

La ley española de Policía de Imprenta de 1883

CARLOS SORIA
Profesor Ordinario de Derecho de la Información
Facultad de Ciencias de la Información
Universidad de Navarra

I. ANTECEDENTES JURIDICO-POLITICOS

1. El clima político de la Restauración

La proclamación en Sagunto como Rey de España de Alfonso XII, triunfa el 29 de diciembre de 1874, no tanto por la fuerza militar que lo avalaba en aquellos momentos iniciales, como por la convicción generalizada de que el problema planteado en España no tenía otra solución que la restauración borbónica.

Esta solución suponía, por una parte, la restauración de la monarquía borbónica; pero, por otra parte, todo el planteamiento de fondo representa el deseo de una ruptura con el mundo que encarnaba la España de 1868. Puede hablarse, en efecto, de la restauración de la legitimidad monárquica, pero se moviliza también un nuevo sistema de ideas que aspira a encontrar una solución estable a la crisis abierta desde 1868, y a la construcción, en definitiva, de un nuevo Estado.

El remanso de estabilidad política que supuso la Restauración permitió también el desarrollo económico del país. Fue un momento de plenitud de la burguesía española. En la Restauración, por decirlo de un modo abreviado, se funden e interrelacionan las configuraciones políticas del modelo democrático, liberal y parlamentario, con las configuraciones económicas y sociales del esquema del gran capitalismo.

La falta de atención a los problemas sociales generados por la industrialización del momento; la asincronía entre las instituciones sociales y políticas y los partidos y asociaciones obreras; los fallos en los mecanismos políticos ideados por la Restauración, y la catástrofe que supuso Cuba, darán entrada otra vez —al filo del nuevo siglo— a la España de los problemas.

2. Evolución de las normas legales en materia de prensa e imprenta

A) *La situación pre-constitucional (1874-1876)*

La Proclamación hecha por Martínez Campos tuvo inmediatas repercusiones en materia de prensa. Apenas llegó oficialmente a Madrid la noticia, el Gobierno —que presidía Sagasta— implantó enérgicas medidas restrictivas. Todos los periódicos recibieron, la misma tarde del 29 de diciembre, una comunicación del Gobierno Civil que establecía la censura previa gubernativa¹.

El último día del año 1874 quedó constituido, con Cánovas del Castillo como Presidente, un Ministerio-Regencia que sustituyó al Gobierno de Sagasta y asumió provisionalmente todos los poderes. La urgente necesidad de consolidar la Monarquía restaurada, y el temor a que una parte de la prensa pudiera obstaculizar este proceso, llevaron al Ministerio-Regencia a adoptar en aquellos primeros momentos una política de prensa de fuertes notas represivas: «por un lado —subraya Gómez Aparicio—, acometió la regulación y sanción de los delitos cometidos por medio de la Imprenta, que sometió a la jurisdicción de Tribunales especiales; de otro lado, estableció una rígida censura previa. La más dura medida en este orden de cosas fue la suspensión circunstancial de todos los periódicos de la oposición», situación que fue suavizándose paulatinamente, hasta el punto de que antes del día seis de enero habían ya reanudado su publicación los periódicos no republicanos².

Cánovas del Castillo se debatía en estos momentos con los problemas derivados de la pacificación de España y Ultramar; con la necesaria coordinación de las fuerzas políticas y sociales en torno al Rey; y, finalmente, con la estructuración jurídica y legal del sistema monárquico, afianzado en una Constitución. Se comprende muy bien que las normas dictadas por el Ministerio-Regencia pudieran ser tildadas de represivas, y que, por otra parte, no fuera fácil la presentación de un proyecto de ley en materia de prensa e imprenta que regulara con un mínimo de garantías políticas y técnicas los problemas generados por la actividad informativa. Una vía media era acudir —como se hizo— a un sistema de normas más o menos provisionales, que permitiera decantar —o al menos aplazar— los planteamientos de fondo propugnados por la Restauración. En estas líneas ha de situarse el Decreto de 29 de enero de 1875 —conocido como Primer Decreto sobre la Prensa— que lleva las firmas de Cánovas del Castillo, como presidente del Ministerio-Regencia, y de Romero Robledo como ministro de la Gobernación.

Las previsiones del Decreto podrían sistematizarse del siguiente modo:

a) Necesidad de previa licencia del ministro de la Gobernación para la publicación de todo periódico nuevo (artículo décimo).

¹ Cfr. Gómez Aparicio, *Historia del Periodismo Español*, II (Madrid, 1971), 243.

² *Ibid.*, 246.

b) Establecimiento de la suspensión gubernativa de los periódicos; la posibilidad de supresión; el depósito previo de ejemplares; y la censura gubernativa (artículos sexto, séptimo, octavo, noveno y undécimo).

c) Prohibición de atacar directa, indirecta o encubiertamente al sistema monárquico-constitucional; los actos, opiniones, persona del Rey o Familia Real; proclamar y sostener alguna forma de Gobierno que no fuera la monarquía constitucional; discutir cuestiones constitucionales, no planteadas por el Ministerio-Regencia, pero que tuvieran que ser discutidas por las Cortes del Reino; discutir, aludir o informar sobre temas o noticias susceptibles de producir la discordia, el antagonismo entre el Ejército o el relajamiento de la obediencia de los distintos Cuerpos del Ejército y Armada al Rey y su Gobierno; publicar, en fin, toda noticia de guerra que pudiera favorecer las operaciones de los enemigos o descubriera las que fueran a ejecutar las tropas del Ejército (artículos segundo, tercero, cuarto y quinto).

d) Autorizar «la discusión doctrinal de todas las disposiciones administrativas, jurídicas y políticas, sin exceptuar las de Hacienda» (artículo primero).

Meses más tarde, el 18 de mayo, un Real Decreto del Ministerio de Cánovas del Castillo marca un leve tono de inflexión en el conjunto de las fuertes medidas restrictivas contenidas en el Decreto de 29 de enero de 1875. Aunque la nueva norma legal reconoce expresamente que está prácticamente vencida con normalidad la transición política y que, en definitiva, quedaba abierto el período preparatorio de las elecciones, en materia de prensa se mantienen vigentes las disposiciones de 29 de enero con una única salvedad: se autoriza a la prensa para plantear y discutir las cuestiones constitucionales, con el propósito, quizás, de preparar el adecuado clima social y político ante las inminentes Cortes constituyentes. Se ve que a Cánovas —comenta Desantes— «ya no le preocupa la imprenta en general, sino la prensa en concreto»³.

Parece suficientemente probado el temor que Cánovas del Castillo sentía hacia los excesos y extralimitaciones de la prensa, a la que hacía responsable en buena parte de las convulsiones políticas sufridas por España con anterioridad a la Restauración⁴. Tal vez así se explica que, convocadas ya las elecciones a las Cortes Constituyentes para el día 20 de enero de 1876, y virtualmente consolidado, por tanto, el nuevo sistema político, se promulgara otro Real Decreto, de fecha 31 de diciembre de 1875, que «equivalía, por su contextura y su intención, a una efectiva Ley de Prensa»⁵, pero que mantiene en lo sustancial la misma orientación de fondo que el texto legal que deroga. El Decreto, que fue presentado por el Gobierno a las Cortes al iniciar sus sesiones y que permaneció en vigor hasta la Ley de Imprenta de 1879, ofrece un catálogo amplio y casuístico de los límites a la libertad; restablece el Tribunal especial de tres Ma-

³ Vid. Desantes Guanter, *Fundamentos del Derecho de la Información* (Madrid, 1977), 67.

⁴ Vid. Gómez Aparicio, *ob. cit.*, 270.

⁵ *Ibid.*

gistrados de Audiencia, y la fiscalía especial de Imprenta; y admite el recurso de casación por infracción del Decreto o por quebrantamiento de forma⁶.

B) *Constitución de la Monarquía de 30 de junio de 1876*

En un tiempo relativamente corto —el 27 de marzo de 1876 fue presentado el Proyecto a las Constituyentes y el 30 de junio fue promulgada la Constitución— se aprobó el texto constitucional en cuyo marco hay que situar dos leyes de prensa diametralmente opuestas: la Ley de Prensa de 1879 y la Ley de Policía de Imprenta de 1883.

Preside el texto constitucional un espíritu de conciliación. Para redactar el anteproyecto, Cánovas reunió una comisión de ex-senadores y ex-diputados de diversas orientaciones para que acordaran unas bases de legalidad común. Las Cortes aprobaron un breve texto constitucional de 89 artículos, que sigue muy de cerca la división y formulación de las anteriores Constituciones españolas a partir de la Constitución de 1837⁷.

El engranaje constitucional de 1876 pretende ser la suma de tres piezas jurídicas: *la Constitución interna*, la Constitución escrita, y la Constitución que descansa en el derecho consuetudinario, en los usos o convenciones constitucionales⁸.

La doctrina de la *Constitución interna*, conocida ya en la tradición del constitucionalismo español, va a ser relanzada en este trance político de la Restauración. Silvela perfiló con exactitud el significado y alcance de esa doctrina, al decir que *la Constitución interna es aquello en que están todos conformes, «lo que por común asentimiento se acepta como base esencial de un orden determinado»*⁹.

Por lo que se refiere a la Constitución escrita, el texto de 1876 —afirma Sánchez Agesta— recoge los principios habituales del constitucionalismo español anterior a 1869: «inviolabilidad del Rey y responsabilidad de los ministros; coparticipación en el poder legislativo de las Cortes con el Rey, atribuyendo a ésta la iniciativa y la sanción con derecho a veto; facultad del Rey de designar parte de los senadores y la presidencia del Senado; intervención del Rey en la vida de las Cortes (...); a las Cortes, a su vez, se atribuye una intervención en la sucesión de la Corona, en la menor edad del Rey y en la Regencia»¹⁰.

Si la *Constitución interna* definía una Monarquía hereditaria representativa, y la Constitución escrita una Monarquía constitucional, lo que se ha denominado Constitución consuetudinaria se perfila —con algunos matices propios— como una variedad del régimen parlamentario vivido por el constitucionalismo

⁶ Vid. Desantes Guanter, *ob. cit.*, 67.

⁷ Cfr. Sánchez Agesta, *Historia del Constitucionalismo Español* (Madrid, 1974), 360-361.

⁸ *Ibid.*, 374.

⁹ *Ibid.*, 363 y 364.

¹⁰ *Ibid.*, 374.

inglés. Entre aquellos matices propios hay que situar, en primer término, lo que se ha denominado como régimen de las dos confianzas, es decir, el principio parlamentario de que el Gobierno depende de la confianza de la Cámara, a la que hay que sumarse también la confianza del Rey; y en segundo término, la forma en que se plantea la dualidad y el turno de partidos. Para Cánovas no era posible asegurar y hacer duradera la Restauración con base en un solo partido con un equipamiento ideológico que le sitúa, en buena medida, como heredero de los moderados y unionistas del reinado de Isabel II; pero al mismo tiempo intenta abrir todos los caminos constitucionales para que la oposición legal tenga también su sitio e invita al partido constitucional a que se robustezca y coloque en condiciones de poder gobernar más adelante el país¹¹.

Todo el texto Constitucional —mejor aún, toda la arquitectura política que pretende levantar Cánovas— parecen penetrados de una flexibilidad, que todos sus glosadores están conformes en subrayar¹². No se ofrece en ella el programa unilateral y cerrado de un partido político, sino que, salvadas las líneas maestras de la *constitución interna*, de la constitución escrita y de la constitución consuetudinaria, cada partido y cada programa ha de tener cabida en el marco constitucional. Esto es algo más que una solución flexible, subraya Sánchez Agesta, siguiendo las sugerencias apuntadas por Fernández Almagro: esto es la esencia misma del régimen liberal, «que no consiste sólo en la declaración y garantía de un número más o menos amplio de derechos que definan un ámbito de la vida individual, sino más hondamente en una vida pública que se rige por el principio de *libre concurrencia* de las ideas, de los partidos políticos y de las fuerzas sociales»¹³.

La pretensión de flexibilidad y conciliación llega con su influjo —como es obvio— al régimen de libertades. Hay una cierta ambigüedad intencional, o dicho en términos positivos, la Constitución «es un cheque en blanco que los partidos pueden rellenar a su antojo»¹⁴. Por lo que se refiere más en concreto a la libertad de expresión, el artículo 13 reconoce a todo español el derecho a «emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa». El precepto, y sobre todo la flexibilidad con que fue interpretado, servirá de punto de arranque —como ya se decía líneas atrás— a dos leyes de prensa, casi antagónicas en sus orientaciones de fondo.

C) La Ley de prensa de 7 de enero de 1879

La Ley de Romero Robledo —que vino a reemplazar al Decreto sobre la Prensa de 31 de diciembre de 1875— es larga, casuística y compleja¹⁵. Cuatro

¹¹ La exposición se ha hecho siguiendo a Sánchez Agesta, *ob. cit.*, especialmente 375-380.

¹² *Ibid.*, 380.

¹³ *Ibid.*, 381.

¹⁴ *Ibid.*, 382.

¹⁵ Cfr. Desantes Guanter, *Fundamentos del Derecho de la Información*, *ob. cit.*, 67.

son, a juicio de Gómez Aparicio, las características que destacan en esa Ley, integrada por trece títulos, noventa y ocho artículos y una disposición final de carácter ejecutivo¹⁶:

a) En primer término, la rigurosa salvaguardia del régimen monárquico y de la persona del Monarca. El artículo 16 —que enumera prolijamente los delitos de imprenta— tipifica como delictivo, en su supuesto tercero, «ofender, fuera de los casos previstos en el Código Penal, la inviolable persona del Rey, aludiendo irrespetuosamente, ya de un modo directo o ya indirecto, a sus actos y a sus opiniones; propalar máximas y doctrinas que induzcan a suponerle sujeto de responsabilidad o que en alguna manera nieguen o desconozcan sus derechos, su dignidad y sus prerrogativas; insertar noticias respecto de su persona y dar cuenta de hechos o actos que tengan relación con ella o con la de cualquier miembro de la Real Familia si al hacerlo pueden racionalmente considerarse publicadas unas y otras en su desprestigio». A su vez, el supuesto cuarto del mismo artículo 16 tipifica como delito de imprenta «atacar directa o indirectamente la forma de Gobierno o las instituciones fundamentales; proclamar máximas o doctrinas contrarias al sistema monárquico constitucional; conspirar directa o indirectamente contra el orden legal, suponiendo imposible su continuación o su ejercicio y alentando de cualquier modo las esperanzas de los enemigos de la paz pública».

b) En segundo término, late en la Ley de 1879 la preocupación por conciliar la proclamada libertad de prensa del artículo 13 de la Constitución con todo tipo de trabas. Son delito de imprenta —a tenor de lo establecido en el artículo 16 de la Ley— atacar o ridiculizar los Dogmas de la Religión del Estado, el culto, sus ministros o la Moral cristiana; hacer escarnio de cualquier otra religión que tenga prosélitos en España; injuriar, ridiculizar los Cuerpos colegisladores, poner en duda la legitimidad de unas elecciones generales, o desfigurar maliciosamente las crónicas de las sesiones o los discursos de senadores y diputados; publicar noticias que de alguna manera puedan favorecer las operaciones del enemigo en caso de guerra, o se dirijan a quebrantar la disciplina militar; defender o exponer doctrinas contrarias a la organización de la familia y de la propiedad, o que se encaminen a concitar unas clases contra otras; publicar noticias falsas que puedan producir alarma en las familias o peligro en el orden público, o insertar documentos oficiales desfigurando su sentido; ofender a los monarcas o Jefes de Estados amigos o sus respectivos diplomáticos; o atacar la inviolabilidad de la cosa juzgada o coartar la libertad judicial¹⁷.

La Ley de prensa de 1879 articula las facetas de su sistema represivo a través de las nociones técnicas de delito de imprenta y de infracción de policía en materia de imprenta.

¹⁶ *Ob. cit.*, 394-395.

¹⁷ Cfr. Cendán, *Derecho español de prensa e imprenta (1502-1966)* (Madrid, 1974), 148-149. Cfr. también J. E. Eguizábal, *Apuntes para una historia de la legislación española sobre imprenta desde el año 1480 hasta el presente* (Madrid, 1879).

Los delitos de imprenta complementaban y venían a sumarse —en la ley de prensa de 1879— a los delitos ya tipificados en el Código Penal. Estaban sancionados con la pena de suspensión que podía implicar la supresión de las publicaciones. Los delitos de imprenta eran enjuiciados por Tribunales de Imprenta, nombrados por el Gobierno, y quedaron establecidos también los Fiscales de Imprenta. Los delitos de imprenta prescribían a los ocho días de la publicación del impreso, y contra los fallos del Tribunal de Imprenta no existía más recurso que el de casación en contados y determinados casos.

Los delitos no comprendidos en la Ley de 1879, pero cometidos por medio de la imprenta, eran juzgados por la jurisdicción ordinaria y llevaban necesariamente consigo, como pena accesoria, la suspensión del periódico por el término que el Tribunal considerara conveniente¹⁸.

Las infracciones de policía —castigadas con secuestro y multa— comprendían la publicación de cualquier impreso antes de llenar los requisitos señalados; la publicación de cualquier periódico político, después de haber dejado transcurrir sin publicarse ocho días, si era diario, o cinco números, si no lo era; insertar artículos y noticias políticas en periódicos o folletos que no tuvieran este carácter; o no realizar, finalmente, el depósito previo.

Queda implícitamente dicho que la Ley de 1879 admitía la licencia, el depósito, el secuestro, la pérdida del derecho a publicar un periódico y la suspensión o la supresión de publicaciones.

c) En tercer lugar, la Ley adopta la técnica de un minucioso casuismo que llegará, por ejemplo, a la reglamentación de las condiciones que han de reunir los vendedores y los repartidores de periódicos (arts. 83 a 86). A la Ley le preocupa, en efecto, el problema de la difusión y los medios de llevarse a efecto, hasta el punto de que la Ley crea en cada población un registro de las personas dotadas de la obligatoria licencia para repartir impresos, incluso los periódicos.

d) En cuarto lugar, la Ley desconoce la existencia jurídica del director del periódico, y lo sustituye habitualmente, a efectos legales, por la figura del «fundador-propietario» o por el gerente. La razón de este desplazamiento es, a juicio de Gómez Aparicio, doble: no chocar en lo posible, desde el punto de vista judicial, con las redacciones de las publicaciones, personificadas en la figura del director; y centrar, por otra parte, la acción sancionadora en el flanco más sensible y débil del periódico, el económico-empresarial¹⁹.

Dos notas más completan la caracterización esencial de la Ley de 1879. Por un lado, el establecimiento de un derecho de rectificación único para la Administración y los particulares, sometido al Juez municipal en juicio verbal; y,

¹⁸ La ley establece una discriminación entre los delitos cometidos en un libro, sometidos al procedimiento ordinario, y los materializados en folletos o periódicos que caen bajo la jurisdicción de un Tribunal de imprenta. *Vid.* F. Cendán, *ob. cit.*, 149-150; y M. Artola, *Partidos y Programas políticos, 1808-1936, I* (Madrid, 1974), 139.

¹⁹ *Ob. cit.*, 395. *Vid.* también E. Miquel y Collantes, *Memoria histórica sobre la legislación de la libertad de prensa en España* (Madrid, 1870).

por otro lado, el régimen jurídico aplicable a los impresos publicados en el extranjero que pretendan circular en España: el título XIII y último de la Ley faculta al Gobierno para prohibir su entrada y circulación en territorio español, con la única excepción de los libros impresos en idiomas extranjeros, cuya introducción y circulación no podían prohibirse gubernativamente, mientras no se hubieran presentado, en relación con ellos, querrela o denuncia criminal.

3. El Proyecto de Ley sobre Imprenta de 1882

Semanas más tarde de la aprobación de la Ley de 1879, concretamente el 25 de febrero de ese año, regresaba de Cuba a la Península el General Arsenio Martínez Campos, después de cumplir un papel tan destacado en aquella paz cubana que puso fin —siquiera transitoriamente— a una guerra que duraba ya diez años. Cánovas del Castillo, entonces al frente del Gobierno, procuró —por varias razones²⁰— capitalizar en favor de su partido liberal conservador el prestigio y la fama del General Martínez Campos. En este sentido, el 3 de marzo de 1879 Cánovas dimitió y aconsejó al Rey que encargase al General Martínez Campos la responsabilidad de formar Gobierno, como así ocurrió el 7 del mismo mes.

Nueve meses duraría aquel Gobierno de Martínez Campos, integrado en su totalidad por liberales conservadores. Su dimisión se produjo el 6 de diciembre y tuvo como telón de fondo el problema de la esclavitud en Cuba y el propósito de abolirla —cuestión prevista y pactada, por otra parte, en la Paz del Zanjón— por parte de su Gabinete. Pero «desasistido en el Congreso el Gobierno de Martínez Campos por la mayoría conservadora que tenía la obligación de apoyarle, quedaron suspendidas las sesiones (...) y el 6 de diciembre presentó Martínez Campos la dimisión colectiva, para ser reemplazado tres días después por D. Antonio Cánovas»²¹.

A) Formación del partido Fusionista

La falta de responsabilidad y de sentido que tuvo la caída del general Martínez Campos —piénsese, por ejemplo, que el 13 de febrero de 1880 fue aprobada en el Congreso la Ley abolicionista de la esclavitud de Cuba con los votos de los detractores que lo derribaron— aceleró, sin duda, la formación del partido Fusionista, tan ligado, como se verá, a la Ley de Policía de Imprenta de 1883.

El partido Fusionista quedó constituido oficialmente el 23 de mayo de 1880. Antes incluso de esa fecha se habían adherido al partido Fusionista los generales Martínez Campos, Marqués de la Habana, D. Joaquín Jovellar, D. Manuel

²⁰ Vid. J. Varela Ortega, *Los amigos políticos* (Madrid, 1977), especialmente 140-143.

²¹ Vid. Gómez Aparicio, *ob. cit.*, 407.

Pavía y el Conde de Valmaseda; seguidamente lo hicieron, entre otros elementos civiles, D. Manuel Alonso Martínez, el Conde de Xiquena y el Marqués de la Vega de Armijo. El Fusionismo, a través del cual los elementos procedentes de la Revolución de 1868 se integraban en el marco de la monarquía restaurada, representaba una cierta síntesis de dos antiguos partidos políticos: el partido Constitucional, presidido en aquellos momentos por Práxedes Mateo Sagasta, y el partido Centralista, en el que destacaban, por ejemplo, el Marqués de la Vega de Armijo, Manuel Alonso Martínez y Venancio González. La fusión de ambos partidos se llevaba a término sobre la base de la aceptación de los siguientes principios: servicio a la Monarquía Constitucional, fidelidad al sistema representativo, y oposición al Gobierno conservador de Cánovas²².

La existencia del partido Fusionista tuvo en sí misma la virtualidad de hacer más tolerante, en materia de prensa, la política conservadora. Contando, en último extremo, con el rigor de la Ley de Prensa de 1879, Cánovas practicó una mayor apertura, en parte para no distanciarse en exceso de aquella poderosa izquierda dinástica; en parte, también, para facilitar el turno de partidos²³. Así se entiende mejor, que el día 25 de noviembre de 1880 el Ministerio conservador publicara un Decreto en el que con ocasión del próximo cumpleaños de Alfonso XII, se redujo a la mitad la pena de todas las publicaciones que tuvieran pendientes sentencias de suspensión, dictadas por los Tribunales de Imprenta.

El 8 de febrero de 1881 el Rey encargó la formación de nuevo Gobierno a Práxedes Mateo Sagasta, lo que supuso la constitución del primer ministerio fusionista que había de durar casi dos años, hasta el 11 de enero de 1883. Durante este periodo de tiempo deben destacarse, a nuestros efectos, el Decreto de 14 de febrero de 1881 —anticipo de una nueva política de prensa— que concedía un indulto general a todos los periódicos y escritores que estuvieran cumpliendo pena de suspensión, y ordenaba al mismo tiempo el sobreseimiento de las causas pendientes. Otro indulto análogo será concedido por el Decreto de 23 de noviembre de 1882, con motivo del nacimiento de la infanta María Teresa²⁴. Pero sobre todo es oportuno reparar —aunque sea brevemente— en el Proyecto de Ley sobre Imprenta —publicado en el diario de las Sesiones de Cortes (Congreso de los Diputados) el 22 de diciembre de 1882, antecedente inmediato de la Ley de Policía de Imprenta de 1883.

B) *El Proyecto de Ley de Venancio González*

Suscrito por el ministro de la Gobernación del primer Gobierno fusionista, Venancio González, fue propuesto a las Cortes un proyecto de Ley de Imprenta, breve de extensión —22 artículos—, pero que representaba la decidida vo-

²² *Ibid.*, 408 y 414.

²³ *Ibid.*, 408-409.

²⁴ *Vid.* E. Gómez Reino, *Aproximación histórica al Derecho de la Imprenta y de la Prensa en España (1480-1966)* (Madrid, 1977), 170-171.

luntad de un cambio importante en la legislación de prensa e imprenta. Su exposición de motivos contiene, sin duda, las razones fundamentales de la nueva orientación legislativa.

Desde la perspectiva del Gobierno fusionista, la Ley de 7 de enero de 1879 no sólo era autoritaria, sino contraria en su espíritu al artículo 13 de la Constitución de 1876, regulador del derecho a la libre manifestación de ideas y opiniones. Ambas calificaciones tienen, en el proyecto, el siguiente fundamento:

a) La Ley era opuesta a la Constitución porque aceptaba la existencia de una jurisdicción especial que tenía encomendada el enjuiciamiento de unos delitos especiales de imprenta. La coexistencia de unos delitos especiales de imprenta con los delitos comunes, susceptibles de cometerse por medio de la imprenta, podía llevar, de acuerdo con la Ley de 1879, a imponer por un solo delito una pena personal al periodista y la pena de suspensión al periódico.

b) Alejándose de todo propósito preventivo, el Proyecto ni definía delitos, ni señalaba penas, ni creaba jurisdicciones especiales, sino que confiaba al Código Penal y a los Tribunales ordinarios la determinación de las acciones y responsabilidades de carácter criminal en que pudiera haberse incurrido con motivo del ejercicio del derecho a la libre emisión del pensamiento.

c) Sin retrasar la aprobación del Proyecto de Ley, y manteniendo el principio básico de la inexistencia de los delitos de imprenta, se hacía necesaria también la promulgación de un nuevo Código Penal.

C) *Retirada del Proyecto*

Las circunstancias internas del partido Fusionista, las discrepancias en el Gabinete y el desgaste producido en él por el paso del tiempo²⁵, llevaron, sin duda, a Sagasta a una reorganización ministerial el 11 de enero de 1883. En este segundo gobierno fusionista figuraba como ministro de la Gobernación, Pío Gullón. Horas más tarde, el 12 de enero de 1883, el Gobierno, a través de su nuevo ministro de la Gobernación, retiró de las Cortes el Proyecto de Ley de Imprenta presentado por su antecesor en el cargo. Si nos atenemos a las palabras de Gullón, la retirada de aquel proyecto se había producido «no para variar el carácter de la Ley de Policía (...) sino al contrario, para corroborar y si cabe establecer más este carácter de la Ley de Policía»²⁶.

El nuevo Proyecto de Ley, presentado en el mismo mes de enero de 1883 por el ministro Pío Gullón, ratifica en su exposición de motivos el razonamiento anterior: el proyecto «responde a los mismos principios fundamentales y conserva en su economía igual carácter que el proyecto redactado por su predecesor (...); pero (...) la supresión de algunas prescripciones, la importante variación en los plazos introducidos, y otras modificaciones encaminaas a deter-

²⁵ Vid. Gómez Aparicio, *ob. cit.*, 423.

²⁶ Cfr. Diario de Sesiones (Congreso), 12 enero 1883, 427.

minar la personalidad responsable y a separar claramente los preceptos que corresponden al Código de los que caben en un proyecto de policía, bastan para justificar el trabajo de revisión y unificación en el nuevo proyecto realizado».

Las afirmaciones anteriores respondían, en efecto, a la realidad. El nuevo Proyecto de Ley, regulador del ejercicio del derecho e emitir ideas por medio de la imprenta, ampliaba, por ejemplo, la noción técnica de publicación (art. 3.º); confiaba en favor del director la representación del periódico ante las autoridades y tribunales, en lugar de hacerlo con carácter principal en el propietario (art. 7.º); acentuaba el carácter meramente cognoscitivo que, ante las autoridades gubernativas, tenían los trámites de fundación de un periódico (arts. 6 y 9 a 12); se abreviaban algunos plazos (arts. 9, 10 ó 14); o se perfilaba con más nitidez la no interferencia de la Ley en el ámbito penal, al eliminar el artículo 13 del Proyecto de 1882, o al modificar lo prevenido en el tercer párrafo del artículo 21 del mismo Proyecto, etc. Y en todo caso, sobre este Proyecto de Ley se construirá la Ley de 1883.

II. ANALISIS DE LA LEY

1. Planteamiento general

La doctrina iusinformativa contemporánea española no ha escatimado elogios a la Ley de Policía de Imprenta de 1883. Para Gómez Reino, por ejemplo, «es quizás la más liberal de todas las dictadas en nuestro país hasta la época presente»²⁷. Para Desantes, «es la de más perfecta técnica y la más consecuente con el principio de libertad que enuncia, conforme (...) con el artículo 13 de la Constitución de 1876»²⁸.

Lo que conviene subrayar, en todo caso, es que la Ley se presenta a sí misma y fue considerada por los legisladores de la época como una norma cuyo principal valor radica en el hecho de derogar la legislación anterior. Para el Senador, Conde de Torreánaz, el Proyecto de 1883 no contenía más que una disposición importante, «la que deroga la ley de los conservadores»²⁹. Si la Ley tiene en sí importancia —dirá el Senador Terrero—, «la tiene principalmente porque viene a derogar la anterior, pero no por las disposiciones especiales de cada uno de sus artículos»³⁰.

La aparente modestia de estas calificaciones —que, en el fondo, encubría el mayor de los elogios posibles— va unida a la caracterización de la Ley como un simple conjunto normativo de *policía* de imprenta. El hecho revela un propósito de sobriedad y autolimitación, que no excluye una profunda intención

²⁷ *Ob. cit.*, 171.

²⁸ *Ob. cit.*, 68.

²⁹ Senado, 4 de julio de 1883. Diario de Sesiones, Legislatura de 1882-83, t. VII, 2898.

³⁰ Senado, 5 de julio de 1883. Diario de Sesiones, Legislatura de 1882-83, t. VII, 2921.

innovadora, basada —eso sí— en la aceptación y reconocimiento coherente de los derechos individuales y del reparto de poderes dentro de la organización estatal. En este sentido, la Ley de Policía de Imprenta regula aspectos no represivos, y establece el mínimo de organización necesaria en la actividad informativa para impedir, por ejemplo, que se burle la acción de la justicia. ¿Qué es lo que, en rigor, tenía que establecer una Ley de Policía de Imprenta?, se preguntaba Terrero: «meramente las reglas para que el periódico pueda publicarse; el procedimiento para que llegue a conocimiento de las autoridades lo que el periódico publique; el conocimiento de las personas que puedan intervenir en la publicación del periódico»³¹.

La Ley de Policía de Imprenta de 1833 se mueve, en términos generales, en lo que podría denominarse una *tercera vía* en los planteamientos de la política jurídica en materia de prensa.

El partido conservador había reflejado en la Ley que iba a derogarse un sistema preventivo, cuya trama fundamental estaba tejida de reglas y límites que pretendían antes que nada fijar el objeto y contenido del derecho constitucional de emitir libremente las ideas, previniendo jurídicamente su extralimitación.

Desde un punto de mira radical, el planteamiento anterior no era en modo alguno defendible. Se recusaba en bloque, porque para la ideología radical el enfoque de la legislación de imprenta era simplemente éste: considerar innecesarias las leyes de imprenta y completamente inútil ocuparse de la imprenta en el ámbito de las leyes especiales. La posición radical conectaba así con aquella línea de pensamiento que, con motivo de la discusión del artículo 16 de la Constitución de 1869, mantenía que el derecho de emitir libremente ideas y opiniones era ilegible. Para unos —como ha escrito Pérez-Prendes—, era ilegible solamente en esencia, pero era legible en cuanto a sus consecuencias. Sin embargo, acabará por imponerse en aquellos momentos que el derecho a emitir libremente ideas y opiniones «no debe entenderse como derecho no sometido al ordenamiento jurídico, sino como derecho que cuando entra en conflicto con los derechos de otros ciudadanos se alega ante el poder judicial, sin necesidad de que esté prevista en una ley cada una de las posibles modalidades del conflicto»³². Sin compartir, quizás, esta posición radical, Pacheco se alineaba en esta segunda vía al enjuiciar el proyecto de Ley de 1883 y el Dictamen de la Comisión del Congreso: «nosotros —dirá Pacheco— prescindiríamos en absoluto del Proyecto de Ley de Policía de Imprenta que a nada práctico ni conveniente lleva, y si es que hay deseo de ocuparse en el estado y necesidad de aquella institución social (...) buscaríamos otros de sus diferentes aspectos para

³¹ *Ibid.*

³² Cfr. J. M.^a Pérez-Prendes, *La prensa y el Código Penal de 1870*, en «Hispania», XXXI, 119 (1971), 564.

mejorarla, contribuir a su desenvolvimiento y colocarla en condiciones de que sirva con más éxito los altos fines a que está consagrada»³³.

La tercera vía, a la que se acoge el Proyecto, quiere ser al tiempo liberal y radical. En las palabras de Rute, miembro de la Comisión dictaminadora del Proyecto en el Congreso, esa tercera orientación consiste en no legislar con un criterio limitativo, esto es, no centrando la atención en determinar con carácter específico y especial los límites del derecho individual, sino en legislar «para garantizar el libre ejercicio del derecho de expresar las ideas», establecer las condiciones para evitar la impunidad, y —sin hacer uso de medidas preventivas— señalar las reglas para corregir —por medio del Código Penal— los delitos y faltas cometidos a través de la imprenta³⁴. Esta tercera vía será, de acuerdo con las palabras y la terminología de Santamaría de Paredes, un sistema *represivo común*³⁵.

Dentro de esta tercera vía, y en el marco de un sistema represivo común, el punto focal de la Ley, su verdadero núcleo explicativo, es la pretensión de liberar a la prensa de una legislación especial, complicada y casuística, de forma que la imprenta penetre con resolución, «sin temores de sus representantes, y sin alarma de los Gobiernos, en la esfera del derecho común»³⁶. Se aspira a que el derecho común recobre todo su imperio, de manera que los delitos cometidos a través de la imprenta caigan bajo la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, se persigan de acuerdo con las formalidades y procedimientos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y se sancionen con las penas previamente establecidas en el Código Penal. Ni teórica, ni prácticamente la Ley aceptaba que hubiera especialidad en el delito de imprenta.

2. Exégesis

La Ley de Policía de Imprenta de 26 de julio de 1883, publicada en la Gaceta del 30 del mismo mes, comprende 21 artículos. Como ya se ha señalado, la Ley regula el ejercicio del derecho a emitir las ideas por medio de la imprenta reconocido a todos los españoles en el párrafo segundo del artículo 13 de la Constitución de la Monarquía de 1876.

A) *Los impresos y sus clases*

El artículo 1 de la Ley considera como impreso «la manifestación del pensamiento por medio de la imprenta, litografía o por otro procedimiento mecánico

³³ Vid. F. de Pacheco, *La legislación sobre la prensa. El proyecto de Ley de Policía de Imprenta*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», LXII, 1 (1883), 212.

³⁴ Vid. Congreso, 16 de abril 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. V, 1991-92.

³⁵ Vid. V. Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político* (Madrid 1913), 749. Cfr. también M. Nido y Torres, *Manual de la Prensa. Estudio histórico de la legislación de prensa en España* (Sevilla, 1913).

³⁶ Cfr. Exposición de motivos del Proyecto de Ley.

de los empleados hasta el día, o que en adelante se emplearen para la reproducción de las palabras, signos y figuras sobre papel, tela o cualquier otra materia».

La Ley clasifica los impresos en libros, folletos, hojas sueltas, carteles y periódicos; determina sus características definitorias formales; y asimila a los impresos los dibujos, litografías, fotografías, grabados, estampas, medallas, emblemas, viñetas y cualquier otra producción de esta índole, cuando aparecieran solas y no en el cuerpo de otro impreso.

El Senador Corradi —extremando su oposición a la Ley— veía en toda esta clasificación los resabios propios de un sistema preventivo, especialmente en la idea de someter a los llamados impresos periódicos a un régimen especial, fundado en unas ordenanzas de policía³⁷.

Pacheco, por su parte, subraya el buen criterio del legislador al borrar la diferenciación antes establecida entre escritos y dibujos, que tenía su origen en la legislación francesa y había sido incorporada a nuestra legislación hacía ya tiempo. Para Pacheco —y éste era el motivo de su alabanza a la Ley en este punto— «no había razón alguna para que la libertad del dibujante o del caricaturista estuviere más limitada que la del escritor festivo»³⁸.

En cualquier caso, comparto la idea de Desantes cuando afirma que la definición que la Ley establece del impreso tenía la suficiente generalidad como para que en ella hayan podido caber los progresos técnicos posteriores³⁹.

B) *La acción de publicar*

El artículo 4.º de la Ley se plantea e intenta resolver un viejo tema que ha ocupado insistentemente la atención de los legisladores y la doctrina científica: la noción jurídica de publicar, o lo que es igual, a partir de qué momento ha de entenderse, en términos jurídicos, que un impreso está publicado.

La Ley de 1883, en el caso de los carteles, vincula la acción de fijar algunos de ellos en cualquier paraje público con la noción de publicar. En las demás clases de impresos —incluyendo, como es lógico, a los impresos periódicos— el artículo 4.º establece una presunción: se entiende publicado un impreso «cuando se haya extraído más de seis ejemplares del mismo establecimiento en que se haya hecho la tirada».

La redacción definitiva del artículo fue consecuencia, en primer término, de las modificaciones introducidas en el Proyecto de Ley por la Comisión dictaminadora del Congreso. El texto del Proyecto de Ley mantenía un concepto más amplio de la noción de publicar, al considerar que no sólo se presumía esta publicación como consecuencia de extraer más de seis ejemplares del establecimiento impresor, sino también cuando se ordenaba o simplemente se permitía que saliera ese mismo número de ejemplares. La Comisión parlamentaria redu-

³⁷ Senado, 5 de julio de 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. VII, 2917-18.

³⁸ *Ob. cit.*, 184.

³⁹ *Ob. cit.*, 68.

jo con buen criterio las presunciones contenidas en el precepto, hasta llegar a un texto análogo al que contenía el Proyecto de Ley de Imprenta de Venancio González, de 1882.

No fue aceptada una enmienda, presentada por el diputado Esteban Collantes que, en mi opinión, hubiera dado una mayor perfección técnica al artículo y hubiera contribuido a decantar mejor —con mayor delicadeza— los problemas doctrinales que comprende la determinación del concepto de publicar. La enmienda de Collantes partía de la base de que el acto de publicar comprende un *animus difundendi*, pero exige también una publicidad *efectiva*, real y actual. En consecuencia, a su juicio, había que entender realizada la publicación de un impreso en los cuatro supuestos siguientes: 1) Cuando se ha comenzado su repartición. 2) Cuando se ha puesto en venta. 3) Cuando se ha fijado en un paraje público, o dejado en local o establecimiento del mismo género. 4) Cuando se han enviado los impresos al correo⁴⁰.

C) *Los periódicos*

a) *Requisitos para la fundación de un periódico.*

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley, la sociedad o particular que pretenda fundar un periódico, lo pondrá en conocimiento de la primera autoridad gubernativa de la localidad en que el periódico haya de publicarse, cuatro días antes de comenzar su publicación, y una declaración escrita y firmada por el fundador del periódico en la que esencialmente manifieste hallarse en pleno uso de los derechos civiles y políticos, y declare el título del periódico, el nombre, apellidos y domicilio de su director, los días de aparición del periódico y el establecimiento en que haya de imprimirse.

La Ley de 1883, por tanto, no exige la licencia previa para la edición de impresos periódicos, sino simplemente la puesta en conocimiento de la primera autoridad gubernativa de la localidad; idéntico requisito se establecía para transmitir la propiedad de un periódico o variar el establecimiento en que el periódico se imprimiera (artículo 12).

El criterio adoptado por la Ley distaba mucho en este punto de las iniciales previsiones del Proyecto de Ley. El Proyecto aceptaba la necesidad —en la creación y transmisión de periódicos— de una autorización administrativa. El texto definitivo suprimió, como ya se ha indicado, la necesidad del acto administrativo, sustituyéndolo por la mera puesta en conocimiento de la autoridad⁴¹.

⁴⁰ Congreso, 14 de abril 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. V, 1973-74. Sobre la noción jurídica de publicar, dentro de la actual doctrina iusinformativa, *vid.*, por todos, *El delito previsto en el artículo 365 del Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal*, Confederación española de Cajas de Ahorro, Cuadernos de Trabajo de la Convención de Asesores Jurídicos, n.º 1, 7-15.

⁴¹ *Vid.* artículos 6, 9, 10, 11 y 13 del Proyecto de Ley. Cfr. también M. F. Clavero Arévalo, *Prensa y jurisdicción contencioso-administrativa*, en «Revista de Administración Pública», 50 (1966), 87, nota 6.

La importante rectificación fue llevada a cabo por la Comisión del Congreso de los Diputados encargada de dictaminar el Proyecto de Ley y, quizás, influyó en esa rectificación la dura crítica manifestada por Pacheco a la solución propuesta por el Proyecto. La autorización previa —afirmará— es contraria, radicalmente contraria al principio de la libertad de prensa. Pacheco subraya que a partir del momento en que el imperio francés ha entrado «en el camino de las reformas liberales», y ha tratado de «restablecer en su pureza las bases del Gobierno parlamentario», la autorización previa «fue definitivamente derogada en 1868». En Alemania «desde 1874 ha desaparecido». «Ni en Inglaterra, ni en Bélgica, ni en los Países Bajos, ni en Suiza, ni en Italia (...) existe o ha existido en los últimos tiempos necesidad de esa autorización previa»⁴². Pacheco, en su oposición al sistema previsto en el Proyecto de Ley, acusará a la Restauración española de haberse inspirado «para resolver muchos problemas políticos en el sentido cesarista, en la legislación y en los principios que informaron la vida del segundo imperio francés. Así no es extraño —concluirá— que hallemos en sus leyes sobre la imprenta huellas de los decretos y disposiciones napoleónicas»⁴³.

La enmienda presentada por el Diputado Sr. Carvajal, que pretendía dejar constancia más clara del derecho de todos los españoles y también de todos los extranjeros para fundar y publicar periódicos en España, fue retirada posteriormente. Tal vez pesó en esta decisión el reconocimiento expreso por parte del Diputado Sr. Rute —miembro de la Comisión dictaminadora— de que lo previsto en el Proyecto de ley en modo alguno podía desconocer —en razón del principio de jerarquía normativa— lo previsto en la Constitución española sobre el ejercicio de profesiones e industrias por parte de extranjeros.

Establece finalmente el artículo 13 de la Ley que cesará en su publicación el periódico cuando por sentencia ejecutoria se prive al que lo representa del uso de sus derechos civiles y políticos y hayan transcurrido cuatro días sin que un nuevo representante —con los requisitos exigidos— declare sustituirle.

b) La representación legal del periódico.

La Ley española de 1883 distingue diferentes supuestos de representación atribuibles al Director de la publicación, al propietario, o al gerente de la sociedad fundadora o propietaria del periódico.

La representación de todo periódico ante las Autoridades y Tribunales corresponde al Director; en su defecto, esa representación queda atribuida al propietario o al gerente, según los casos. La función representativa del Director pervivirá durante la vigencia de la Ley de Prensa de 1938 y será recogida literalmente en la Ley de Prensa de 1966.

Lo que se atribuye al Director en esta función es una representación limitada y pública del impreso periódico que dirige: de una parte, la representación

⁴² *Ob. cit.*, 193 y 194.

⁴³ *Ibid.*, 194.

sólo opera ante las Autoridades y Tribunales, y no puede ser invocada en otra esfera distinta; de otra parte, tiene un alcance limitado, porque la representación está referida únicamente a la publicación y no al titular jurídico de la publicación; desde esta perspectiva, la función representativa del Director tenía escaso contenido jurídico. Incluía aspectos honoríficos, tendía a personalizar en él lo que era y representaba la publicación, estableciendo un cauce institucional entre el periódico y las Autoridades y Tribunales a efectos de aclaraciones, notificaciones, etc. Pero nada más. Lo importante en el fenómeno representativo no es tanto el hecho de la representación, sino de qué se es representante. En el caso del Director, la representación de la publicación equivalía a representar —no a la empresa, ni a su titular— sino a la pura actividad empresarial.

Más que de representación en sentido técnico propio el precepto de la Ley de 1883 hacía referencia al campo de la responsabilidad. Cuando la Ley establecía que el Director, o en su defecto el propietario, tenía la representación del periódico, «sin perjuicio de la responsabilidad civil o criminal que puedan tener otras personas por delitos o faltas cometidos por medio del periódico» (artículo 9), lo que en realidad estaba afirmando era que el Director o el propietario estaban llamados a responder gubernativamente de las infracciones no constitutivas de delito que se cometieran con motivo, o a través, de la publicación periódica. La obligación de responder se apoyaba de alguna manera sobre la condición, que ambos tenían, de representantes legales del periódico.

Junto a la representación del periódico, la Ley contempla también la representación empresarial en el supuesto específico de que la fundación o la propiedad del periódico correspondiera a una sociedad. En estos casos, mandaba el artículo 9 que, a todos los efectos recayera la representación legal sobre el gerente designado por la sociedad, investido de los mismos derechos y sujeto a iguales responsabilidades civiles y criminales que si fuera propietario único del periódico.

c) Publicación del periódico. Deber del Director. Posición del impresor.

La Ley, en rigor, no regula ni acoge la figura del depósito previo de publicaciones periódicas. Más bien habría que decir que el artículo 11 sustituye el depósito previo por la presentación de ejemplares «en el acto de su publicación», en el Gobierno de la provincia, en la Delegación especial gubernativa o en la Alcaldía del pueblo en que se publique.

Pacheco criticó el hecho de que la presentación de ejemplares se hiciera a las autoridades gubernativas y no ante las autoridades judiciales. De la idea de que al Gobernador, Alcalde o Delegado deben enviarse tres ejemplares de cada número del periódico, «se pasa a la idea de que aquellos funcionarios son los que deben investigar si en tal publicación se ha cometido o no un delito». La consecuencia es, a juicio de Pacheco, que el Ministerio Público no obre en estas cuestiones sino a excitación de la autoridad gubernativa; y admitido esto «se pasa sin esfuerzo ni dificultad a creer y afirmar que en semejante orden de

asuntos, los Tribunales deben proceder en consonancia con el interés y el deseo del Gobierno o de sus agentes»⁴⁴. El razonamiento de Pacheco era verdaderamente lúcido, como lo demuestra la historia remota y próxima de nuestro Derecho de Prensa.

El artículo 17 de la Ley establece, por su parte, el derecho del impresor de todo periódico a exigir que se le entreguen firmados los originales que hayan de ser compuestos. De ellos —dirá el precepto— «no podrá usarse contra la voluntad de su autor sino para presentarlos ante los tribunales cuando éstos los reclamen, o en defensa del impresor que pretenda eximirse de la responsabilidad que pueda afectarle por la publicación».

d) El derecho de rectificación o aclaración.

Es interesante señalar el destacado lugar que ocupa en la Ley el derecho de rectificación o aclaración. El derecho está concebido en términos muy amplios: se origina tanto por la atribución de hechos falsos o desfigurados como por la consideración subjetiva de que es ofensivo algo publicado por los periódicos. El comunicado habrá de ser, en cualquier caso, pertinente, es decir, circunscrito al objeto de la aclaración o rectificación.

El reconocimiento del derecho de rectificación o aclaración se transfirió, en la Ley de 1883, del Código Penal o de las Leyes de procedimiento a la Ley de Policía de Imprenta, regulándose con características casi comunes —se daban también algunas diferencias como las señaladas en el párrafo 2.º del artículo 14 y del artículo 16— tanto el ejercicio del derecho por parte de autoridades o corporaciones como su ejercicio por particulares.

La Ley confía a la tutela judicial la efectividad del ejercicio del derecho. En este sentido, la Ley mejora sensiblemente lo que establecía el párrafo 1.º del artículo 17 del Proyecto: la negativa a publicar el escrito enviado por cualquier autoridad, era penado gubernativamente con multa de 50 a 250 pesetas, lo que convertía el planteamiento en una eventual e hipotética fuente de abusos. En cambio, en la redacción definitiva del precepto, toda la tutela del derecho de rectificación o aclaración tiene carácter judicial. EL juicio verbal, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento civil, había de versar exclusivamente sobre la obligación de insertar el comunicado, y no —como se planteaba en el proyecto— sobre si los hechos aseverados por el periódico constituían ofensa o si eran falsos, o estaban desfigurados, sobre cuyos extremos habrían de hacerse declaraciones concretas en la sentencia.

D) Responsabilidad penal y gubernativa en materia de imprenta

Una de las innovaciones más profundas de la Ley de 1883 —como ya se ha señalado páginas atrás— es la remisión al Código Penal y a los Tribunales ordinarios de los delitos cometidos a través de la imprenta.

⁴⁴ *Ob. cit.*, 201.

Hay en los legisladores de la época una clara conciencia de la importancia de la medida adoptada. La gran novedad de este proyecto (...) —afirmará Pío Gullón, ministro de Gobernación que firmó el Proyecto de Ley— «es la de llevar la vida de la imprenta a la legislación común, cosa que ya se ha realizado más o menos completamente en casi todos los países cultos y libres de Europa, si bien no en todos con la fuerza de gigante y con los grandes adelantos que España va a realizar ahora de una vez»⁴⁵. La orientación legislativa, pues, pretendía situar al poder judicial, «que es la más firme y sólida garantía de todos los derechos»⁴⁶, como tutelador de la libertad de prensa.

Se rehúsa, por tanto, aceptar la existencia de los delitos de imprenta, lo que implicaba al mismo tiempo no admitir una ley especial definidora de delitos peculiares de imprenta, especiales penas o Tribunales de carácter especial⁴⁷. El sistema de la Ley de 1879 que iba a derogarse, aceptaba, en cambio, la existencia de verdaderos y propios delitos de imprenta, entendidos en la ambientación de la época como «actos que en sí mismos, si no fueran objeto de la publicación por medio de la prensa, no constituirían delitos, pero que cuando la prensa los recogiese y difundiera, entonces constituirían delitos. De ahí viene la consecuencia lógica de atribuir una personalidad jurídica al periódico y penar al mismo»⁴⁸.

Sin embargo, no sería exacto atribuir a la Ley de Policía de Imprenta de 1883 la primacía en la decisión jurídica de terminar con los delitos de imprenta.

Los delitos de imprenta se inician en nuestra legislación en el Decreto de 22 de octubre de 1820. La Constitución de 1837 establecerá en su artículo 2.º que «la calificación de los delitos de imprenta corresponde exclusivamente a los jurados»; y el Código Penal de 1850 declara, en su artículo 7, no sujetos a sus disposiciones a los delitos de imprenta. Es verdad que ésta será la tónica imperante de nuestra legislación durante gran parte del siglo XIX; pero también es verdad que antes de 1883 se producen rectificaciones y derogaciones de esta línea. El Decreto-Ley de 23 de octubre de 1868 —elevado el 20 de junio de 1869 al rango de Ley—, «al eliminar los tipos delictivos, la jurisdicción especial y las limitaciones previas, hace que desaparezcan los delitos y faltas de imprenta»⁴⁹. Si la Ley de 1883 no tiene, pues, la primacía en la eliminación de los delitos de imprenta, tiene en verdad la importancia de terminar con el estado de cosas establecidas en la Ley de 1879. Es más: como subraya Ortego —aunque más adelante se matizará esta idea—, «afortunadamente, la Ley de Imprenta de 26 de julio de 1883 termina definitivamente con los delitos de imprenta»⁵⁰.

⁴⁵ Congreso, 13 de abril 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. V, 1966.

⁴⁶ *Vid.* Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo, de 2 de octubre de 1883.

⁴⁷ Cfr. Dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Ley de Policía de Imprenta de 1883.

⁴⁸ Cfr. Intervención del Diputado Sr. Terrero en el Senado el 5 de julio de 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. VII, 2921.

⁴⁹ La exposición se ha hecho siguiendo a J. Ortego Costales, *Delitos cometidos por medio de la publicidad*, en «Anuario del Derecho Penal y Ciencias Penales», XXVIII, I (1975), 10-11 y 13-14.

⁵⁰ *Ibid.*, 16.

La decisión jurídica de someter los delitos cometidos a través de la prensa a la legislación común encuentra, en la génesis de la Ley de 1883, una cierta resistencia. Una de las líneas de la oposición invoca la inconveniencia de llevar todos los delitos al Código común y aduce como argumento la situación de diferentes legislaciones. El sometimiento de todas las conductas delictivas al Código Penal ordinario —dirá, por ejemplo, el Diputado Esteban Collantes— «no existe por regla general en ningún país del mundo, no existe en Francia, no existe en Inglaterra, no existe en Bélgica, no existe en Italia, no existe en Portugal, y no existe porque no es conveniente que exista»⁵¹.

Otra de las líneas de oposición tiene más consistencia, como el tiempo tuvo ocasión de probar. Se planteaba, en síntesis, el valor y el significado que había que otorgar al hecho de llevar las conductas delictivas de prensa al Código Penal común. Someter los delitos de prensa al procedimiento común era algo más —venía a decirse— que incluirlos formalmente en el Código: «es reducirlos a las condiciones ordinarias del sistema penal que se halla en vigor en el pueblo de que se trata, no considerándoles jamás como especiales bajo ningún aspecto arbitrario»⁵². Así, por ejemplo, mantenía Pacheco que no sería aceptable —aunque estuviera tipificado en el Código Penal— la inclusión en él de los llamados delitos de opinión; como tampoco lo sería el establecer como pena la suspensión o supresión del periódico a través del cual se ha cometido un delito, por oponerse al sistema penal establecido de castigar al autor y no al instrumento con que se cometió el delito, y por oponerse a la independencia de la prensa que no puede vivir una existencia libre bajo la presión de medidas capaces de extinguirla⁵³. No sólo era necesario integrar los delitos cometidos por medio de la prensa en el régimen común; sino también que las leyes penales fueran —valga la redundancia— leyes ordinarias. En cierto modo, como se explicará más adelante, ésta era una de las preocupaciones que invocaba el partido de la oposición cuando se discutía en el Congreso y en el Senado el Proyecto de Ley. No hay que olvidar que en esas mismas fechas el Gobierno tenía presentado un Proyecto de Ley sobre autorización para plantear un nuevo Código Penal.

De una forma residual, el artículo 19 de la Ley de 1883 establecía, por otra parte, que «las infracciones a lo prevenido en esta Ley que no constituyan delito con arreglo al Código penal serán corregidas gubernativamente con las mismas penas que éste señala para las faltas cometidas por medio de la imprenta». Las faltas prescribían en el término de ocho días, a partir del día en que se cometieron. Contra las sanciones gubernativas de las infracciones meramente administrativas podía recurrirse ante el Juez de Instrucción. Se trataba de un recurso judicial, no contencioso —administrativo, sin posibilidad— como afirman las sentencias de 6 de junio de 1893 y 23 de diciembre de 1896 del recurso

⁵¹ Congreso, 13 abril 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. V, 1968.

⁵² Cfr. Pacheco, *ob. cit.*, 181.

⁵³ *Ibid.*

de casación contra las decisiones de los Jueces de Instrucción, resolviendo los correspondientes recursos de apelación⁵⁴.

E) Impresos en idioma español, editados en el extranjero

El artículo 20 de la Ley facultaba al Consejo de Ministros para prohibir la introducción y circulación de toda clase de impresos escritos en idioma español, pero editados en el extranjero. El precepto no planteó problemas en relación con la libertad de imprenta, ya que se partía de la base de que el derecho constitucional reconocido a los españoles de emitir libremente sus ideas, no amparaba las publicaciones impresas en el extranjero.

La referencia a las publicaciones escritas en idioma español y la exclusión, por tanto, de las publicaciones escritas en otros idiomas, dio lugar a algunas intervenciones parlamentarias. El Diputado Esteban Collantes pretendía a través de una enmienda eliminar la exclusión, porque «aunque bien se alcanza que el daño no ha de ser tan grande en idioma extranjero como lo sería en idioma español, sin embargo, dada la grande ilustración que va adquiriendo nuestro país, en donde ya son muchos los que entienden sobre todo el francés, creo yo que algún daño pueden causar las publicaciones en dicho idioma»⁵⁵. Otra parecía ser la opinión del Diputado Rute sobre el grado de conocimiento que el pueblo español tenía entonces de las lenguas extranjeras: era necesario, a su juicio, mucha imaginación «para suponer que aquí se cuentan por millares los que conocen los idiomas extranjeros»⁵⁶.

F) Disposición derogatoria

Tiene interés jurídico el artículo 21 de la Ley, que contiene una cláusula derogatoria, porque refuerza el punto focal de toda la Ley, su principal línea de vertebración; tanto que también hasta este artículo llegará y se impondrá una modificación de la Comisión dictaminadora del Proyecto de Ley.

En efecto: donde el Proyecto decía «quedan derogadas todas las disposiciones relativas a la imprenta, en cuanto se opongán a la presente ley», el Dictamen y la Ley definitiva dirán: «quedan derogadas todas las leyes y disposiciones especiales relativas a la imprenta». Es clara la intención de los legisladores de abarcar con la derogación un arco normativo más amplio que el que resultaría de aceptar la fórmula inicial; lo mismo que parece evidente la intención de subrayar la derogación de toda y de todas las normas legales especiales relativas a la imprenta.

⁵⁴ Cfr. Clavero Arévalo, *ob. cit.*, 88, nota 8.

⁵⁵ Congreso, 16 abril 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. V, 1998.

⁵⁶ Congreso, 16 abril 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. V, 1999.

G) Propuesta de un artículo adicional

El Sr. Betancourt y el Sr. Güell y Renté, en el Congreso y en el Senado respectivamente, propusieron, sin éxito, un artículo adicional a la Ley de Policía de Imprenta, de acuerdo con el cual la Ley regiría en Cuba y Puerto Rico a los treinta días de publicada en la Gaceta de Madrid. Invocaban a su favor que desde el 23 de mayo de 1879 regía en Cuba y Puerto Rico el propio Código Penal de la Península, con las modificaciones que se entendieron convenientes.

3. Relaciones con la ley francesa de 29 de julio de 1881

Está fuera de toda duda que la Ley alemana de Prensa de 1874, la francesa de 1881 y la española de 1883 constituyen las tres grandes leyes liberales del siglo XIX europeo. Estos tres cuerpos legales —comentará Desantes—, «con los sistemas jurisprudenciales de Inglaterra y Estados Unidos, y el esfuerzo aplicativo y doctrinal, permitirán el nacimiento de un verdadero derecho de la prensa»⁵⁷.

Las tres leyes cumplen en cada país una función casi paralela. La ley alemana de 1874 significa la desaparición de la licencia, la caución, la censura y todo tipo de medidas preventivas y fiscales; aunque con ella no se alcance que el secuestro de publicaciones sea únicamente una facultad judicial, ni se garantice el secreto de los redactores. Por lo que se refiere a Francia, ciertamente hay un proceso de decantación que arranca del Decreto de 10 de septiembre de 1870 y que desembocará en la Ley de 1881. Se trata de un itinerario en el que las normas jurídicas francesas van consolidando un régimen de libertad de prensa, un régimen administrativo y penal para la prensa⁵⁸.

Por lo que se refiere a su vida legal, la ley francesa de 1881, con sus modificaciones y normas complementarias, ha cumplido ya su centenario; curiosamente, tanto la ley alemana de 1874 como la española de 1883 terminaron su andadura —al menos de derecho— el mismo año: en 1966. También por este motivo de larga vigencia, las tres leyes tienen algo en común.

—Pero al mismo tiempo es preciso reconocer que los tres cuerpos legales son, desde el punto de vista técnico, tres normas diferentes aunque se muevan, no obstante, en una ambientación general de base común. Puede afirmarse, por ejemplo, que la ley española de 1883, a pesar de la proximidad de fechas, no se inspira directamente en la ley francesa de 1881. La conclusión no sólo se funda en un análisis comparativo de ambos textos legales, sino también en las manifestaciones expresas de nuestros legisladores de 1883⁵⁹.

⁵⁷ *Ob. cit.*, 69.

⁵⁸ Cfr. Desantes, *ob. cit.*, 61. Vid. también, por ejemplo, F. Kitzinger, *Das Reichsgesetz über die Presse* (Tubinga, 1920); K. Koszik, *Zwischen Kaiserreich und diktatur. Die sozialdemokratische Presse von 1914 bis 1933* (Heidelberg, 1958).

⁵⁹ Gómez Reino, *ob. cit.*, 171, mantiene la opinión contraria al afirmar que la Ley española de 1883, «sin duda alguna tuvo su inspiración en la ley francesa de 1881».

Los diputados y senadores que discutieron y aprobaron la Ley de 1883 hacen referencia a la norma francesa de 1881 con motivo de la defensa o rechazo de algunas enmiendas. Pero sobre todo la citan y critican a propósito del criterio clave que pretende presidir la ley española de 1883, es decir, la tesis de la inexistencia de los delitos de imprenta.

El Diputado Sr. Balparda hace mención a la ley francesa de 1881 para invalidar la enmienda presentada, entre otros, por el Sr. Carvajal y defendida por el Diputado Sr. Villalba Hervás —uno de sus firmantes— que hablaba en nombre de la minoría republicana. Balparda alega que en países donde predominan y gobiernan las ideas de los enmendantes ni se ha llegado al nivel que intentan alcanzar con su enmienda, ni se ha llegado tan siquiera hasta donde quería llegar la ley que estaba discutiéndose. «¿No decían otro tanto, Sr. Villalba (...), los ilustres personajes que llevaban la voz del partido republicano en Francia?, subraya Balparda. ¿Y qué han hecho? Pues han hecho una ley *especial* de imprenta; han hecho una ley especial de imprenta, de tal modo que pudiera servir hoy perfectamente de argumento en esta Cámara a los conservadores, por ejemplo, para combatir el dictamen que está sobre la mesa. ¿Puede comparar S.S. este dictamen y este proyecto con la ley de 29 de julio de 1881, de Francia?»⁶⁰.

Especial importancia hay que conceder a las referencias hechas a la ley francesa por el ministro de la Gobernación, Pío Gullón, cuya firma rubricaba el Proyecto de Ley de Policía de Imprenta de 1883. Para Gullón, la ley francesa —«que es, dice, si no me equivoco, el número veinte, que ha fabricado la vecina Francia desde los últimos días del siglo pasado hasta el presente»—, la ley francesa contiene mucha más reglamentación, mucha más previsión, hay un conjunto mucho más casuístico y restrictivo que en el Proyecto que se estaba discutiendo⁶¹. Reconoce Gullón que tanto en la ley francesa como en la española se encuentra entronizado el principio de instalación de la imprenta en el ámbito del derecho común; pero Gullón afirma al mismo tiempo que la ley francesa en sus propios preceptos tiene determinaciones especiales a la hora de aplicar ese derecho común a la imprenta.

«De la ley de imprenta vigente en Francia —reitera en esta misma línea Gullón— no puedo yo hacer en análisis detenido, sin tenerla a la vista. Sin embargo, aunque no he tenido tiempo de ojearla desde ayer, recuerdo que comprende, me parece 70 artículos; trabajo bastante exagerado, o por lo menos trabajo bastante complejo, si sólo se trataba de declarar que la legislación común regiría para la Imprenta. En Francia hay una penalidad especial (...) para todos los delitos que se cometan contra el Jefe del Estado; hay una penalidad para los delitos que se cometan contra los Soberanos extranjeros; y debe haber una penalidad especial para los delitos contra las personas constituidas en autoridad. Y en cuanto a la responsabilidad, o estoy muy equivocado (y de

⁶⁰ Congreso, 14 de abril 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. V, 1981.

⁶¹ Senado, 5 de julio 1883. Diario de sesiones, Legislatura 1882-83, t. VII, 2923.

este error podríamos salir pronto, porque supongo que para ello habrá en la Biblioteca del Senado elementos bastantes), o hasta los *colporteurs*, los repartidores, tienen una penalidad en la ley de imprenta francesa»⁶². Mantiene Gullón, en suma, que en la ley española que se debatía no existe ni poco ni mucho esta suma de previsiones, penas y sanciones.

Para el Senador, Conde de Torreánaz, situado en la oposición al Gobierno, la ley francesa de 1881 ofrecía —como arma arrojada— una perspectiva diferente. La ley española mejoraría técnicamente —manifestó el Conde de Torreánaz— si en lugar de preocuparse, por ejemplo, de definir cuándo ha de presumirse que se ha difundido un impreso, se hubiera inspirado en la línea legislativa, «que, como la reciente francesa, no dice cuándo hay publicidad»⁶³. Con base en la ley francesa de 1881 reprocha también el Conde de Torreánaz el contrasentido que significa —en el Proyecto de Ley español— poner a la prensa bajo la tutela y el control judicial. Y, por otra parte, que la puesta en conocimiento de la fundación de un periódico y la declaración correspondiente haya de hacerse ante la autoridad gubernativa. E invocando a la ley francesa, se pregunta: «¿A quién presenta allí el que se propone hacer una publicación su declaración? La presenta en el domicilio, en las oficinas de los funcionarios del ministerio fiscal, en el *parquet* del procurador general de la República»⁶⁴.

Las referencias a la ley francesa, que la oposición hacía en los debates, tienen también un sabor entre irónico y testimonial, que el senador Conde de Torreánaz puso de manifiesto con evidente sentido del humor: «siento que en el poco tiempo que llevo hablando haya citado dos veces a Francia. Sé perfectamente que esto ha pasado de moda. No parece sino que la metralla que aniquiló a los inmortales coraceros de Reigchoffeu, extinguió al propio tiempo el genio organizador y administrativo de la raza francesa. Pero cuando se trata de estas cuestiones, natural es ir a buscar como ejemplo esa ley francesa, como más liberal que la legislación de Austria y Alemania, donde se encuentra la recogida del periódico por medida de policía, por medida gubernativa, sin mandato judicial»⁶⁵.

Para el Conde de Torreánaz la ley francesa de 1881 era sobre todo un refuerzo dialéctico a su oposición al Proyecto de Ley que se debatía, a las palabras que en defensa del Proyecto pronunciaba el ministro de la Gobernación, Pío Gullón. Bastó, por ejemplo, que el ministro citara la ley francesa como testimonio de la tendencia a aplicar el derecho común, el Código Penal, aún dentro del esquema de las leyes especiales de imprenta, para que el Conde de Torreánaz denigrara abiertamente la ley francesa de 1881 por la forma en que en ella se regulaba, a su juicio, la provocación del crimen. La provocación al crimen no se castiga —afirmará el Conde de Torreánaz— si esa provocación no

⁶² *Ibid.*, 2928.

⁶³ Senado, 4 de julio 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. VII, 2899.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

va seguida inmediatamente de la ejecución; pues esto —concluye— «sólo es una derogación completa de los principios generales de todo Código, porque todo Código, pena la inducción al delito (...). Por ejemplo, Luisa Michel llevaba muchísimo tiempo predicando el incendio, predicando el saqueo, diciendo paladinamente que el pobre que tiene hambre debe coger el pan donde le vea, porque ése no es robado. Pero hace dos meses tuvo la desgracia de que inmediatamente después de exponer por milésima vez esta teoría, se les ocurrió a unos de los que oían penetrar en una panadería y sacar varios panes. Entonces fue cuando castigaron a Luisa Michel a seis años de prisión. Esta es la ‘ley francesa’», concluirá el Conde de Torreánaz⁶⁶.

Es evidente que este juicio de valor, como los juicios expuestos por los legisladores españoles, ni agotan ni hacen justicia a la ley francesa de 1881; pero, al menos sirven para conocer cuáles eran las opiniones, las convicciones, o las tácticas parlamentarias que la ley francesa provocaba en ellos.

III. BREVE EPILOGO: DE LA LEY DE POLICIA DE IMPRENTA A LA LEY DE JURISDICCIONES DE 1906

Aunque en términos históricos el período de la Restauración iniciada en 1874 tiende a clausurarse en 1902, fecha en que comienza a reinar Alfonso -XIII; en el ámbito de la historia del derecho de prensa español parece preferible prolongar unos años esta etapa, hasta situarla en 1906, momento en que se promulga la llamada Ley de Jurisdicciones. Esa Ley sentencia de una forma determinada un conjunto de problemas más o menos latentes desde 1874; y gravita de un modo notable sobre el esquema que había creado la Ley de Policía de Imprenta de 1883. Por ambas razones, esa Ley puede decirse que, en nuestro campo, cierra un verdadero ciclo.

1. Ley de 1883 y Código Penal

Mientras se tramitaba en el Congreso el Proyecto de Ley de Policía de Imprenta, en el Senado estaban pendientes de examen dos importantes proyectos legislativos que, en cierta manera, parecían interferirse con las normas legales sobre imprenta: uno, de 11 de abril de 1882, sobre autorización para plantear el nuevo Código Penal; el otro, de 8 de febrero de 1883, para el establecimiento del Jurado en materia criminal.

La desaparición de los delitos de imprenta y el pleno sometimiento al Código Penal y a las leyes de procedimiento ordinario, era interpretado por parte de la oposición al Gobierno como un importante recorte de futuro de la autonomía de los legisladores, al prejuzgar determinadas soluciones, ya que

⁶⁶ Senado, 5 de julio 1883. Diario de Sesiones, Legislatura 1882-83, t. VII, 2926.

«aparte de algunas reglas de policía, de relativa importancia, se supone derogada la legislación penal y procesal vigente sobre la materia, y reemplazada por otra, sometida hoy todavía a la deliberación del Senado»⁶⁷.

Para los defensores del Proyecto de 1883 no había interferencia de ningún tipo. Lo que el Proyecto dejaba sentado era el principio de remisión, en materia delictiva, al Código Penal; principio que no quedaba erosionado, ni erosionaba la autonomía del Parlamento para dictar un nuevo Código Penal o simplemente reformarlo.

En todo caso, no llegó a promulgarse el nuevo Código Penal. Así las cosas, el Código que estaba vigente cuando se aprobó la Ley de 1883 —es decir, el Código penal de 1870—, acompañará a la Ley de Policía de Imprenta durante un buen trecho de su vigencia. El Código Penal de 1870, que había sido planteado como una ley provisional —«Código de verano», llegó a llamarle despectivamente uno de sus detractores—, estuvo vigente hasta 1928. Fue, por tanto, el texto legal que durante cuarenta y cinco años constituyó el punto de referencia en los delitos cometidos por medio de la imprenta. Tiene, pues, cierta importancia indagar —aunque sea sumariamente— el sentido de las normas del Código Penal en relación con la prensa, porque este ensamblaje permite conocer con más profundidad la importancia y el significado real de la Ley de Imprenta de 1883.

El tema ha sido analizado por Pérez-Prendes, al estudiar el tratamiento jurídico-penal de la materia de prensa en el Código de 1870. En síntesis, dos son las conclusiones que, a los efectos del tema presente, se destacan en ese estudio:

a) Una lectura superficial del Código Penal puede llegar a producir la impresión de que se ha respetado escrupulosamente el criterio de la inexistencia de los delitos de imprenta. La responsabilidad criminal generada por la actividad informativa parece anclada —en una primera aproximación— en el mundo de las faltas, es decir, en las acciones u omisiones penadas por la Ley de penas leves. Bajo el título I del libro III del Código Penal están situadas, en efecto, las faltas de imprenta y contra el orden público.

b) Las disposiciones básicas en materia de prensa habían sido dispersadas, sin embargo, a lo largo del Código, lo que dificultaba el enlace y la comprensión del verdadero sistema de fondo. «No es necesario, para llegar a esta conclusión —comenta Pérez Prendes— sino sistematizar las intervenciones de Silvela, Sánchez Ruano y Montero Ríos en la breve discusión de la nueva Codificación, así como atender a ciertas concesiones que hubo de hacer la comisión». La Constitución española de 1869 había prohibido expresamente la aplicación de leyes especiales a la imprenta; pues bien, Sánchez Ruano —subraya Pérez Prendes— «reprochará a Montero haber trazado una ley especial sobre aquélla y disimularla en el Código, reproche que Montero Ríos aceptó vanaglo-

⁶⁷ Cfr. Voto particular de Santos de Isasa, miembro de la Comisión dictaminadora del Congreso, de 21 de febrero de 1883.

riándose de haberlo conseguido»⁶⁸. Silvela, por su parte, no tendrá inconveniente en decir del Código de 1870 que representaba la posibilidad para la prensa de ser sometida a una de las tiranías más fuertes que pueden imponérsele⁶⁹.

2. Transformación, desarrollo y consolidación de la prensa

En torno al período que media entre 1874 y 1885, es decir, entre los iniciales momentos de la Restauración y los primeros años de vigencia de la Ley de Imprenta de 1883, se produce en el periodismo diario un desarrollo, calificado por Gómez Aparicio como «verdaderamente desproporcionado», dado que el país tenía una población total que no pasaba entonces de dieciséis millones de habitantes, y casi las tres cuartas partes de analfabetos⁷⁰.

A finales de 1874, por ejemplo, existían en Madrid 29 diarios; a comienzos de marzo de 1885, el número ascendía a 41: 17 de mañana y 24 de noche⁷¹. El crecimiento se debía, como es lógico, a una serie de concausas: las informaciones de guerra, de las luchas Carlistas y de Cuba; el trabajo de las Cortes Constituyentes y los debates políticos correspondientes; los nuevos movimientos sociales; la relativa diversificación política; las facilidades técnicas para una información más rápida y completa, que van desde el uso de las comunicaciones telegráficas hasta la posibilidad de contratar los servicios de la agencia Fabra⁷², etc.

Seoane ha llegado a afirmar que, aunque a mucha distancia en calidad e importancia de la prensa francesa e inglesa, la prensa española se transforma, desarrolla y consolida en el último cuarto del siglo XIX. Las tiradas de los diarios de gran circulación —las cifras máximas oscilan en torno a los 130.000 ejemplares— sorprende hoy —subraya— teniendo en cuenta la población y tasa de analfabetismo de aquella época⁷³.

⁶⁸ La exposición se ha hecho siguiendo a J. M. Pérez Prendes, *La prensa y el Código Penal de 1870*, en «Hispania», XXXI, 119 (1971), especialmente 569-70; 573—74. Vid. también G. Bruni, *La libertad de imprenta en las legislaciones y en la práctica*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 96 y 97 (1900), 296-305 y 91-101.

⁶⁹ *Ibid.*, 576.

⁷⁰ *Ob. cit.*, 249.

⁷¹ *Ibid.* Vid. también J. Timoteo Alvarez, *Restauración y prensa de masas* (Pamplona, 1981); *Estadística de la prensa periódica* (Madrid, 1888).

⁷² *Ibid.*, 249-250. Vid. J. Altabella, *El Norte de Castilla en su marco periodístico (1854-1965)* (Madrid, 1966); *Las Provincias, eje histórico del periodismo valenciano (1866-1969)*; *Notas para la prehistoria de las agencias de prensa en España*, en «Estudios de Información», 21-22 (1972), 11-39. Vid. también C. Almuiña Fernández, *La prensa vallisoletana durante el siglo XIX (1808-1894)*, (Valladolid, 1977); J. Timoteo Alvarez, *ob. cit.*; y M.ª Guasch, *El Debate en la crisis de la Restauración* (Pamplona, 1983).

⁷³ Vid. M. C. Seoane, *Oratoria y periodismo en la España del siglo XIX* (Valencia, 1977), 399. Vid. también J. B. Martí Navarre, *Memorias de un periodista 1880-1930* (Barcelona, 1931); F. Silvela, *Orígenes, historia y caracteres de la prensa española*, Conferencia del Curso sobre la España del siglo XIX, Ateneo de Madrid, 1886-87.

3. Las restricciones a la libertad

Desde el otoño de 1886 hasta 1906 puede decirse que las condiciones en que se desenvuelve la vida política y social española marcan un proceso de involución de la libertad de prensa. Sigue vigente e inalterada la Ley de Policía de Imprenta de 1883, pero el espíritu liberal y las esperanzas de libertad que la Ley sembró parecían desvanecerse poco a poco. Unas causas del deterioro parecían episódicas; otras revelaban cuestiones de fondo, verdaderos problemas nacionales más o menos explicitados: las guerras, el anarquismo, los separatismos, y el conflicto cívico-militar.

a) El 22 de septiembre de 1886 fue declarado el estado de guerra en toda la Nación. En la noche del 19 anterior, había estallado en Madrid un movimiento sedicioso —la sedición del Brigadier Villacampa—, que se proponía instaurar la República. Como consecuencia del estado de guerra, el régimen de prensa pasó a depender de las autoridades militares. La situación se prolongó 23 días: hasta el 14 de octubre de 1886, en que fue levantado el estado de guerra⁷⁴.

b) Entre 1893 y hasta el final de la guerra de Melilla, el trabajo informativo se someterá a unas restricciones importantísimas contenidas básicamente en las medidas aprobadas por el Consejo de Ministros de 23 de octubre de 1893. Su lectura es suficientemente expresiva:

«*Primero*: No existiendo más verdad oficial que los despachos de la autoridad superior de Melilla, cuantas noticias se aparten de ellos se considerarán falsas y se penarán con arreglo al Código Penal.

«*Segundo*: En cuanto comiencen las operaciones militares en gran escala se utilizará el cable entre Melilla y Almería exclusivamente para el servicio oficial, y no se permitirá cursar por el telégrafo de la Península las noticias que estén en desacuerdo con las de origen oficial.

«*Tercero*: Si se propalan noticias para la prensa que causen alarma o sirvan para desprestigiar del Ejército, se entablarán por el Ministerio público las demandas correspondientes.»⁷⁵

Por otra parte, la guerra de Cuba motivó el 14 de julio de 1898 un Decreto estableciendo la censura militar para la prensa. La medida se acentuó con motivo de la discusión de la Ley de cesión de territorios.

c) Una línea que arranca de 1888, y pasa por 1895 —una línea de tensión cívico-militar— culminará en la Ley de Jurisdicciones de 1906.

Dentro de las polémicas reformas militares hay que situar, en efecto, el problema de la plenitud o de las restricciones de los militares en el ejercicio de los derechos y libertades individuales, y más en concreto, en el ejercicio de la libertad de prensa. No hay que olvidar, por ejemplo, que por orden del ministro de la Guerra, General Chinchilla, se había prohibido a los militares, en 1888, escribir en los periódicos sobre cuestiones políticas: la Circular de 28 de di-

⁷⁴ Cfr. Gómez Aparicio, *ob. cit.*, 477 y 480.

⁷⁵ *Ibid.*, 533-34.

ciembre del mismo año prohibía asimismo a los militares fundar o dirigir periódicos y ser redactores de los de carácter político.

La guerra de Cuba dio lugar, por otra parte, en marzo de 1895, a un incidente entre la prensa madrileña y el Ejército, que en cierta forma determinó la presentación por el General Martínez Campos de una proposición de Ley, el 27 de marzo de 1895, en la que estaba previsto someter a jurisdicción militar los delitos contra el Ejército cometidos por medio de la prensa. En concreto, se proponía someter a la jurisdicción militar los delitos de atentado y desacato a las autoridades militares, y los de injuria y calumnia a éstas y a las corporaciones o colectividades del Ejército, cualquiera que fuera el medio para cometer el delito, aunque fuera por la imprenta, siempre que éste se refiera al ejercicio de destino o mando militar, tienda a menoscabar su prestigio o a relajar los vínculos de disciplina y subordinación en los organismos armados.

La proposición fue retirada, al pedírselo así al General Martínez Campos el ministro de Guerra. En todo caso, el problema de las Jurisdicciones dio lugar a una interesante resolución del Tribunal Supremo, de fecha 21 de junio de 1895, en la que se manifiesta que «en los delitos cometidos por medio de la imprenta tiene competencia privativa la Jurisdicción ordinaria y ningún ciudadano puede ser sometido a Jurisdicción privilegiada sino en virtud del mandato claro y expreso de la ley»⁷⁶.

El terrorismo y el anarquismo, constituidos en un problema de cierta importancia, coadyuvaban a la creación de un clima en el que las restricciones informativas encontraban fundamentación. En esa dirección se movían la Ley del 10 de julio de 1894 respecto a la provocación, a través de la imprenta, de atentados con explosivos, o a la apología del anarquismo; o la Ley de 2 de septiembre de 1896 que agravaba las penas de la Ley anterior y autorizaba al Gobierno a suprimir los periódicos anarquistas y a expulsar del país a los propagandistas del anarquismo o a las personas que se integraran en acciones anarquistas.

Toda la línea liberal que en el fondo pugnaba por no coartar la libertad de la prensa quebrará, pues —como ha puesto de manifiesto Artola—, en el momento «en que la lucha contra el régimen adquiera caracteres radicales con la extensión de los atentados terroristas y con la aparición del movimiento regionalista que plantea la cuestión, que el Gobierno estima no debatible, de la unidad de la patria»⁷⁷.

La quiebra de la línea liberal, sofocada por las circunstancias y convulsiones políticas, desembocará en la Ley de Jurisdicciones de 23 de marzo de 1906, que tuvo como causa próxima la publicación de un chiste a costa del

⁷⁶ *Ibid.*, 688-89. Vid. también A. Rumeu de Armas, *Historia de la censura literaria gubernativa. Historia, Legislación, Procedimientos* (Madrid, 1940); J. A. del Valle, *La censura gubernativa de prensa en España*, en «Revista de Estudios Políticos», 21 (mayo-junio, 1981), 73-125.

⁷⁷ Cfr. *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, ob. cit., I, 146. Vid. también H. F. Schulte, *The Spanish Press 1470-1966* (Chicago, 1968).

Ejército en el semanario *Cu-cut*, y el posterior asalto a su redacción y a la de *La Veu de Catalunya*.

La llamada Ley de Jurisdicciones crea dos nuevas figuras delictivas: el ultraje a la Nación y la injuria al Ejército, sancionadas con penas de prisión. Desde el punto de mira procesal, la Ley de Jurisdicciones atribuía a los tribunales militares la competencia para enjuiciar los delitos de injurias al Ejército. La Ley, finalmente, resucita las penas de supresión del periódico o publicación cuando medien tres condenas; y la de suspensión temporal, para el caso de que se hubieran dictado tres autos de procesamiento⁷⁸.

Vistas las cosas desde esta fecha, bien podía decirse que la libertad de prensa formulada en 1883, requería, en 1906, ser de nuevo liberada.

⁷⁸ Vid. R. Lezcano Escudero, *La Ley de Jurisdicciones (1905-1906)* (Madrid, 1978).