación que la sustitución por otros menos restrictivos.

La Ley de Prensa de 1966 fue el resultado de una larga y complicada operación promovida por actores estratégicamente situados dentro del régimen que creían poder conseguir sus fines particularistas sin perjuicio para la estabilidad del franquismo. Sus demandas fueron calando en determinados círculos de la clase política, en cuya opinión la renovación de la legitimidad del régimen, y por tanto, su futuro, exigían reformas institucionales de cierto calado. La oportunidad de esta coalición de actores no se abrió en un momento de crisis política, como predecirían las hipótesis explicativas basadas en la presión de factores exógenos. Más bien al contrario, la decisión vinculante de aprobar una nueva ley de prensa fue adoptada en circunstancias de relativa tranquilidad

² Ésta es, a mi juicio, la interpretación que de manera más bien implícita se defiende en la mayoría de las monografías sobre el franquismo.

para el régimen, que respaldaban la confianza en su capacidad de absorber los posibles conflictos derivados del cambio, al tiempo que debilitaban los argumentos de los detractores de éste. Años después, cuando el empeoramiento de la situación política (provocado en parte por la propia Ley) volvió a reforzar tales argumentos, ya era tarde para dar marcha atrás. Revocar la disposición habría puesto en evidencia la debilidad del franquismo; aplicarla con más rigor significaba dar la razón a quienes denunciaban la represividad del régimen, pero no hacerlo equivalía a exponer a la clase política y las instituciones a un imparable desgaste.

La Ley de Prensa había desencadenado un proceso que se había escapado de las manos de los representantes del régimen. Ahora bien, que la Ley desbordara sus expectativas no significa que el gobierno y las Cortes la aprobaran sin ser conscientes de lo arriesgado de la decisión para la evolución del régimen. Resulta difícil mantener la tesis de la ingenuidad de Franco y sus políticos a la luz de dos evidencias: 1) las demandas internas en favor de la sustitución de la Ley de Prensa de 1938 se desoyeron durante más de una década; 2) una vez acordada la conveniencia de sustituir la regulación vigente en materia de prensa, el proyecto legislativo se elaboró con parsimonia y sumo cuidado para no dejar ningún cabo suelto, su discusión en el seno del gobierno se encontró con algunas resistencias de miembros muy influyentes, y su aprobación como ley dio lugar, al parecer, a uno de los episodios de mayor tensión vividos en las Cortes franquistas desde su instauración en 1943.

Al desarrollo de estos argumentos dedico los dos primeros apartados de este trabajo. A continuación expongo razonamientos y algunas evidencias que justifican, a la vez que matizan, la conclusión generalmente aceptada acerca de los efectos positivos de la Ley sobre la oferta informativa y su decisiva contribución a la erosión de la legitimidad del franquismo.

LAS RESISTENCIAS A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE PRENSA DE 1938

Con el inicio de la Guerra Civil española, la censura previa, la incautación de imprentas de periódicos y las represalias contra periodistas constituyeron los ejes de actuación en el gobierno de la prensa tanto del bando sublevado como del constitucional. Formalmente, se trataba de procedimientos de emergencia superpuestos a la legislación vigente en materia de prensa, que databa de 1883. Pero el primer gobierno regular franquista decidió acabar con la vigencia de la ley bajo la cual, a su juicio, la prensa se había convertido en uno de los factores causantes de la crisis que

arrastraba España desde finales del siglo XIX y que había alcanzado su clímax en la Segunda República. En abril de 1938, Franco firmó una Ley de Prensa que rompía radicalmente no sólo con la de 1883, sino con la tradición de regulación periodística desde el reinado de Isabel II³.

La ruptura se materializaba en la sustitución del modelo de control represivo por el preventivo; es decir, del modelo basado en la intervención gubernamental o judicial una vez publicados los periódicos por el que prima los controles previos a la publicación. Es cierto que los gobiernos posteriores a 1883 habían hecho frecuente uso del método preventivo de la censura, facultad que les estaba reservada en períodos de suspensión de las garantías constitucionales. Pero, incluso durante la dictadura de Primo de Rivera, la censura previa (ejercida ininterrumpidamente a lo largo de más de siete años) estuvo justificada sólo en virtud de circunstancias excepcionales, de tal manera que nunca quedó recogida en una ley de prensa. El modelo de control represivo representaba, por tanto, la normalidad legal, la situación de equilibrio definida como deseable.

Lo fundamental de la Ley de Prensa 1938 no era que establecía la censura previa sin limitación temática alguna, sino que diseñaba un sistema de controles preventivos múltiples absolutamente novedoso, complementado con un abanico de medidas represivas sobre los periodistas y las empresas editoras muy severas y de aplicación escasamente sujeta a condiciones tipificadas. La autoría de la Ley correspondía a un grupo de jovencísimos falangistas con intereses literarios a quienes el ministro del Interior, Ramón Serrano Suñer, había reclutado para la dirección de los servicios de prensa y propaganda. Ellos redactaron un texto que, en línea con la legislación de prensa aprobada por el régimen de Mussolini y perfeccionada por el de Hitler, perseguía convertir la prensa en una institución al servicio del Estado.

La principal línea de semejanza se observaba en la creación del Registro Oficial de Periodistas (trasunto de los *albi professionali* italianos y las *Berufslisten* alemanas), que ponía en manos de la Administración la decisión acerca de quién pertenecía a la profesión y quién quedaba excluida de ella. Esta decisión administrativa se fundamentaba formalmente sobre la declaración jurada exigida a todos los periodistas para documentar detalladamente su pasado profesional y político. Según datos oficiales, cerca de 4.000 expedientes de depuración fueron tramitados de los cua-

³ Ley de 22 de abril de 1938 (BOE, 23-IV-1938).

les algo menos de la mitad se resolvieron con la inclusión en el Registro⁴.

Un segundo mecanismo de control preventivo de enorme eficacia se hallaba recogido en el artículo que facultaba al gobierno a «regular el número y extensión de las publicaciones periódicas» (art. 2). Suprimidas durante la Guerra cientos de cabeceras de diarios y revistas leales al régimen republicano, se trataba ahora de controlar la puerta de entrada al mercado de las publicaciones. Así, la aparición de un nuevo periódico quedaba supeditada a su inclusión en el Registro de Empresas Periodísticas, administrado por los responsables gubernamentales, quienes, por supuesto, también podían decidir la exclusión del Registro de las ya inscritas y, por tanto, la desaparición de un periódico. Pero para reducir todavía más el riesgo de que una empresa registrada pusiera en apuros al régimen, la Ley se apoyaba en el director de la publicación. Éste compartía solidariamente con la empresa la responsabilidad ante las autoridades administrativas y podía ser objeto de diversas sanciones (no recurribles judicialmente) que iban desde el pago de multas hasta la inhabilitación profesional. El nombramiento del director requería, además, la aprobación gubernativa, que podía retirarse cuando se estimara que «su permanencia al frente del periódico es nociva para la conveniencia del Estado» (art. 13).

No obstante, la más inmediata garantía de que los periódicos no se desviarían ni un ápice de la voluntad de los gobernantes residía en la censura previa. Introduciendo este método de control, al que habían renunciado deliberadamente Mussolini y Hitler para evitar la monotonía de la prensa, los redactores de la Ley española ponían de manifiesto su temor a que, pese a todos los mecanismos de control incorporados a la disposición, pudieran llegar a los lectores informaciones u opiniones contrarias a los intereses del régimen y de su clase política.

Si los autores de la Ley de Prensa pretendían que su vigencia quedara circunscrita a la situación bélica y, tal vez, a los años inmediatamente posteriores, es una cuestión sobre la que sólo cabe especular, dado que abandonaron sus responsabilidades políticas apenas concluida la Guerra Civil. Fuera cual fuera su intención, lo cierto es que, hacia 1943, la doctrina oficial no contemplaba la Ley de Prensa como «una disposición transitoria, mudable»; antes bien predicaba de ella que «permanece y permanecerá porque es la versión directa de los más puros y fervorosos pensamientos de

⁴ La información procede de la *Gaceta de la Prensa Española* (1942, 1: 126).

la Revolución Nacional sindicalista» (Prados, 1943: 141-142). Para entonces, las competencias sobre la prensa ya no residían en el Ministerio del Interior, sino en la Secretaría General de Falange en manos de José Luis de Arrese, rival político del ya defenestrado Serrano Suñer.

Desde principios de los años 40, la Ley de Prensa sería objeto de no pocas demandas de modificación. La primera de la que tengo noticia se remonta a 1943, cuando el propio Delegado Nacional de Prensa, Juan Aparicio, expuso a la asesoría jurídica de su Departamento la conveniencia de modificar el artículo referido a los castigos gubernativos a los profesionales de la prensa. Aparicio consideraba conveniente limitar «el desmedido celo represivo de los Gobernadores Civiles», al objeto de evitar que procedieran «contra periodistas cuya inocencia en el asunto haya de ser tardíamente reconocida, acaso después de sufrir en su persona y su reputación castigos de naturaleza afrentosa (cortes de pelo, purgas, etc.)». La asesoría jurídica se tomó varios meses antes de contestar la consulta para, finalmente, comunicar la improcedencia de la modificación⁵.

La segunda demanda documentada se produjo en el verano de 1945, recién finalizada la Segunda Guerra Mundial. La iniciativa provino también de los propios órganos de prensa, que habían sido reubicados en el Ministerio de Educación Nacional como parte de la operación estratégica dirigida a debilitar la presencia pública del partido único. De la nueva Dirección General de Prensa, ocupada por un antiguo periodista del diario católico *El Debate*, partió un escrito al ministro José Ibáñez Martín en el que se recogían varias recomendaciones⁶. En primer lugar, se estimaba conveniente eliminar del preámbulo de la Ley algunas expresiones «en pugna con el perfil más centrado y el interés político del Estado Español en la actualidad»; sobre estas bases debería seguidamente redactarse «una Ley de Prensa completa» y «un Reglamento para su aplicación»⁷.

A pesar de que para entonces ya había sido aprobado el Fuero de los Españoles, en cuyo artículo 12 se reconocía el derecho a

⁵ Ambos documentos pueden ser consultados en el Archivo General de la Administración (AGA), Cultura, caja 65136.

⁶ *El Debate* había sido fundado en 1911 por la Editorial Católica y se contaba entre los cinco diarios de mayor tirada durante la Segunda República. En el reparto de periódicos madrileños entre los sectores que habían apoyado a Franco, los responsables de la prensa decidieron denegar el permiso de publicación a *El Debate*, de forma que la Editorial Católica se quedó sólo con *Ya* (fundado en 1935).

⁷ El documento también se encuentra en AGA, Cultura, caja 65136.

expresar libremente las ideas «mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado», la propuesta no prosperó. El mismo destino estaba reservado a otros dos borradores de orden ministerial de principios de 1946, en los cuales los responsables de la prensa proponían que el nombramiento de los directores de los diarios correspondiera a las empresas propietarias del periódico y que se constituyera una comisión para redactar una nueva ley de prensa. Franco permanecía impassible tanto ante estos intentos como ante las reiteradas demandas en el mismo sentido de Alberto Martín Artajo, presidente de Acción Católica, a quien había reclutado en julio de 1945 para el puesto de ministro de Asuntos Exteriores (Tusell, 1984: 55, 57, 97).

Estas demandas desde dentro del gobierno comenzaron a ser respaldadas por el sector de la Iglesia con mayor presencia social. La revista semanal de la Dirección Central de Acción Católica, *Ecclesia*, exenta de censura gubernativa previa desde 1944, se convirtió en el portavoz de las críticas a la regulación jurídica de la prensa y de la reivindicación de una nueva norma legal⁸. Ya en febrero de 1946, la revista mantenía en un editorial titulado «Libertad de prensa» que «en circunstancias normales no puede negarse que el régimen de libertad es más justo y beneficioso que el de censura» (*Ecclesia*, 23-2-1946: 4). Bien es verdad que las circunstancias distaban en ese momento de la normalidad. La hostilidad internacional ante el régimen de Franco se hallaba en su punto álgido. De hecho, sólo unos días después de la publicación de este artículo, Francia ordenó el cierre de la frontera, y junto con Estados Unidos y Gran Bretaña publicó una declaración exigiendo «la remoción pacífica de Franco, la abolición de Falange, y el establecimiento de un gobierno de transición bajo el cual los españoles tengan oportunidad de determinar libremente el tipo de gobierno que desean y de elegir a sus líderes»⁹.

Dos años después, cuando la presión internacional se había relajado considerablemente, *Ecclesia* volvía a expresar su deseo de «normalización jurídica del régimen de la prensa», postulando una «(l)ibertad con moral y con ley» (*Ecclesia*, 10-4-1948: 4). Pero hasta el año 1950 sus demandas en favor de tal ley no adquirieron una intensidad notable. A principios de ese año, parafraseando

⁸ Mis esfuerzos por averiguar la difusión de esta revista han resultado hasta el momento infructuosos. Un dato que da una idea acerca de la implantación social de Acción Católica es el número de miembros de sus asociaciones. Según Martín Tejedor (1993: 108-109), alcanzaban la cifra de medio millón a mediados de los 50.

⁹ *Foreign Relations of the United States 1969 (1946): 1045.*

al Papa Pío XII, el semanario católico afirmaba la importancia de la prensa como «voz de la verdad» (*Ecclesia*, 28-1-1950: 3). Sólo un par de semanas más tarde, defendía la libertad de información como requisito para la participación de la ciudadanía en la marcha de los asuntos públicos, al tiempo que reivindicaba «una ley que prevea las caídas y las sanciones», en lugar de «una tutoría que pretenda hacerlas respectivamente imposibles e innecesarias (11-2-1950: 4). Dentro de ese mismo mes, un nuevo editorial, titulado significativamente «La opinión pública», subrayaba que «la limitación de la libertad (de prensa) no debe ir —ni en tiempo ni en materia— un solo paso más allá de lo estrictamente necesario» (25-2-1950: 3).

En junio, *Ecclesia* reproducía una instrucción pastoral del Cardenal Primado Enrique Pla y Deniel, en la que éste consideraba «sumamente deplorable que no se quiera reconocer que entre (...) el desenfrenado libertinaje de la prensa para el engaño y la corrupción del pueblo (...) y el estatal totalitarismo de la prensa, existe el justo medio de una responsable libertad de prensa propia de una sociedad cristiana y civilizada». Ese «justo medio» se hallaba garantizado en el Fuero de los Españoles, sobre el que Pla y Deniel advertía que «no es un programa académico para que rija en futuras generaciones, sino una ley declarada básica en la ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, refrendada por un plebiscito nacional» (*Ecclesia*, 24-6-1950: 5).

Es obvio que la Iglesia no pretendía desestabilizar el sistema político gracias al cual había adquirido un protagonismo público del que había carecido en los últimos siglos. Sus demandas a favor de una modificación del régimen jurídico de la prensa tenían un claro componente de interés institucional propio. La Iglesia representaba, junto con Falange, el mayor poder publicístico del régimen franquista. A mediados de la década de los cincuenta contaba con el 19 por 100 de la tirada de la prensa diaria y el 70 por 100 de la tirada de revistas¹⁰. Para la Iglesia, la censura gubernativa previa y las consignas (no recogidas en la Ley de 1938, pero de uso diario) en las que la Administración comunicaba a los periódicos cómo configurar sus contenidos, así como la designación gubernativa del director de las publicaciones, suponían un recorte intolerable de su autonomía sobre una parte muy importante de la prensa católica (concretamente, toda la que no era eclesiástica o puramente doctrinal, libre de censura estatal). Precisamente a esa parte atribuían la Iglesia y sus organizaciones crucial impor-

¹⁰ Datos publicados en Oficina General de Información Estadística de la Iglesia (1957: 14).

tancia tanto en su misión de difundir al gran público el mensaje evangélico, como en su complicada estrategia de constituirse en una fuerza política de primer orden dentro del franquismo, pero no completamente identificada con él; por ello no podía dejar de causarles inquietud que, en algunos sectores falangistas, se cuestionara su derecho a tener prensa de información general propia. La Iglesia reclamaba no sólo este derecho, sino además que esa prensa no estuviera «arbitrariamente sujeta al Estado, como pretende un totalitarismo recientemente condenado por Su Santidad» (*Ecclesia*, 24-6-1950: 4).

Pero, con independencia de las motivaciones auténticas, lo importante es que las voces más representativas de la Iglesia abogaban por la elaboración de una nueva ley que convirtiera a la prensa de institución al servicio del Estado en institución social; una ley, en la que predominaran los controles represivos sobre los preventivos, como especificó el Obispo de Málaga, y fundador del diario *El Debate*, Ángel Herrera Oria, cuando en la primavera de 1951 defendió públicamente una norma construida sobre las siguientes piezas: «delitos definidos, tribunal independiente, proceso sumario, arbitrio judicial, penas severas para toda grave negligencia indisculpable y severísimas donde la malicia sea manifiesta» (*Ecclesia*, 19-5-1951: 11).

Sólo unos meses más tarde, Franco daba prueba de su rechazo a la línea de acción que perseguía la Iglesia y los políticos que la representaban dentro del gobierno. En julio de 1951, creaba el Ministerio de Información y Turismo, nombrando titular a quien, en calidad de vicesecretario de Educación Popular, había gobernado la prensa entre 1941 y 1945, Gabriel Arias-Salgado. No obstante este apartamiento de los católicos de las competencias sobre la prensa, el grupo de interés eclesiástico perseveró en su empeño. En febrero de 1952, otro editorial de *Ecclesia* demandaba una ley de prensa que articulara claramente las condiciones de intervención del Estado, determinara las figuras de los delitos y las faltas, reservando el pronunciamiento sobre unos y otras al poder judicial, y limitara la censura previa a períodos excepcionales (*Ecclesia*, 16-2-1952: 3-4).

Hombre de convicciones católicas y declarado falangista (aunque poco popular entre la elite del partido), Arias-Salgado resultó ser un ministro extraordinariamente eficaz a la hora de entretener estas demandas. Su estrategia no consistió, como hasta entonces, en hacer oídos sordos a las exhortaciones de la jerarquía eclesiástica y los católicos, sino en presentar un discurso alternativo de justificación doctrinal del proceder del gobierno. A este objetivo dedicó sus intervenciones públicas, que pronto fueron recogiendo en forma de libro para su divulgación como «Doctrina de la Información». Ésta debía constituir la base para acometer el

«perfeccionamiento» de la Ley de Prensa de 1938. Semejante mejora no pasaba, en ningún caso, por la supresión completa de los controles preventivos, puesto que, ejercidos por el Estado católico, garantizaban la consecución del «bien común» y, por tanto, de la auténtica libertad de prensa (Arias-Salgado, 1956: 53).

El episodio más significativo a lo largo de este proceso de confrontamiento dialéctico entre el Ministerio y la Iglesia fue, sin duda, el intercambio epistolar que protagonizaron Arias-Salgado y Herrera Oria en las primeras semanas de 1955. El origen de este cruce de cartas públicas fue un documento episcopal en el que Herrera Oria, haciendo suyo el contenido de un editorial de *Ecclesia* titulado «Hace falta Ley de Prensa», volvía a criticar las intervenciones estatales arbitrarias sobre los periódicos. Alentando el debate mediante la publicación de una respuesta, Arias-Salgado se apuntó un tanto en el que los historiadores que se han referido a esta controversia parecen no haber reparado: concretamente consiguió que el representante eclesiástico más acreditado en temas de periodismo matizase el discurso crítico de la Iglesia, es decir, que reconociera la ambigüedad implícita en la postura de criticar la censura previa gubernamental y no la eclesiástica, e incluso constatar que «en España, en el momento presente, el ejercicio de la censura, y con cierto rigor, es (...) de evidente necesidad»¹¹.

En realidad, a través de esta «polémica» se había producido un acercamiento de posturas entre el gobierno y la Iglesia. Franco supo valorar la actuación de Arias-Salgado, y así, ante una propuesta de sustituirle en 1956, defendió su permanencia en el Ejecutivo «sobre todo, porque estaba haciendo una gran labor de atracción con la Iglesia» (Arrese, 1982: 282). Sin embargo, la impaciencia de la jerarquía eclesiástica aumentaba y, en la primavera de 1959, los Obispos Metropolitanos escribieron una carta a Franco quejándose de la censura de prensa y pidiendo su levantamiento. Aunque a Franco le irritó mucho esta iniciativa, la idea de un enfrentamiento abierto con la Iglesia, uno de los puntales de la legitimidad del régimen, le asustaba (Franco Salgado-Araujo, 1976: 266-267). Un gesto de receptividad resultaba, pues, procedente en mayo de 1959 su ministro de Información anunció la creación de una Comisión especial para la preparación de un anteproyecto de ley de Bases de la Información.

La Comisión se constituyó a finales de junio de 1959 con la participación de cerca de cuarenta personalidades de las esferas

¹¹ Las cartas y el documento original de Herrera Oria se hallan recogidos en Arias-Salgado (1956: 381-398).

del gobierno, la Iglesia y los medios de comunicación, con el objetivo de regular «todos los aspectos e instrumentos técnicos al servicio de la Información»¹². No es de extrañar que con tan ambicioso objetivo los trabajos de la Comisión fueran lentos y correosos. Hasta el verano de 1961 la Comisión no dispuso de un borrador final para ser elevado al gobierno. Pocas semanas antes, Franco había anunciado en su discurso de apertura del período legislativo que, en la nueva etapa, las Cortes estudiarían «una nueva Ley de Información más moderna, perfecta y adecuada al momento en que vivimos» (López Rodó, 1990: 276). Sin embargo, cuando Manuel Fraga fue nombrado ministro de Información en julio de 1962, la Ley de Prensa de 1938 no sólo seguía formalmente vigente en su totalidad, sino que no había un proyecto legislativo firme para sustituirla.

Perfectamente consciente del potencial peligro que entrañaba la prensa para la pervivencia de su régimen, Franco se había resistido a modificar ni un solo artículo de la Ley de 1938. En el período de mayor presión internacional, entre 1945 y 1948, el régimen bloqueó todo intento de reforma de la disposición. Cuando, a partir de 1950 cedió la presión, sustituyó la estrategia del bloqueo por otra de dilación. El objetivo consistía en ganar tiempo, en prolongar al máximo la tranquilidad que procuraba al régimen la vigencia de la Ley de Prensa de 1938. Franco cedió finalmente sólo cuando se convenció de que su empeño por mantener la Ley podía provocar una crisis con la Iglesia. Habiendo manejado con éxito los brotes más preocupantes de oposición interna y externa en 1956 y 1959 (manifestaciones estudiantiles contra el Sindicato Español Universitario y Huelga Nacional Pacífica organizada por el Partido Comunista) y a punto de salir ya de la recesión inicial provocada por el Plan de Estabilización, Franco podía encarar con cierta confianza el cambio institucional que le pedían.

Entretanto, el grupo de quienes le empujaban en esa dirección había crecido. En él se encontraban miembros significados de la elite política con adscripciones ideológicas no sólo diversas, sino, en buena medida, encontradas en su visión del franquismo (falangistas y sectores próximos al Opus Dei), que veían con preocupación el matenimiento de la Ley. Preocupante resultaba, por ejemplo, la impresión de que crecía la audiencia de las radios extranjeras, y especialmente las «rojas», por la falta de buena información nacional (Franco Salgado-Araujo, 1976: 343-344); pero lo que más inquietaba a muchos era la posibilidad de que Franco

¹² Anteproyecto de Ley de Bases de la Información (sin fecha) (AGA, Cultura, caja 65136).

desapareciera dejando una Ley que ya nadie podía defender públicamente, con el consiguiente riesgo de vacío legal.

LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE PRENSA DE 1966

Tras más de quince años de presiones procedentes de sectores de la Iglesia y de las organizaciones católicas representados en las más altas instituciones del régimen, Franco había despejado finalmente el camino de la nueva Ley de Prensa en su discurso ante las Cortes de 1961. Pero todavía faltaba por andar un trecho, cuya longitud dependía, en buena medida, de la resolución del nuevo ministro de Información y Turismo a la hora de dar forma legal al propósito político, así como de su capacidad para conseguir que el proyecto fuera aprobado por el Consejo de Ministros, presidido por Franco.

Fraga, quien desde 1956 había avanzado en su carrera política desde puestos asociados al falangismo sin perder sus excelentes relaciones con el sector político de los católicos, abrigaba aparentemente el deseo de sacar adelante con rapidez la nueva Ley de Prensa. Es posible que los episodios de conflictividad y oposición que salpicaron los meses anteriores a su nombramiento reforzaran ese deseo. Aparte del incremento de las huelgas en los primeros meses del año 1962, en mayo, los representantes más conspicuos de la intelectualidad española en el interior habían suscrito una carta colectiva (que hicieron llegar a Fraga como director del Instituto de Estudios Políticos) solicitando que los ciudadanos fueran debidamente informados de los acontecimientos que les afectarían¹³. Un mes después, el IV Congreso del Movimiento Europeo en Múnich había reunido a más de un centenar de españoles de la oposición del exilio y del interior, que, en una resolución aprobada por unanimidad, habían exigido, entre otras medidas, la supresión de la censura previa¹⁴. Desde la perspectiva de Fraga, no se trataba tanto de hacer concesiones a la oposición, cuanto de vaciar de contenido sus demandas más razonables antes de que logran atraer más partidarios.

Ahora bien, Fraga se convenció muy pronto de que la estrategia más discreta no consistía en levantar la censura previa de un día para otro, sino en «ir abriendo la mano, acostumbrando a la

¹³ Firmaban esta carta, entre otros, Menéndez Pidal, Pérez de Ayala, Cela, Aranguren, Lain, Marias, Ridruejo, Torrente Ballester, Buero Vallejo y Sastre. El documento completo se halla en AGA, Cultura, caja 653.

¹⁴ Véase el texto de la resolución en Satrústegui y cols. (1993: 180).

clase dirigente» a vivir con una mayor vulnerabilidad¹⁵. Es muy probable que Fraga consensuara esta iniciativa con personalidades del sector católico (del cual procedían, además, algunos de sus directores generales, entre ellos, el de Prensa, Manuel Jiménez Quílez), porque, al mes de ser nombrado ministro, *Ecclesia* atribuía a la «etapa experimental» introducida por Fraga «un alto interés para el presente y futuro de nuestro país, no sólo en las esferas profesionalmente informativas, sino también en todos los sectores más conscientes de la nación» (*Ecclesia*, 11-8-1962: 4).

Así pues, frenando su primer impulso de ponerse a elaborar la ley «cuanto antes» (Fraga, 1980: 29), delegó la redacción del texto en el subsecretario del Ministerio, el jurista Pío Cabanillas. Éste concluyó el primer borrador de anteproyecto en enero de 1964, en el cual estaban ya recogidas las piezas básicas de lo que sería la disposición aprobada dos años después: el reconocimiento de la libertad de prensa, sujeta a unos límites morales y políticos, lo cual implicaba la supresión de la censura previa; el depósito de ejemplares en el Ministerio antes de su difusión; la libertad de fundar empresas periodísticas y editoriales previa inscripción en un registro oficial, y la libre designación de los directores de las publicaciones siempre que cumplieran determinadas condiciones, entre ellas, hallarse libres de condenas judiciales o de reiteradas sanciones administrativas.

La recepción de este documento por parte de Franco no fue muy entusiasta. Autorizó a Fraga a repartir el anteproyecto entre los demás miembros del gobierno, pero su discusión en el Consejo de ministros quedó aparcada (Fraga, 1980: 99). Mientras tanto, el Consejo Nacional de Prensa, órgano consultivo y asesor del Ministerio en cuya composición predominaban periodistas de altas categorías profesionales, preparaba un dictamen sobre este texto. En él hacía una serie de propuestas, tales como la inclusión del recurso contencioso-administrativo contra las sanciones del Ministerio, la eliminación de la concesión administrativa en régimen de monopolio a una agencia para distribuir las noticias del extranjero, la supresión de la sanción gubernativa reiterada como causa de inhabilitación del director de una publicación periódica, la disminución de la sanción pecuniaria máxima de 1.000.000 a 100.000 pesetas y la anulación de la competencia gubernativa de suspender el ejercicio de las empresas editoras¹⁶.

¹⁵ Testimonio escrito de Manuel Fraga Iribarne en contestación a un cuestionario de la autora (Santiago de Compostela, 4-I-1995).

¹⁶ Las propuestas de los consejeros y el dictamen final del Consejo se pueden consultar en AGA, Cultura, caja 65136.

Si bien Fraga se preciaría de que en la elaboración de la Ley de Prensa habían intervenido «todos los órganos representativos de la profesión, de los que tras reposado estudio, hemos recogido gran número de sugerencias»¹⁷, lo cierto es que ninguna de las propuestas más significativas del Consejo Nacional de Prensa fue incluida en la nueva versión del anteproyecto que el ministro entregó a Franco a finales de marzo de 1965. Siete semanas después, Franco «le autorizó por fin a pisar el acelerador de la Ley de Prensa, repartiendo el proyecto definitivo para acción en Consejo de Ministros» (Fraga, 1980: 139-140). Durante los meses siguientes, Fraga fue recogiendo las observaciones de sus compañeros de gabinete (entre las que concedió especial importancia a las del ministro de Justicia) y retocando el texto final. Como resultado de estos retoques, se amplió la capacidad de intervención gubernativa al establecer sanciones administrativas para todas las contravenciones de la Ley (también, por tanto, las que constituyeran delito y arrastraran responsabilidad penal); se especificaron tres tipos de infracciones en razón de su «gravedad»; se endurecieron las sanciones correspondientes a las infracciones definidas como «muy graves»; y se abrió la vía contencioso-administrativa para apelar contra las decisiones disciplinarias de la Administración.

Por fin, el 13 de julio, recién constituido un nuevo gobierno en el que habían entrado algunos ministros entonces próximos a Fraga, éste lograba que el Consejo aprobara su anteproyecto. Carrero Blanco y Alonso Vega, ministros de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno y de Gobernación, respectivamente, no se resistieron a expresar su desacuerdo. Un par de semanas antes, Carrero había hecho llegar a Fraga sus observaciones sobre el anteproyecto, en las que afirmaba «la poca oportunidad del texto actual», entre otras razones, por la falta de precisión jurídica del artículo 2, que describía los límites a la libertad de información¹⁸. Pero, en el nuevo gabinete, Carrero Blanco sólo contaba con el apoyo explícito de Alonso Vega. El propio Franco, después de confesar que no creía en la libertad de prensa, desdramatizó el panorama que se abría ante ellos, afirmando que «si aquellos débiles gobiernos de principios de siglo podían gobernar con prensa libre, en medio de aquella anarquía, nosotros también podremos» (Fraga, 1980: 145).

Una vez remitido a las Cortes, los procuradores formularon

¹⁷ Carta de Manuel Fraga a Torcuato Luca de Tena de 30 de diciembre de 1965 (Archivo de Torcuato Luca de Tena).

¹⁸ Véase el documento «Observaciones al Anteproyecto de Ley de Prensa e Imprenta» en AGA, Presidencia del Gobierno, caja 113.

más de 350 propuestas de enmiendas puntuales, que, aun cuando abarcaron todos los artículos, se concentraron en aquellos que afectaban a los límites de la libertad de expresión (art. 2), el depósito previo de ejemplares (art. 12), las prohibiciones para ejercer la dirección de un periódico (art. 36), la concesión a una agencia española de la competencia exclusiva para distribuir las noticias de las agencias extranjeras (art. 49) y la intervención de la Administración en el secuestro de publicaciones y en la imposición de sanciones (arts. 64, 66 y 69). Casi la totalidad de las enmiendas a estos puntos pretendía restringir, en mayor o menor grado, la capacidad de intervención administrativa frente a los profesionales de la prensa y las empresas editoras. Sin embargo, la Comisión de Información y Turismo, de la que formaba parte el subsecretario Cabanillas, desestimó las propuestas más reformistas¹⁹.

Ciertamente, la comparación del dictamen final de la Comisión con el proyecto del gobierno muestra sólo escasos y leves cambios. Ahora bien, que el proyecto del gobierno saliera prácticamente indemne de las Cortes no significa, como ha afirmado Paul Preston (1994: 897), que éstas lo aprobaran «maquinalmente». Las crónicas de los periodistas de la prensa diaria, que por primera vez en la historia del régimen tuvieron acceso a una Comisión de las Cortes, no permiten respaldar la afirmación del historiador británico²⁰. El enfrentamiento entre algunos procuradores y los defensores del proyecto de Ley alcanzó en algunos momentos del debate en la Comisión de Información y Turismo notable intensidad. Así, por ejemplo, ante una intervención de Cabanillas sobre las modificaciones que el gobierno estaría dispuesto como máximo a aceptar, el director del diario de los Sindicatos Verticales, *Pueblo*, le espetó: «...aquí no estamos colegislando con el Gobierno. No estamos aquí sólo para dar el visto bueno a todo lo que el Gobierno envíe» (*Ya*, 3-2-1966: 12). Más bien, el análisis de la discusión del proyecto de la Ley de Prensa en las Cortes refuerza la tesis de Juan Linz (1973: 205), según la cual, a partir de los años 60, éstas representaron una suerte de semioposición no organizada al Gobierno.

El 15 de marzo de 1966 el Pleno de las Cortes aprobó la Ley de Prensa. En su discurso previo a la aprobación, Fraga presentó

¹⁹ Las enmiendas, así como el dictamen final de la Comisión, se encuentran depositadas en el Archivo de las Cortes, General, Legajo 2312, núm. 4.

²⁰ La prensa tenía acceso a las Comisiones de las Cortes desde 1957. No obstante, hasta junio de 1966, y con la excepción del debate sobre el proyecto de la Ley de Prensa, el argumento de la falta de espacio sirvió para restringir el acceso a ellas, acreditando sólo a las agencias informativas.

la Ley como un elemento de «institucionalización» del régimen, eludiendo en todo momento la palabra «liberalización»²¹. El ministro era un firme convencido de la necesidad de institucionalizar el régimen, lo cual significaba hacerlo más previsible, menos contingente, y —por qué no— más amable y adecuado al «espíritu del tiempo» y, de paso, más aceptable para la comunidad internacional en la que quería ver integrada a España. Esa preocupación de Fraga había quedado plasmada en una carta personal manuscrita al entonces director de *ABC*, Torcuato Luca de Tena, durante la discusión de la Ley en las Cortes: «La verdad es que en medio de no escasas preocupaciones, estos días pasados me han traído la satisfacción de ver cómo se daban pasos decisivos en una empresa, aún no terminada, pero que confío en Dios hemos de ver coronada en los meses próximos. La Ley de Prensa no es un fin en sí, sino una etapa en un proceso decisivo para España: su institucionalización»²².

Por otra parte, la omisión de la palabra «liberalización» respondía a un rechazo del término liberalismo por sus connotaciones ideológicas y su identificación con un período de la historia de España considerado, en términos generales, nefasto. No en vano, Fraga dedicó parte de su discurso a diferenciar la nueva ley de la tradición liberal española del siglo XIX y, sobre todo, de los procedimientos empleados por los gobernantes de la Segunda República para controlar la prensa. Pero por mucho que Fraga y sus colaboradores rechazaran el liberalismo, su Ley representaba una aproximación hacia el modelo de legislación de prensa propio de aquel período; un modelo caracterizado por el predominio de métodos de control represivo.

La Ley de Prensa de 1966 no era, desde luego, comparable al marco jurídico vigente en tiempos de «aquellos débiles gobiernos de principios de siglo», como creía, o fingía creer, Franco. En efecto, la Ley de 1883 no preveía el depósito previo de las publicaciones, ni facultaba a la Administración para secuestrarlas, ni tampoco la dotaba de poder sancionador respecto a los contenidos periodísticos, sino que delegaba esta potestad en los tribunales. La nueva legislación de prensa del franquismo era mucho menos liberal, pero no tan distinta de otras que rigieron el último tercio del siglo XIX, como el decreto sobre prensa aprobado por el primer gobierno de la Restauración en enero de 1875.

²¹ Véanse Ley de 18 de marzo de 1966 (*BOE*, 19-III-1966) y *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* (1966, 915: 19608-19618).

²² Carta manuscrita de Manuel Fraga a Torcuato Luca de Tena de 5 de febrero de 1966 (Archivo de Torcuato Luca de Tena).

Los cuatro años que transcurrieron desde que Fraga fue nombrado ministro hasta que la nueva Ley entró en vigor estuvieron cargados de tensiones y conflictos. Fraga reconoce que, «(m)ás que en los detalles, la dificultad o las resistencias versaron sobre el principio mismo. Todo el mundo reconoció que estábamos ante una cuestión fundamental y de principio»²³. Quienes desde dentro del gobierno impulsaron la Ley no ignoraban el riesgo que entrañaba. Precisamente por ello, construyeron una disposición llena de mecanismos de autoprotección, que se quedó por debajo de las expectativas de al menos una parte de quienes habían presionado por la sustitución de la Ley de Prensa de 1938. Así, *Eccelesia* no escatimó críticas al proyecto de ley del gobierno, señalando sus «notables quiebras de lógica interna» y censurando su sesgo estatista (*Eccelesia*, 30-10-65: 3 y 26-02-66: 3).

Finalmente, la Ley de 1938 cayó como una fruta madura de un árbol todavía fuerte que se había resistido a desprenderse de ella. Cayó porque había fuerzas dentro del régimen que así lo querían y porque Franco se convenció de que se estaba pudriendo en el árbol. La que brotó en su lugar no era resultado de un designio compartido por las elites franquistas con el objetivo de ganarse la simpatía de la comunidad internacional, o de unos u otros sectores económicos y sociales (lo cual no equivale a afirmar que estos factores no entraran en el cálculo de costes y beneficios que hacían los diversos actores), sino de un tira y afloja dilatado y, en ocasiones, muy tenso en el que habían logrado imponerse aquellos que pensaban que la legislación de prensa debía cambiarse por el bien del régimen. Junto con otras disposiciones, como las aprobadas a finales de la década de los 50 sobre la reforma administrativa o la que dispondría el mecanismo de sucesión de Franco (que se aprobaría en 1969), la nueva Ley de Prensa debía convertirse en una de las piezas que asegurara que el entramado institucional franquista no se vendría abajo de un plumazo en un futuro que, dada la edad de Franco, no podía hallarse muy lejano.

LOS EFECTOS VIRTUOSOS DE LA LEY DE PRENSA DE 1966

Tal vez extrañe al lector la ausencia de referencias a los profesionales de la prensa y a las empresas editoras como actores decisivos en el largo proceso de gestación de la Ley de Prensa de 1966. En realidad, desempeñaron un papel bastante marginal.

²³ Testimonio escrito de Manuel Fraga Iribarne en contestación a un cuestionario de la autora (Santiago de Compostela, 4-I-1995).

Es cierto que algunos directores de periódicos habían librado batallas puntuales, más o menos arriesgadas, con los órganos de gobierno de la prensa en busca de mayor independencia²⁴; también es verdad que, una vez iniciada la elaboración de la nueva Ley, aquellos periodistas que más alzaron su voz en el Consejo Nacional de Prensa o en las Cortes se pronunciaron mayoritariamente a favor de una apertura informativa más amplia que la que proyectaba el gobierno. Pero, en general, cabe decir que los periodistas habían ido asumiendo la intervención gubernativa como algo indiscutible. Tanto es así, que a partir de 1951 el Ministerio de Información y Turismo comenzó a delegar la censura previa en los propios directores de los periódicos, de forma que hacia 1965, sólo la aplicaba en Madrid y Barcelona²⁵.

Por su parte, las empresas editoras, preocupadas, sobre todo, por evitar cuanto desbaratara la apretada agenda en la confección de un periódico, mostraban más interés en resolver los conflictos con la Administración que podían surgir en el día a día que en constituirse en un grupo de presión para cambiar el marco jurídico vigente. Dos factores adicionales desincentivaban esta estrategia: primero, la Administración había procurado establecer un estilo de relación con las empresas periodísticas en el que predominara la negociación y la complicidad sobre la imposición avasalladora; segundo, aun cuando las consignas y la censura previa habían homogeneizado los contenidos de los periódicos, la rivalidad entre las grandes empresas editoras, basada, en buena medida en diferencias ideológicas históricas (y a menudo encarnada en agudas hostilidades personales) ponía trabas a actuaciones colectivas.

Sin embargo, mientras la contribución de profesionales de la prensa y de empresas editoras al cambio institucional de 1966 fue muy modesta, su protagonismo en la ampliación del espacio de crítica una vez la Ley entró en vigor resulta incuestionable. La Ley de Prensa de 1966 contenía preceptos atemorizadores sobre unos y otras. Mantenía, en primer lugar, el Registro Oficial de Periodis-

²⁴ Quizá el caso más conocido sea el de Torcuato Luca de Tena, quien, según asegura en sus memorias, había sido objeto de 11 expedientes administrativos desde que asumió la dirección de *ABC* en 1952 hasta que fue destituido gubernativamente en 1954. En sendas conferencias pronunciadas en 1950 y 1951 en el Ateneo de Madrid, Luca de Tena había expresado opiniones contrarias a la situación de la prensa española.

²⁵ Claro está que la actividad periodística española se concentraba en estas provincias. Según datos de 1960, la prensa diaria madrileña y barcelonesa representaba más del 50 por 100 de la tirada nacional (*Anuario Estadístico de España*, 1961: 944)

tas y el Registro de Empresas Periodísticas como esclusa de entrada (y salvoconducto de permanencia) en el mercado de la profesión y las publicaciones. Con todo, esto no era lo más preocupante en el quehacer diario. Más preocupaba, por ejemplo, que al periodista que ejercía la dirección de las publicaciones se le hiciera responsable de «cuantas infracciones se cometan a través del medio informativo a su cargo» (art. 39), puesto que, con tres sanciones administrativas el director quedaba inhabilitado para ejercer la dirección de una publicación. Además, si bien de todo el contenido de la publicación era responsable el director, la responsabilidad por los artículos firmados recaía también sobre el autor, a quien la Administración podía imponer las mismas sanciones que al director: multas entre 1.000 y 250.000 pesetas y suspensión de la actividad hasta seis meses.

En cuanto a las empresas editoras, la Ley de 1966 definía un abanico de sanciones administrativas que abarcaba desde multas de 1.000 a 500.000 pesetas hasta la suspensión de las publicaciones y de las actividades de la empresa. Amén de estas sanciones, la Ley concedía a la Administración la facultad de practicar secuestros previos a la difusión de las publicaciones, una medida con importantes perjuicios económicos para la editora.

Los gobiernos franquistas hicieron amplio uso de los instrumentos que les reservaba la Ley. Desde su entrada en vigor hasta la muerte de Franco, los ministros de Información incoaron más de 1.300 expedientes, un 30 por 100 de los cuales acabaron con sanción. En 18 ocasiones las multas alcanzaron las 250.000 pesetas, siendo además en estos casos mayoritariamente acompañadas por la suspensión de la publicación entre dos y cuatro meses²⁶.

Las amenazas que pendían sobre los periodistas y las empresas no impidieron que se arriesgaran a informar sobre asuntos críticos y publicar opiniones no gratas a los poderes públicos. El principal incentivo de las empresas para asumir estos riesgos residía en la rentabilidad de la audacia. Efectivamente, la oferta de información crítica aumentaba la demanda de un periódico. Aunque no disponemos de datos de difusión completos y fiables, todo indica que la distancia crítica del gobierno se convirtió en factor determinante de la circulación de una publicación. La correlación entre sanciones administrativas y crecimiento de las tiradas así lo testimonian. Revistas como *Cuadernos para el Diálogo* y *Cam-*

²⁶ Datos de elaboración propia a partir de AGA, Instrumento de descripción 62 (expedientes incoados) y Terrón Montero (1981: 206-208, 213-216, 220-251) (expedientes sancionados).

bio 16, por ejemplo, que se hallaban en el grupo de las más sancionadas por el Ministerio, experimentaron un aumento de difusión espectacular. *Cuadernos para el Diálogo*, que en el momento de su fundación había proyectado tirar entre 1.000 y 3.000 ejemplares, en 1970 editaba ya 22.000, en 1975, 35.000, y en 1977, 54.000. Por su parte, *Cambio 16*, en 1972 (recién salido al mercado) imprimía aproximadamente 20.000 ejemplares; dos años después se acercaba a los 200.000, y en 1977 casi rozaba los 350.000. Muy probablemente, el distinto ritmo de crecimiento de la difusión de diarios y semanarios comprobable en los últimos años del régimen franquista tiene una explicación semejante. Durante los once años de vigencia de la Ley recayeron sobre las publicaciones no diarias aproximadamente cuatro veces más sanciones administrativas que sobre las diarias. Curiosamente, desde 1969 hasta 1977 (año en que el primer gobierno de Adolfo Suárez renunció a las sanciones administrativas al dejar sin vigencia el artículo 2 de la Ley), la difusión de los semanarios creció aproximadamente en un 75 por 100, en tanto que la de los diarios lo hizo en un 25 por 100.

Pero las empresas periodísticas no necesitaban animar a sus periodistas a asumir riesgos. Antes al contrario, con frecuencia tenían que frenarles para evitar sanciones administrativas demasiado gravosas. Este afán por jugar hasta el límite de lo permitido o incluso transgredirlo había arraigado, sobre todo, en las nuevas generaciones de periodistas que se habían incorporado masivamente a la profesión. De los 3527 inscritos en el Registro Oficial de Periodistas entre 1963 y el 15 de junio de 1977, el 75 por 100 había nacido a partir de 1931, y el 35 por 100 después de 1945. La gran mayoría de ellos no guardaba recuerdos directos de la Guerra Civil ni de la posguerra; no compartía, por tanto, las experiencias más traumáticas que habían marcado las vidas personales y profesionales de sus compañeros más viejos, ni probablemente tampoco en la misma medida, su miedo al poder. Muchos de ellos, además, ya no habían pasado por las aulas de la Escuela Oficial de Periodismo (dependiente del Ministerio de Información y Turismo, y monopolizadora de la formación periodística hasta 1958) para recibir el título acreditativo de la profesión, sino que lo habían conseguido en otras instituciones educativas menos sujetas al control gubernativo y más penetradas por un ambiente de descontento y protesta.

Así pues, el interés de las empresas editoras por aumentar, o al menos conservar, la demanda de sus productos a través de una oferta atractiva para los lectores, unido al afán de muchos profesionales por ejercer un periodismo más libre, se plasmó en un cambio de los contenidos de los periódicos. Este cambio había arrancado lenta y tímidamente antes de la entrada en vigor de la

Ley de Prensa. En efecto, un análisis diacrónico del contenido de editoriales referidos a las instituciones de gobierno o sus representantes, publicados por los diarios *ABC*, *Ya*, *La Vanguardia* y *Arriba*, revela cómo a partir de mediados de los 50 se produjo una moderación en el tono encomiástico empleado para valorar a los poderes públicos; a ella le seguiría desde 1963, una progresiva intensificación de la crítica. Esta tendencia perdió algo de fuerza a partir de 1969, para finalmente, coincidiendo con el apagamiento de la vida de Franco, recobrarla. Paralelamente, la homogeneidad editorial de los diarios, muy acentuada en los años 40 y todavía bastante acusada en los 50, se difuminó en los 60 y primeros 70. Mientras *Arriba* mantuvo una línea editorial de ensalzamiento de las instituciones franquistas y sus representantes, *Ya*, *ABC* y *La Vanguardia* (por este orden) sustituyeron el predominio de los elogios por el de las advertencias y las críticas²⁷.

Los contenidos periodísticos comenzaron, por tanto, a evolucionar muy despacio en los años previos a la entrada en vigor de la Ley de Prensa, y más perceptiblemente a partir del nombramiento de Fraga como ministro de Información. Con todo, la Ley de Prensa supuso una línea de fractura en la medida en que desveló a la sociedad una realidad hasta entonces encubierta. Así se desprende de una nota de abril de 1966 con el sello «muy reservado», elaborada por funcionarios del Ministerio de Información y Turismo: «El cambio brusco de la prensa diaria, informando a los lectores de hechos que, con anterioridad a la aplicación de la nueva Ley de Prensa, permanecían en el secreto, (...) ha originado en la masa general de la población, que no creía pudieran existir huelgas de obreros, de estudiantes, juicios por asalto a una comisaría de Policía, etc., etc., una sensación preocupante de inseguridad»²⁸.

En realidad, esa «sensación preocupante de inseguridad» afectaba mucho más a los gobernantes que a la población. Al sustituir los controles preventivos por los represivos, había aumentado la visibilidad de su intervención sobre la prensa y, por tanto, las dificultades para llevarla a cabo sin exponerse a las críticas de la sociedad. Atrapados en este dilema entre sancionar y tolerar, los gobiernos franquistas contribuyeron a acelerar el proceso de distanciamiento crítico de la prensa respecto al régimen; un distanciamiento que privaba a los gobernantes de la tranquilidad de la

²⁷ El diseño del método aplicado para elaborar este análisis de contenido puede consultarse en Chuliá 1997: 455-482. También aquí (387-398) encontrará el lector interesado una descripción más pormenorizada de los resultados.

²⁸ El documento se halla en AGA, Cultura, caja 587.

que hasta entonces habían gozado, al tiempo que erosionaba aquella parte de la legitimidad del régimen construida artificialmente durante años a través de la manipulación de la información publicada.

BIBLIOGRAFÍA

- AARONS DE CARVALHO, Alberto (1973), *A Censura e as leis de imprensa*, Lisboa, Seara Nova.
- ARIAS-SALGADO, Gabriel (1956), *Textos de doctrina y política de la información*, Madrid, Ministerio de Información y Turismo.
- ARRESE, José Luis de (1982), *Una etapa constituyente*, Barcelona, Planeta.
- CARR, Raymond (1982), *España 1808-1975*, Barcelona, Ariel.
- CHULIÁ RODRIGO, Elisa (1997), *La evolución silenciosa de las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo*, Tesis doctoral, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- DUEÑAS, Gonzalo (1969), *La Ley de Prensa de Manuel Fraga*, París, Ruedo Ibérico.
- FERNÁNDEZ AREAL, Manuel (1971), *Libertad de prensa en España, 1938-1971*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.
- FERRERO, Guglielmo (1998 [1942]), *Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, Madrid, Tecnos.
- Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The British Commonwealth, Western and Central Europe. Vol V: 1946* (1969), Washington, United States Government Printing Office.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel (1980), *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta.
- FRANCO SALGADO-ARAUJO, Francisco (1976), *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Planeta.
- FUSI AIZPURUA, Juan Pablo (1985), *Franco: autoritarismo y poder personal*, Madrid, Ediciones El País.
- LINZ, Juan J. (1973), «Opposition in and under an Authoritarian Regime: the Case of Spain», en Robert Dahl (ed.), *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 171-259.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1990), *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés/Cambio 16.
- MARTÍN TEJEDOR, Jesús (1993), «Franco y la evolución religiosa de España», en Luis Suárez Fernández (dir.), *Franco y su época*, Madrid, Actas de El Escorial, 77-125.
- OFICINA GENERAL DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA DE LA IGLESIA EN ESPAÑA (1957), *La prensa de la Iglesia en España*, Madrid.
- ORTEGA Y GASSET, José (1984 [1930]), *La Rebelión de las Masas*, Revista de Occidente (Alianza Editorial).
- PRADOS Y LÓPEZ, Manuel (1943), *Ética y Estética del periodismo español*, Madrid, Espasa-Calpe.
- PRESTON, Paul (1994), *Franco, «Caudillo de España»*, Barcelona, Grijalbo.
- SATRÚSTEGUI, Joaquín; ÁLVAREZ DE MIRANDA, Fernando; BAEZA, Fernando; BRU, Carlos M.; MIRALLES, Jaime y MORENO, Antonio (ed.) (1993), *Cuando la transición se hizo posible. El «contubernio de Múnich»*, Madrid, Tecnos.

- TERRÓN MONTERO, Javier (1981), *La prensa de España durante el régimen de Franco. Un intento de análisis político*, Madrid, CIS.
- TUSELL, Javier (1984), *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, Alianza.
- (1993), Carrero. *La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy.

Elisa Chuliá es Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED. En la actualidad investiga sobre regímenes políticos no democráticos. Es autora de *La evolución silenciosa de las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo* (Madrid, 1997) y *Familia y sistema del bienestar* (Madrid, 1998).