

LOS ORIGENES DEL DERECHO A SER INFORMADO



Juan Beneyto

1

Dentro del vasto proceso de cambio que califica la sociedad actual, lo primero que debe señalar el estudioso es el paso de un mundo donde lo decisivo era el individuo a otro en el cual priva la masa. Mientras en el contexto precedente la idea dominante derivaba del respeto a la persona, en el nuevo contexto lo que se busca es el desarrollo económico y social, versión actualizada de un progreso —si no ilusionado— en muchos casos enloquecido. Tendremos que empezar preguntándonos qué sea hoy la colectividad humana.

Hemos pasado de la sociedad estamentaria, tipificada en la Europa del XVIII, a una sociedad de clases derivada de las consecuencias de la Revolución francesa (es decir de la requisita burguesa de sus beneficios, con la consiguiente reacción), y finalmente a una sociedad de masas. Si estas tipologías suelen localizarse cronológicamente y respectivamente en los siglos XIX y XX, su proceso de fijación es muy fluido y depende de las circunstancias de cada uno de los países a que nos refiramos, y aún —en ciertas latitudes— muestra notable mezcla de ingredientes. Importa señalar que el proceso sigue vivo y no logra niveles uniformes.

Basta, sin embargo, a nuestro efecto señalar esta cuestión previa, suficiente para recalcar que el nuevo sujeto de la Historia ya no es el individuo, más o menos encumbrado o heroico, sino la sociedad, en alta, media o mínima altura. Se explica así que mientras el Estado, como proyección del conjunto social, sea más poderoso que nunca, tanto en la represión como en la permisión, el individuo nunca se ha encontrado tan desasistido. Por ello, a partir de la cesación de hostilidades tras la II Gran Guerra, hubo que acudir a las formulaciones de derechos en la lógica —y tópica— mecánica ideal de los contrastes..

Por lo que toca a la Información, del individuo predominantemente emisor (derecho de expresión del pensamiento) se pasa al individuo predominantemente receptor (derecho a ser informado). Lo que en fin de cuentas es llevarle a cierta pasividad...

2

El proceso histórico que anda fijándose en nuestro contorno nos obliga a considerar la situación de las gentes informadas.

Durante la Edad Media la libertad de pensamiento no podía trascender de la libertad de conciencia, ni ésta lograr expresión. Incluso el ejercicio de la murmuración, desde la inicial tolerancia del supuesto «*ius murmurandi*» hasta los «*magna murmura*», era sancionado. Los mestureros iban con el chisme a los reyes y éstos castigaban con la incautación de bienes del acusado y desde luego con su «*exterminatio*» o extrañamiento; la murmuración contra la clerecía (los «*magna murmura contra plebanos*») tenía otro tipo de consecuencias —acaso fue lo único que el poder civil toleró—: el ataque al poder eclesiástico...

Hay que llegar a la Edad Moderna y al enfrentamiento derivado de la autonomía de la política para que la tolerancia en materia religiosa vaya siendo acompañada por una actitud semejante en el orden civil. Su centro puede fijarse en torno a cuanto significan el Edicto de Nantes, la *Utopía* de Tomás Moro y los esfuerzos de La Boétie... Todo ello en juego con los precedentes polemizados por Carlos II, la Noche de San Bartolomé, Calvino y las vísperas de Trento. Importa contar con Bodino, y más tarde con Milton, la tolerancia y la libre expresión de las ideas.

Serán la Ilustración y el Racionalismo lo que permitirá avanzar

en la línea liberal. De Milton (1644) pasaremos a Locke (1689) y finalmente a Lessing (1779)¹. Sólo cuando se inicia la presencia de la opinión pública en cuanto ingrediente sociopolítico, mediante los pasquines y los libelos —acción inicial de grupos no establecidos—, éstos últimos actúan en las sociedades y en las tertulias, más o menos aristocráticas. Recordemos a los Amigos del País en España y en Hispanoamérica, así como a aquellas revistas eruditas que no fueron sino una réplica impresa de las tertulias y de las charlas en los salones, en las trastiendas o en las sacristías. Cuando leemos —y aún puede decirse «saboreamos» con toda esa fuerza semántica del término —un diario del siglo XVIII, lo advertimos— tal como suele rotularse, erudito y noticioso, entre hoja de calendario y capítulo de enciclopedia.

Es solamente a fines del siglo XVIII cuando los movimientos revolucionarios de las colonias inglesas en el Norte de América y de la Francia continental dan entrada al Tercer estamento e influyen en la misma Gran Bretaña, marcando un nuevo rumbo histórico. Estas gentes, hasta entonces alejadas de la política, empiezan a sentirse próximas a sus avatares. Surgen las asociaciones obreras y en su núcleo los futuros sindicatos; surgen las asociaciones burguesas y en su raíz los partidos políticos. Unos y otros acercan a la decisión que exigen los acontecimientos a otras personas distintas de los reyes y de sus favoritos. Empieza a tenerse conciencia de que —como se decía ya en la Edad Media— las cosas que a todos conciernen deben ser conocidas por todos y no tratarse sin su asentimiento. Más tarde, las dos grandes guerras de la primera mitad del siglo XX han cambiado no sólo los mapas sino las conciencias. Las fuerzas en presencia son distintas tanto en la expresión política y militar como en la contextura social y económica.

Frente a tales cambios la Información no puede seguir siendo lo que era. Del diario erudito y noticioso lanzado por las sociedades cultas, habíamos pasado a los diarios informativos y de opinión elaborados por grupos políticos y sindicales, por bancos y por empresas interesadas unas veces en ganar dinero y otras en lograr influencia... Los Estados ligados a la II Gran Guerra habían dominado de tal forma la Información y les había gustado tanto dominarla que no deja-

1. Sobre este proceso el esquema histórico señalado por el Prof. JOSÉ M. DESANTES en sus recientes *Fundamentos del Derecho de la Información*, Madrid, 1977, pp. 43-54.

ban fácilmente los instrumentos utilizados en el trance bélico: los más generosos devolvían la prensa diaria a sus dueños pero se quedaban con la Radiodifusión y aún con el recién surgido y más penetrante de la Televisión —fuerza taimada que ataviesa paredes—. Los pasquines y los libelos sirven ya de muy poco, porque incluso hay lugares donde se levantan muros oscuros dispuestos a admitir toda clase de crayolas...

Como ya no dominamos a tales instrumentos, éstos se adueñan de nosotros sirviendo a sus señores. Y es explicable que aboquemos así a una exigencia fundamental: que se nos informe de «lo que pasa».

3

El derecho a ser informado surge como defensa del individuo frente a los poderes de quienes detentan la representación de la comunidad, y ha de entenderse dentro del proceso de desenvolvimiento del propio sistema comunicacional que ha pasado a ser multitudinario, sin prescindir de la obligada regulación de las comunicaciones de carácter colectivo, propias del aula universitaria, el club de aficionados o la junta de accionistas.

La raíz de este nuevo derecho es antigua, pero sus orígenes son recientes. Surge —según ya señalé²— del nuevo derecho a la instrucción y a la cultura, y del deber de sentirse en comunidad de destino con los demás conciudadanos. Su fundamentación es «ab inicio» la muy antigua del principio medieval de la participación: «Quod omnes tangit ab omnibus approbetur» —Lo que a todos concierne sea autorizado por todos³.

Hoy, sin embargo, se nos presenta como un mecanismo necesario ante la menesterosidad de noticias testimoniada por la difusión diaria —y aun permanente— de información. Sin esta exigencia no se justificarían, aparte de los periódicos, los noticieros horarios de la Radio y aun la continua emisión de noticias por servicios telefónicos.

Pero si hoy andamos pendientes de la información, en un prin-

2. JUAN BENEYTO, *Ordenamiento jurídico de la Información*, Madrid, Instituto de estudios políticos, 1961, pp. 34-35.

3. Sobre el «quod omnes tangit», I. M. J. CONGAR, en la «Rev. hist. du droit fr. et étr.», 36, 1958 y en mi *Historia geopolítica universal* (n. e. de la *Historia de las doctrinas políticas*, Madrid, 1972), p. 154.

cipio lo fuimos de la opinión. Lo que entonces se buscaba era el derecho a expresar libremente (es decir, sin censura) los pensamientos y los sentimientos. Tratábase de una lógica reacción ante los mecanismos represivos. Así se deja ver en los textos.

Acudamos para comprobarlo a las nacientes declaraciones norteamericanas.

El «Bill of Rights» de Virginia, en 1776, establecía una primera fórmula general: La libertad de prensa es uno de los grandes fundamentos de la libertad y no puede ser limitada sino por gobiernos despoticos⁴. En el mismo año Pensilvania añadía al concepto el contenido: el pueblo tiene derecho a la libertad de palabra, de escribir y de hacer públicos sus sentimientos: por ello no puede limitarse la libertad de prensa⁵. Maryland la extendía: La libertad de palabra y de discusión o los actos de la Legislatura no pueden ser objeto de proceso, para concluir insistiendo que la libertad de prensa debe ser observada inviolablemente⁶. Carolina del Sur volvía a las proclamaciones genéricas: La libertad de prensa es uno de los mayores fundamentos de la libertad y por ello nunca debe ser limitada⁷.

Un año más tarde, los artífices de la Declaración de Vermont, afirman —como los de Pensilvania— que el pueblo tiene derecho a la libertad de palabra y a escribir y a publicar sus sentimientos, y que por ello no puede ser limitada la libertad de prensa⁸. Massachusetts, tres años después, encuentra otra motivación: La libertad de prensa —dice— no puede ser limitada porque «es esencial para la seguridad de la libertad del Estado»⁹...

4. «Sec. 12. That the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty, and can never be restrained but by despotic governments». Ed. THORPE, *The federal and State Constitutions*, Nueva York, 1909.

5. «XII. That the people have a right to freedom of speech, and of writing, and publishing their sentiments; therefore the freedom of the press ought not to be restrained».

6. «VIII. That freedom of speech and debates or proceedings in the Legislature, ought not to be impeached in any other court or judicature».

«XXXVIII. That the liberty of the press ought to be inviolably preserved».

7. «XV. That the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty, and therefore ought never to be restrained».

8. «XIV. That the people have a right to freedom of speech, and of writing and publishing their sentiments; therefore, the freedom of the press ought not be restrained».

9. «XVI. The liberty of the press is essential to the security of freedom in a State; it ought not, therefore, to be restrained in the commonwealth».

Si pasamos a la Constitución federal (1787), los Estados Unidos determinan en la Enmienda primera un nuevo encuadramiento de la libertad de expresión del pensamiento, ligándola a la libertad de conciencia, mediante una formulación cuatripartita, encaminada a sujetar los poderes de los Legisladores: El Congreso no podrá establecer una religión oficial, ni impedir el libre ejercicio de cualquier religión; ni restringir la libertad de palabra y de prensa; ni el derecho que tiene el pueblo a reunirse pacíficamente; ni el de este mismo pueblo a dirigir al Gobierno peticiones que sirvan para corregir los agravios¹⁰. La labor jurisprudencial del Tribunal Supremo ha venido a clarificar y concretar todos aquellos antecedentes, forjando una doctrina según la cual el derecho típicamente calificado como de libertad de prensa implica: dar y recibir noticias, exponer ideas (y también defenderlas, enseñarlas o publicarlas), oírlas y leerlas y aún —en fin— replicarlas o rechazarlas¹¹. Hay que partir, pues, de esa jurisprudencia norteamericana para señalar el origen del derecho a ser informado.

4

Por lo que toca al Continente europeo el proceso es semejante y en él se ve subrayada esta compañía inicial de los sentimientos y de las opiniones... Se parte, siempre, de una situación personal: la expresión de lo que creemos y de lo que sentimos...

La Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, texto fundamental para el mundo moderno, formula —desde Francia y en 1789— el derecho a la «libre comunicación de pensamientos y de opiniones». Para el legislador revolucionario tal comunicación libre es uno de los más preciosos derechos del hombre y por consiguiente «todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente», salvo su obligación de responder del abuso de esa libertad en los casos determinados por la Ley¹².

10. «Amendments. Art. 1.—Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances».

11. Cf. Th. DAWSON, *The Law of the Press*, Nueva York, 1947.

12. «II. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par

La Constitución de 3 de septiembre de 1791 insiste en el trans-fondo doxológico al garantizar la libertad de todo hombre para hablar, escribir, imprimir y publicar «sus pensamientos», sin que tales escritos puedan ser sometidos a censura o inspección previa...¹³.

La Declaración de los derechos del 29 de mayo de 1793 contorneará el mismo esquema: todo hombre es libre de manifestar «su pensamiento y sus opiniones»; por lo que la libertad de prensa «y de cualquier otro medio que sirva para publicar los propios pensamientos» no puede ser prohibida, suspendida ni limitada¹⁴.

Nos encontramos aquí con una interesante matización que no veo que haya sido subrayada por los estudiosos: lo protegido por la Ley no es la difusión del pensamiento —conocido o aceptado o rechazado— de otros individuos, sino precisamente del propio. Hay aquí a mi modo de ver una cierta tutela patrimonial, una protección de la propiedad intelectual. Y esa misma línea se verá apoyada por el Acta constitucional de 24 de junio de 1793 y la Constitución de 22 de agosto de 1795. La primera nos dirá que no puede ser prohibido «el derecho de manifestar el propio pensamiento y las propias opiniones» sea a través de la prensa o de otro modo¹⁵. La segunda determinará que nadie puede ser impedido de «decir, escribir imprimir y publicar su pensamiento»¹⁶.

No son formalmente distintas las afirmaciones constitucionales de 1815: en el Acta adicional de 22 de abril se autoriza a todo ciudadano a «imprimir y publicar sus pensamientos firmándoles», sin previa censura y salvando su responsabilidad legal tras la publicación

la Loi». Ed. L. DUGUIT y H. MONNIER, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1798*, París, 1908.

13. «II. Dispositions fondamentales garanties par la Constitution... La liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication, et d'exercer le culte religieux auquel il est attaché...».

14. «I. 6.—Tout homme est libre de manifester sa pensée et ses opinions».

«I. 7.—La liberté de la presse et de tout autre moyen de publier ses pensées ne peut être interdite, suspendue, ni limitée».

15. «I. 7.—Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière, le droit de s'assembler paisiblement, le libre exercice des cultes, ne peuvent être interdits».

16. «353. Nul ne peut être empêché de dire, écrire, imprimer et publier sa pensée. Les écrits ne peuvent être soumis à aucune censure avant leur publication. Nul ne peut être responsable de ce qu'il a écrit ou publié que dans les cas prévus par la loi».

mediante juicio de jurados¹⁷. Estamos aquí ante dos limitaciones: se habla sólo de la imprenta y se exige la firma del texto; y aparece un mecanismo judicial peculiar: el juicio popular. La Declaración de derechos subsiguiente, del 5 de julio, es esencialmente reglamentadora: La libertad de prensa es inviolable: ningún escrito puede ser sometido a censura previa; las leyes determinan cuáles son los abusos que por su gravedad deben calificarse de delitos y que serán reprimidos según grados por penas también graduadas y mediante juicio de jurados¹⁸.

5

Si la primera mitad del siglo xx vive esencialmente sobre el desarrollo del esquema liberal precedente, a partir del término de la II Gran Guerra las cosas cambian. La exaltación de la libertad y de los derechos ahora llamados fundamentales, replantea el mecanismo de la formulación que vamos señalando.

El punto de arranque del derecho a ser informado, dentro de este propio contexto, está en el Proyecto de Ley de Prensa para la zona norteamericana de la Alemania ocupada, en el 1.º de octubre de 1946. Allí se empieza dando una nueva versión de la libertad de prensa vista del lado individual como posibilidad de disponer de los periódicos nacionales y extranjeros y del lado social como derecho a obtener información oficial¹⁹. La fijación del derecho a ser informado queda definida en el art. 5.º de la Constitución Federal de Bonn, en 1949: Es —se dirá allí completando la anterior figura—, el derecho a adquirir por sí mismo la información de las fuentes generalmente accesibles²⁰.

17. «64. Tout citoyen a le droit d'imprimer et de publier ses pensées, en les signant, sans aucune censure préalable, sauf la responsabilité, légale, après la publication, par jugement par jures, quand même il n'y aurait lieu qu'à l'application d'une peine correctionnelle».

18. «8. La liberté de la presse est inviolable. Aucun écrit ne peut être soumis à une censure préalable. Les lois déterminent quels sont les abus de la presse assez graves pour être qualifiés crimes ou délits. Ils sont réprimés, suivant les différents degrés de gravité, par les peines, dont la sévérité sera aussi graduée, et par jugement de jurés».

19. Cf. OTTO B. ROEGELE, *Presse-Reform und Fernsehstreit*, Guetensloh, 1965, pp. 166-167.

20. *Grundgesetz*, art. 5: «Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äussern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten...».

En años sucesivos la idea se abre camino en Norteamérica, primero, en los años 50, por acción de la jurisprudencia y a consecuencia de ciertos «casos»²¹, y finalmente por la Ley de 4 de julio de 1967, que tiende a impedir que se pueda negar a los ciudadanos cualquier información, con excepción solamente de aquellas que afecten a la seguridad nacional o a la invasión de la vida privada²².

Es, pues, otra vez sobre la raíz del liberalismo yanqui por donde va a asomar en el mundo contemporáneo la más adecuada configuración del derecho que nos ocupa.

6

Por lo que toca a España la referencia a los sentimientos parece olvidada para centrarse —como es lógico dadas sus circunstancias— en los pensamientos. La Constitución de Cádiz, determina que «todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación» y bajo las restricciones y limitaciones que establezcan las leyes²³. Podemos decir que la tesitura legal concordante no ofrece otro particular que su enfrentamiento con el esquema anterior, que se rompe: deja de existir una Censura Previa. Cuando Fernando VII deroga la Constitución por su Manifiesto de 4 de mayo de 1814, anuncia, sin embargo, que los ciudadanos gozarán de la «justa libertad... para comunicar por medio de la imprenta sus ideas y pensamientos», aunque ello haya de ser dentro de los límites

21. Muchas personas relevantes no registraban sus números de teléfono en la Guía para evitar preguntas. Algunas lo entendían, sin embargo, de otro modo: el Gobernador de Indiana Richard J. Dalley daba a conocer su número para ponerse a disposición de los ciudadanos. Cf. «New York Times» del 21 diciembre 1971. Sobre todo ello IVO D. DUCHACEK, *Derechos y libertades en el mundo actual*, Madrid, 1976, p. 318.

22. Un comentario de esta ley hecho por profesionales de la Información en el Bol. de la Fed. Internacional de empresas periodísticas (Fiej-bulletin, n.º 70, pp. 13-15).

23. *Constitución política de la Monarquía española*, Cádiz, Imprenta Real, 1814. «Art. 371: Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes».

que impone la sana razón soberana para que la tal libertad no degenera en licencia²⁴.

La Constitución de 1837 generaliza la difusión de las ideas, suprimiendo del texto de 1812 el adjetivo «político»: Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas, sin previa censura...²⁵. La de 1869 es —como habría que suponer— la más explícita: ningún español podrá ser privado del derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones «ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante». En 1876 se recoge casi textualmente lo que se había determinado en 1869²⁶.

En fin, la Constitución de 1931, mantiene esa línea, con algún esfuerzo en relación con su eficacia²⁷, aunque los mecanismos allí previstos fallan porque la Ley de Defensa de la República tipificaba como acto de agresión «la difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público»²⁸. Estamos, sin embargo, aquí ante una referencia ya concreta aunque negativa al

24. Texto en CENDAN, *Historia del derecho español de prensa e imprenta*, Madrid, 1974, p. 171: «La libertad y seguridad individual y real quedarán firmemente aseguradas por medio de leyes que, afianzando la pública tranquilidad y el orden, dejen a todos la saludable libertad, en cuyo goce imperturbable, que distingue a un gobierno moderado de un gobierno arbitrario y despótico, deben vivir los ciudadanos que están sujetos a él. De esta justa libertad gozarán también todos para comunicar por medio de la imprenta sus ideas y pensamientos, dentro, a saber, de aquellos límites que la sana razón soberana e independientemente prescribe a todos para que no degenera en licencia; pues el respeto que se debe a la religión y al gobierno, y el que los hombres mutuamente deben guardar entre sí, en ningún gobierno culto se puede razonablemente permitir que impunemente se atropelle y quebrante».

25. Constitución de 1837, art. 2.º: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas, sin previa censura, con sujeción a las leyes. La calificación de los delitos de imprenta corresponde exclusivamente a los jurados».

26. Constitución de 1869, art. 17. «Tampoco podrá ser privado ningún español... Del derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante».

Constitución de 1876, art. 13: «Todo español tiene derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa».

27. Constitución de 1931. Art. 34: «Toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a la censura previa. En ningún caso podrá recogerse la edición de libros y periódicos sino en virtud de mandamiento de juez competente. No podrá decretarse la suspensión de ningún periódico sino por sentencia firme».

28. Cf. CENDAN, o. c., p. 177.

derecho a ser informado: se trata de noticias que no deben llegar al público.

Puede así decirse que también en España el contenido de la libertad de prensa se centró en la expresión de pensamientos y de opiniones. Uno de los documentos más típicos del Absolutismo, la R. O. de 5 de junio de 1839, trata de cortar de raíz la actividad de tantos «escritores públicos», sin perjuicio de que se conserve el principio constitucional de la libre publicación de «las ideas propias» del ciudadano²⁹; aspecto de tutela patrimonial ya señalado, sobre el que insiste el R. D. de 9 de abril de 1844 que alude igualmente a «sus ideas»³⁰. No sólo no hay referencia a la información sino que la opinión que no sea la propia del firmante no queda protegida.

Únicamente a partir del Decreto de 1938, cuando la Prensa se configura como institución social, es la Información más que la Opinión lo que va pesando aunque las dos queden allí limitadas. La distinción de fondo ofrecería emparejados al Periódico y al Libro, uno entregado a las noticias y el otro a las ideas. Frente a la exención de los libros que había salvado todas las contingencias, tras la abolición de la Inquisición, volvió desde 1936 la Censura, viva al menos durante un treintenio, en tanto que la Prensa resultó sometida primero por las lógicas exigencias bélicas y más tarde por la renovada vigencia de los esquemas absolutistas y no sólo en virtud del mimetismo fascista³¹.

29. Texto en CENDAN, o. c., pp. 124-125. Vale la pena recoger de entre sus expresivos pasajes el que se refiere a rumores y noticias inconvenientes: hechos inventados o publicados «prematura o intempestivamente». En conjunto marca una clara involución del proceso liberalizador.

30. Se plantea ya aquí un control de tipo administrativo: inscripción registral, pie de imprenta, rotulación de los talleres, previa autorización a los vendedores y prohibición a los voceadores de todo pregón que no fuese el del título del periódico.

31. En líneas generales puede verse lo que digo en *Ordenamiento jurídico de la Información*, pp. 194 y ss. Escribí allí p. e. que «con el Régimen del 18 de Julio, la dependencia del fondo militar que alimentaba la estructura política afirmó la prolongación del sistema de censura a que obligó la guerra misma. Más tarde, y sin perjuicio del mantenimiento del órgano censorio —reconocido, sin embargo, como medida transitoria de la Ley de Prensa de 1938— se prefirió la intervención en la fuente, práctica censura en origen mediante la vigilancia de los noticiarios» (pp. 231-232).

Un tema, que queda aquí un poco al margen, pero que habría que estudiar pormenorizadamente, es el del «noticiario oficioso de inserción obligatoria», en cuya virtud nos encontramos con un periódico único distribuido por la Agencia y

Como las noticias están ligadas a las Agencias, siempre que se ha querido sujetar la Información se ha acudido a las fuentes de la misma. Antes del Decreto de 1938 tópicamente calificado como Ley de Prensa (Ley Serrano), se procuró dominar el mercado informativo, absorbiendo en la nueva Agencia «Efe» las demás organizaciones, incluso el servicio noticioso de la Falange, «Dux». Igualmente para ampliar el control informativo, a la Ley de 1966 precede la integración «de facto» en la Agencia oficial de todo el caudal exterior, adquiriéndose la representación de las fuentes extranjeras todavía no incorporadas.

La opinión deja de ser el centro de la libertad: pesan ahora las noticias y empieza a pesarse el derecho a ser informado. Con todo, hasta 1966, el sustentáculo lógico de nuestro Derecho de Prensa sigue siendo el antiguo.

El Fuero de los Españoles —configurado como parte dogmática de la Constitución franquista— reconoce que todo español «podrá expresar libremente sus ideas» mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado y con la concreta limitación del sometimiento a la idea unitaria, realmente uniformizadora, de España³². Es solamente en la aplicación de este precepto a la Ley de Prensa cuando se desarrollan las palabras del Fuero para incluir a la Información de cara a la Opinión.

El artículo primero de la Ley Fraga es singular documento: «El derecho a la libertad de expresión de las ideas, reconocido a los españoles en el artículo 12 del Fuero, se ejercitará cuando aquellas se difundan a través de impresos, conforme a lo dispuesto en dicho Fuero y en la presente Ley». Y seguidamente, en claro desarrollo y no simple aplicación, añade: «Asimismo se ajustará a lo establecido en esta Ley el ejercicio del derecho a la difusión de cualesquiera informaciones por medio de la imprenta»³³. Estamos aquí ante la inserción de un nuevo derecho, no formulado en el Fuero y recién asomado a las Constituciones europeas. A este respecto debe señalarse

la Radiodifusión nacionales, después de haber sido autorizado y aún elaborado por los órganos gubernativos.

32. Fuero de los españoles. Art. 12: «Todo español podrá expresar libremente sus ideas, mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado». Art. 33: «El ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrá atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España».

33. Ley de prensa e imprenta, art. 1.º.

que la Ley de 1966 no procede tanto de la línea revolucionaria francesa, al igual que las anteriores, como de la nueva línea germánica occidental ³⁴.

Si acudimos a la Ley española, los preceptos relativos al derecho a ser informado no son pocos. De acuerdo con su articulado, la Administración garantizará el ejercicio de las libertades y derechos regulados por la Ley (es decir, tanto la expresión de las ideas como la difusión de cualesquiera informaciones) persiguiendo a través de los órganos competentes e incluso por vía judicial cualquier actividad contraria a aquellos y en especial las que a través de monopolios u otros medios intenten deformar la opinión pública o impidan la libre información, difusión o distribución (y advirtamos de paso que el Legislador va ampliando con nuevas precisiones el área de libertad formulada inicialmente). Más aún, el deber de informar toca también al Gobierno, a la Administración y a las diversas Entidades públicas, las cuales «deberán facilitar información sobre sus actos a todas las publicaciones periódicas y agencias informativas en la forma que legal y reglamentariamente se determine» ³⁵.

Es difícil pedir más. Desgraciadamente para una apertura informativa encuadrada en tan alto nivel, ese último artículo tiene una notable restricción, que sería normal en mecanismos como el inglés de la Ley sobre secretos oficiales, pero que aquí en su aplicación se ha desorbitado: no procederá dicho deber de informar cuando la materia sea reservada «por precepto de la ley o por su propia naturaleza» o cuando, en efecto, las actuaciones, las disposiciones o los acuerdos de dichos órganos sean declarados reservados. Y hay además un artículo anterior a éste que bajo la cara de ofrecer noticias

34. Particularmente próximas en la inspiración son las leyes de los Países alemanes en la República Federal. Las diversas leyes promulgadas entre 1948-1964 señalan principios comunes, derivados de la aplicación de la libertad formulada en la Ley fundamental —o Constitución— de Bonn. De ahí procede el reconocimiento de la tarea pública de la Prensa y sobre todo ese derecho a ser informado sobre la actividad de la Administración. Cf. como texto más reciente y cercano al español, la Ley del Estado de Schleswig-Holstein de 19 de junio de 1964, «última palabra» —podríamos decir— en el momento de la elaboración de la Ley española. Otras leyes alemanas posteriores siguen la línea descollante. Cf. especialmente Ley de Prensa de Baja Sajonia, 22 marzo 1965 y Ley de Prensa de Berlín, 15 junio 1965, arts. 4.º en ambas, con leves matices.

35. Cf. Ley, arts. 5.º, 6.º y 7.º. El 5.º tutela y garantiza, el 7.º formula el deber oficial de dar información, el 6.º regula la producción y difusión de notas oficiales.

puede imponer propias versiones de la información: remitidos de inserción obligatoria³⁶.

Parece pues que, al menos en el terreno de los principios, la Ley Fraga constituye una valiosa aportación a la historia del derecho a ser informado, como ampliación del primitivo derecho a exponer los sentimientos y las ideas propios, que es la fórmula primera de la libertad de prensa.

Y en esa línea la Ponencia que ha preparado el anteproyecto de la nueva Constitución distingue del tradicional derecho a expresar y difundir la opinión la nueva libertad de «comunicar o recibir información objetiva y veraz por cualquier medio de difusión». Añade como figura más amplia, en línea socializadora, el mecanismo de las tribunas o espacios asignados a grupos sociales y políticos, sobre el antecedente de la Ley de la Radio, en los medios de propiedad o control estatal. Bien que aquí no se trate tanto del derecho a ser informado como del derecho a informar... De cualquier modo, no debe olvidarse que —para que no se repitan las paradojas— la parte procesal es fundamental y un mecanismo de defensa jurisdiccional del orden político aplicado deberá abarcar la protección del mencionado derecho.

7

El derecho a ser informado se formula ante el mundo de nuestro tiempo al igual que las libertades nacidas de las declaraciones que abanderaron a las dos grandes Revoluciones: de modo universal. Por parte de la Organización de las Naciones Unidas y con la bendición de la Santa Sede.

La Declaración universal de derechos humanos hecha pública en 1948 por el más alto organismo supranacional subraya que «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión». Y de modo análogo a la interpretación legal española, como ampliación de ese primer principio, concreta: «Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir infor-

36. Todo este contexto en mis ensayos: *El nuevo Derecho de Prensa en España*, «Rev. esp. de la op. públ.», abril-mayo de 1966 y esp. *El ciudadano y el lector en el cuadro de la Ley de Prensa*, «Rev. de estudios pol.», 147-148, 1966. También en el Boletín de la Asociación internacional de estudios e investigaciones sobre la Información (IAMCR/AIERI), 7-8, Lausana, 1967, pp. 112-117 («La loi espagnole sur la Presse»).

maciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión»³⁷.

Tras este texto cabe deducir un triple ámbito de ejercicio de la facultad de enterarnos de las cosas que pasan: investigar, concierne a la labor del periodista; recibir, toca a las agencias; difundir, a los instrumentos multiplicadores... Estamos, pues, ante una entera estructura informativa gracias a la cual todo individuo puede mostrarse pendiente de la Actualidad³⁸.

Por su parte, el Papa Pablo VI, dirigiéndose a los miembros del Seminario de las Naciones Unidas sobre la libertad de información, señalaba el derecho a la información como un derecho universal, inviolable e inalterable del hombre moderno «puesto que está fundado en la naturaleza del hombre»³⁹.

8

Podríamos concluir así que, habida cuenta de todos los antecedentes considerados, el derecho a ser informado es una consecuencia lógica del derecho a formar juicio de los acontecimientos, que sería aquella matriz inicial de la opinión que podía ser expresada. Sin estar informado no se puede juzgar; el derecho a ser informado en un «prius» del derecho a expresar nuestro parecer⁴⁰.

Por otro lado, se trata de un derecho pasivo, como todos los «derechos a» (derecho a alimentos, der. a ser juzgado por tribunal competente, der. a ser oído antes de condenado...) ⁴¹.

De ahí su problematicidad. No basta que lo formulen las leyes. Hay que ganárselo todos los días, en actitud dialéctica y aún polémica, pues no existe derecho a la información sin los pluralismos ideológico e informativo propios de la democracia. Porque no se cumpliría tal libertad si solamente nos informase el Estado o estuviésemos a merced de una sola fuente. Urge, pues, afirmar un derecho tan ga-

37. Declaración universal, art. 19, 2.

38. Sobre la Actualidad en el juego de la información y la opinión, BENEYTO, *La opinión pública*, 2.ª ed., pp. 47-76.

39. Cf. en general sobre la acción del Vaticano, BENEYTO, *La opinión pública internacional*, pp. 123-129.

40. Cf. JUAN BENEYTO, *El derecho a ser informado*, «Bol. de las Asoc. Cat. Nac. de Propg.», Madrid, 15 octubre 1960.

41. Cf. BENEYTO, *Ordenamiento jurídico*, pp. 33-34.

llardamente alcanzado ante el asedio estatal y el aislamiento social, formalizando aquellas instancias sociales capaces de salvar a la persona ⁴².

Importa formular una nueva fenomenología de la Información, y en ella debe abordarse un completo despliegue de las consecuencias de ese nuevo derecho. Por ejemplo y mirando sólo a un aspecto, puede decirse que no habrá derecho efectivo a ser informado sin la presencia del público en los mecanismos que rigen aquélla. Con una Prensa pendiente de la ayuda estatal e incluso configurada como sector público y una Televisión y una Radio directamente intervenidas por el poder político, hace falta un factor que con su peso equilibre el proceso informativo: No creo que pueda ser otro que el propio público, los usuarios —si no se quiere utilizar el término consumidores—. Y en este sentido alarma su ausencia en el Consejo Rector de la RTVE.

42. Cf. BENEYTO, *Los cauces de la convivencia*, Madrid, Editoria Nacional, 1969. Aplicación concreta de la tesis, en mis declaraciones a «Mundo», 2 enero 1971.

abstract

The juridical and political shaping up of the right to be informed is a recent fact. The author of this paper considers that this formal establishment has been related in a confused and complex manner with the much heralded freedom of the press —as seen in its beginnings as the mere non-existence of censorship.

The author also underlines the generally forgotten fact that the first formal statements regarding freedom of the press as the right to free individual expression does not dwell upon the information given in itself but rather deals with stated opinions and, frequently, with ideas and sentiments put forth by the informer. It does not therefore entail the diffusion of the ideas and sentiments of other people, and so it is often required that such expressions be publicly authenticated by the beneficiary or user.

The right to be informed has been denied more often than it has been safeguarded along the stages of the constitutional establishment of liberty. Notable exceptions have been the road followed by American jurisprudence, and, more recently, by the Federal and State Constitutions of the German Federal Republic, which have formalized this right.

Closer to home, we come across the Fraga Law as a furthering attempt or consequence of one of the rights proclaimed by the *Fuero*. Supported by this fact, the legislator of 1966 by applying the preceding principle further extends it and transfers its sphere of reference: we therefore pass to the new right to be informed under the protection of the right to freedom of expression.

