

La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal

Juan Ignacio Marcuello Benedicto

Universidad Autónoma de Madrid

Desde el inicio de la construcción del sistema constitucional por las Cortes de Cádiz la libertad de expresión se convirtió en una pieza esencial de su estructura, y dentro de ella la libertad de imprenta ocuparía una posición central, especialmente cuando en la primera fase estrictamente *liberal* del nuevo Estado el horizonte individualista, al no reconocer las libertades políticas de acción colectiva de corte *democrático*, como el derecho de reunión o de asociación, contemplaba aquella como casi única libertad reconocida, libertad que junto a un sufragio acotado en concepciones puramente censitarias, agotaría los cauces de participación y expresión política del ciudadano. En este horizonte, dadas las limitaciones técnicas en el desarrollo de los medios de comunicación de masas y el propio carácter embrionario de los partidos de *notables* de la época, la imprenta y, sobre todo, la prensa periódica se convirtió, en el marco del Estado Liberal, en la gran protagonista de la formación, encuadramiento y movilización de la opinión pública y, junto con los institutos parlamentarios, en el gran vehículo para el control de la acción de los poderes públicos.

El presente estudio tiene como objeto exponer, de una forma obligadamente sintética, los principales hitos en el reconocimiento constitucional de dicha libertad y en la regulación normativa de su ejercicio, desde el origen del sistema político *liberal* en las Cortes de Cádiz hasta la plena madurez y crisis del sistema *demoliberal* en la quiebra compulsiva de la II República. Aunque ésta sea solamente una de las facetas a estudiar en la evolución de la libertad de imprenta, la aproximación a la controversia y avatares sobre la fijación de las con-

diciones para el ejercicio de la misma, la delimitación de su campo material y temático, la polémica en cuanto a la índole de sus posibles abusos y sobre la jurisdicción más adecuada para entender en los mismos, así como las diferentes soluciones ensayadas para su control y poderes públicos concurrentes en su regulación normativa, son un buen escaparate para poder acercarnos a la mejor comprensión de la evolución de nuestros regímenes políticos de la contemporaneidad.

1. La libertad de imprenta en el sistema constitucional de 1812

El liberalismo *doceañista* consideró el planteamiento de esta libertad como una imprescindible antesala a la definición de su nuevo sistema constitucional, y a ello obedeció el Decreto IX, de 10 de noviembre de 1810, dado por las Cortes generales y extraordinarias, considerado por el profesor Artola como «fundacional» del ejercicio de aquella y «... por razón de su antigüedad, el de formulación más sencilla, y por lo mismo, el que concede el margen de libertad más amplio»¹. Esta norma suprimió el sistema preventivo de la *censura* propio del Antiguo Régimen -art. 1: «Todos los cuerpos y personas particulares... tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación»-; pero ya esa definición acotaba muy estrechamente el campo de la libertad, al ceñirlo a las ideas de carácter *político*, mientras mantenía que «... los escritos sobre materias de religión quedan sujetos a la previa censura de los Ordinarios eclesiásticos, según lo establecido en el Concilio de Trento» (art. 6). Esta limitación es tanto más significativa cuanto que por su vaguedad podía dejar en pie la censura sobre los escritos críticos respecto a los aspectos de jurisdicción, negocios y asuntos temporales de la Iglesia, y es muy a destacar si consideramos que en el orden del día de la revolución liberal se dibujaba el objetivo de una necesaria reforma del clero regular, «nacionalización» de la Iglesia secular y proceso desamortizador de sus bienes. En este horizonte dicha limitación apareció como una importante concesión del doceañismo a la Iglesia tradicional².

¹ M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Madrid, 1975, t. 1, p. 133.

² Vid. al respecto E. GÓMEZ-REINO y CAHNOTA, *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España 1480-1966*, Madrid, 1977, pp. 92-104.

Quizá por su carácter fundacional fueron muy escuetas en este Decreto las garantías para la exigencia de responsabilidades (art. 8) y la tipificación de los posibles abusos de la imprenta (art. 4); sin embargo, son a destacar las determinaciones tomadas sobre el tipo de jurisdicción que entendería en la materia. Los fundados temores del doceañismo sobre la resistencia de las maltrechas, pero todavía poderosas, instituciones de la Monarquía tradicional al cambio les llevó a convertir a las Cortes, único poder que detentaban, en motor único de la transformación política y social, en la óptica de un *gobierno de Asamblea*³. En este horizonte, la desconfianza hacia el entramado jurisdiccional heredado del Antiguo Régimen llevó a las Cortes de Cádiz a crear una jurisdicción específica y de nueva planta para entender en abusos de imprenta, directamente emanada de ellas y bajo su control: las *Juntas de Censura*. Las Cortes nombrarían una Junta Suprema de Censura compuesta de nueve miembros –tres de ellos eclesiásticos, lo que puede considerarse como una nueva concesión a la Iglesia en reconocimiento de su predicamento social, compensatorio, en todo caso, de la futura abolición del Tribunal del Santo Oficio en 1813–, y a propuesta de ésta otras tantas «Juntas censorias de provincias» (arts. 13 y 14). En el caso de denuncia de un impreso no religioso por el «poder ejecutivo o justicias respectivas», la función jurisdiccional de estas últimas se extendería a decidir sobre si debía «ser detenida» su circulación (art. 15), quedando la Suprema, entre otras funciones, como último nivel de apelación (arts. 16 y 17).

La Constitución de 1812 recogió plenamente los parámetros de aquel Decreto al plantear en su artículo 371: «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, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.» Se confirmaba a rango constitucional la eliminación de la óptica preventiva de la *censura* como garantía fundamental de la citada libertad, pero en puntual transacción con la Iglesia se ceñía su supresión a sólo las materias *políticas*. El mantenimiento de la censura en materia de religión se correspondió con el tenor del artículo 12 de la Constitución, el más respetuoso con la Iglesia católica de toda nuestra historia constitucional contemporánea: «La religión de la Nación española es y será

³ J. I. MARCUELLO BENEDICTO, «Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea», en *Las Cortes de Cádiz*, ed. de M. ARTOLA, AYER, núm. 1, Madrid, 1991, pp. 67-104.

perpetuamente la Católica, Apostólica, Romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra», y quizá fue un reconocimiento por el liberalismo del peso específico de la Iglesia en el marco de la Guerra de Independencia y del propio protagonismo de sus elementos en las Cortes de Cádiz. En otro orden de cosas, la Constitución gaditana reafirmó el ya apuntado interés del poder legislativo, de la Asamblea representante de la soberanía nacional, por resguardarse el control, en este caso cabe pensar que en su defensa, sobre los diversos aspectos del ejercicio de la libertad de imprenta, y así en su artículo 131, párrafo 24, aquél se reservó como facultad privativa el «proteger la libertad política de la imprenta».

Intensa y conflictiva fue la primera experiencia de esta libertad. La utilización de la misma por los sectores *realistas* para deslegitimar la obra reformista de las Cortes de Cádiz y la no muy óptima experiencia de las Juntas de Censura llevaron ya a una reforma parcial de la normativa en el Decreto de 10 de junio de 1813⁴. Aquel primer ensayo fue intenso, pero también breve: la culminación victoriosa de la Guerra de Independencia llevó, como contrapunto y a la sombra de la nueva Europa *legitimista*, a la pronta abrogación del sistema constitucional, efectiva con el retorno de Fernando VII y su Real Decreto de 4 de mayo de 1814. En esta misma fecha el Real Decreto de Macanaz, ministro de Gracia y Justicia, abrió el primer paréntesis en materia de libertad de imprenta, restableciendo el sistema preventivo del Antiguo Régimen.

El replanteamiento de la libertad tuvo que esperar a las consecuencias del pronunciamiento de Riego. Restablecido el sistema constitucional de 1812, fue en el seno de las primeras Cortes ordinarias de 1820 donde había de surgir la iniciativa para formar una nueva Ley de Imprenta, la de 22 de octubre de aquel año, que tuvo bien presente la experiencia de la época de las Cortes gaditanas y que marcaría el tono del *Trienio Liberal*. De esta norma cabe destacar, en primer lugar, la relativa ampliación del campo temático de aquella libertad: interpretando el citado artículo 371 de la Constitución, proclamó, como principio general, el derecho de todo español a «... imprimir

⁴ Para la práctica del ejercicio de la libertad de imprenta en esta época de las Cortes de Cádiz *vid.* el documentado y minucioso estudio de A. FIESTAS LOZA, «La libertad de imprenta en las dos primeras etapas del liberalismo español», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LIX, 1989, pp. 352-490, Y también E. LA PAHHA, *La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz*, Valencia, 1984.

y publicar sus pensamientos sin necesidad de previa censura» (art. 1), y sólo como excepción planteó, en su artículo 2, la censura eclesiástica, pero no ya con el amplio término sobre «materias de religión» del Decreto de 1810, sino ciñéndola estrictamente a los «escritos que versen sobre Sagrada Escritura y sobre los dogmas de nuestra santa religión», lo cual liberaba de la censura los escritos sobre aspectos temporales de la Iglesia, cuestión bien a tener en cuenta, ya que aquellas mismas Cortes iban a abordar, simultáneamente, la conflictiva reforma del clero regular y desamortización de sus bienes.

Esta ley planteó también lo que iba a ser una constante de nuestros partidos liberales hasta el pleno triunfo de las concepciones *demo-liberales* de 1869, a saber, la consideración y definición legal de unos delitos *especiales* de imprenta, con el carácter «restrictivo» de la libertad que tendría esta perspectiva. Se distinguieron y describieron una serie de modalidades de posibles «abusos» de imprenta (Tít. 11, arts. 6 a 9), acompañados de una tipología de calificaciones con sus gradaciones (Tít. 111, arts. 10 a 18) y fijación de las penas corporales o pecuniarias correspondientes (Tít. IV, arts. 19 a 25). Se fijaron cinco modalidades de abuso a calificar como: escritos *subversivos*, que comprendían la publicación de «... máximas o doctrinas que conspiren de un modo directo a destruir o trastornar la religión del Estado, o la actual Constitución de la Monarquía», con pena, en primer grado, de hasta seis años de prisión; escritos *sediciosos*, los «... dirigidos a excitar a la rebelión o perturbación de la tranquilidad pública»; los *incitadores a la desobediencia*, los *obscenos* y los a calificar como libelos *infamatorios*.

Pero quizá, la principal trascendencia de esta Ley estuvo en el sometimiento de la imprenta a una jurisdicción específica, el *juicio por Jurados*, primera materialización del deseo ya expresado por la Comisión de Constitución de las Cortes de Cádiz, en su *Discurso Preliminar*, de perfeccionar la administración de justicia «... separando las funciones que ejercen los jueces en fallar a un mismo tiempo sobre el hecho y el derecho»⁵. La Comisión que ahora formó la nueva Ley contempló al jurado como la principal garantía de la libertad de imprenta: «(...) Mirada ésta con ceño por los que ejercen autoridad, expuesta siempre a todos los tiros del poder y a las encubiertas asechanzas de la tiranía, no podría subsistir largo tiempo si dependiese de jueces permanentes el fallar sobre una clase de delitos que, lejos de poder

⁵ A. ARGÜELLES, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Ed. contemporánea, con estudio introductorio de L. SÁNCHEZ AGESTA, Madrid, 1981, pp. 111-13.

sujetarse a reglas fijas por la ley, han de depender del juicio particular de cada hombre» ⁶.

Los jueces de *hecho* serían elegidos anualmente por los *Ayuntamientos* constitucionales de las capitales de provincia (art. 37), a los que la Constitución daba el gobierno interior de los pueblos y una entera base electiva, y los elegiría en triple número respecto de sus miembros. A los mismos se les exigió solamente el ser «ciudadano en el ejercicio de sus derechos», mayores de veinticinco años y con residencia en la capital (art. 39), condiciones prácticamente coincidentes con lo exigido en la Constitución para ejercer la voz *activa* en las elecciones a Cortes y propio de un tiempo en que todavía no se sujetaba a base *censitaria* el ejercicio de los derechos políticos. Los jurados, sacados por sorteo entre aquellos jueces del *hecho* para cada caso particular, se proyectaban en una doble vertiente: denunciado un escrito, correspondía al jurado de *acusación* (art. 45), en un primer filtro, decidir sobre «si ha lugar o no a la formación de causa»; su declaración negativa cerraba todo procedimiento ulterior, mientras que la positiva, aparte de abrir el proceso, era la única que determinaba la «suspensión» cautelar de «venta de los ejemplares del impreso» (art. 49). El juicio propiamente dicho correspondía al jurado llamado de *calificación*, y en caso condenatorio éste se extendería en calificar el escrito de acuerdo a la tipología de abusos y gradaciones previstos en la Ley (art. 59), quedando al juez de primera instancia la aplicación de la pena correspondiente conforme a ésta (art. 68). Contra las decisiones del jurado no cabía más apelación ante la jurisdicción ordinaria, en este caso las Audiencias, que por defectos de forma en los «trámites» del proceso y para el solo efecto de «reponer el proceso desde el punto en que se haya cometido la nulidad» (arts. 75 a 77).

En otro orden de cosas, esta ley iba a desarrollar la previsión del artículo 131, párrafo 24, de la Constitución, por la que las Cortes se habían reservado el «proteger la libertad política de la imprenta». Las veleidades de *gobierno de Asamblea*, de las que nunca quiso desprenderse el doceañismo, provocadas por su cervical desconfianza hacia el ejecutivo monárquico, hizo que el liberalismo radical tuviese buen cuidado de desvincular de dicho poder, y más bien centralizar en las

⁶ DSC, Legislatura de 1820, sesión de 15 de septiembre de 1820. Cita recogida por A. FIESTAS LOZA, «La libertad de imprenta...», *op. cit.*, pp. 435-36. Este mismo estudio resulta de obligada referencia para la singladura de esta libertad a lo largo del *Trienio Liberal*.

Cortes, el control sobre el desarrollo práctico de las normas reguladoras de la imprenta y el impulso legislativo, en su caso, para su adaptación a las cambiantes circunstancias. Al efecto, esta ley creó una *Junta de protección de la libertad de imprenta*, a nombrar por las Cortes, que, sin funciones jurisdiccionales, tendría entre sus facultades el «proponer con su informe a las Cortes todas las dudas que le consulten las autoridades y jueces... o dificultades que ofrezcan la puntual observancia de esta ley» y presentar a las mismas, al principio de cada legislatura, una «exposición del estado en que se halle» la citada libertad, «los obstáculos que haya que remover o abusos que deban remediarse» (art. 81). Una tarea de seguimiento de ejecución, junto a una misión de promoción y orientación, en su caso, de una hipotética iniciativa de ley de las Cortes, que en manos de esta Junta, emanada de la representación nacional, evidenciaría el horizonte del legislador sobre el papel central de las Cortes como salvaguardador de esta libertad política y la desconfianza hacia las iniciativas del poder ejecutivo en la materia.

La agudización de la tensión política en el *Trienio* provocó muy pronto reformas parciales de esta norma –la *Ley adicional* de 12 de Febrero de 1822 y la de 28 de julio de 1823–, que se decantaron, especialmente la primera, en claro sentido restrictivo de la libertad. Sin embargo, fue el traslado de la lucha política al campo extraparlamentario, desde el intento de golpe de Estado de la Guardia Real en 7 de julio de 1822, hasta la culminación de la intervención de los *Cien Mil Hijos de San Luis*, la que cerró este nuevo ensayo. En 1 de octubre de 1823 la nueva abrogación del sistema constitucional conllevó en la materia que aquí nos ocupa el restablecimiento del sistema preventivo, tal como se había planteado en la primera restauración fernandina.

2. La época de Isabel 11: el marco censitario y el control del poder gubernativo sobre la libertad de imprenta

Con el inicio de la guerra carlista al fallecimiento de Fernando VII la Regente María Cristina buscó una base social y política a la causa de Isabel 11 con dos ensayos sucesivos: la revitalización del *reformismo ilustrado*, materializado en la experiencia del gobierno de Cea Bermúdez, y la suave transición a la Monarquía *constitucional*, con el régimen

liberal *moderado* del Estatuto Real de 1834. Sin embargo, las insuficiencias de este proceso de cambio se evidenciaron, entre otras cuestiones, en el pleno mantenimiento del sistema de censura previa en materia de imprenta ⁷.

Habrà que esperar a la revolución *progresista* de 1836 para el pleno restablecimiento de dicha libertad. El movimiento *juntista* de aquel verano y el Motín de los Sargentos en La Granja trajo consigo el replanteamiento, aunque fuera con carácter provisional, del sistema constitucional de 1812, y el nuevo gobierno de 1. Ma Calatrava procedió a restablecer selectivamente gran parte de la legislación del *Trienio Liberal*, entre ella la referente a la imprenta. Como es bien sabido, en las subsiguientes Cortes Constituyentes el partido *progresista*, aleccionado por las amargas experiencias de la época fernandina e incentivado por la necesidad de llegar a algún género de acuerdo con la Corona en el contexto de la guerra carlista o por la presión de los nuevos rumbos de la Europa constitucional, trató de elaborar una Constitución *transaccional*, la de 18 de junio de 1837, en la que sacrificó gran parte del ideario *doceañista* e hizo suyos principios *moderados* o liberal *doctrinarios*, especialmente a la hora de definir la relación Corona-Cortes en el marco de la nueva Monarquía *constitucional*. En todo caso dicho partido trató de precaverse ante una hipotética futura extralimitación del poder monárquico a través de una serie de resortes entre los que fió mucho al hecho de garantizar una amplia libertad de imprenta. En este horizonte, el artículo 2 de la nueva Constitución volvió a proclamar el derecho de todos los españoles a «... imprimir y publicar sus ideas sin previa censura». Al igual que en la Constitución gaditana se fijaba como garantía básica de aquella libertad la supresión del régimen preventivo de la censura, pero, además, se ampliaba el campo temático de la misma olvidando la distinción entre ideas «políticas» y «religiosas», hecho bien a destacar si se tiene presente que en el bienio 1836-1837, y bajo el impulso de Mendizábal, iban a alcanzar su punto culminante la reforma del clero regular, la «nacionalización» del clero secular y los consiguientes procesos desamortizadores. Simultáneamente, el progresismo pareció confiar otra de las grandes garantías

⁷ En este período las principales normas sobre imprenta fueron el Real Decreto de 4 de enero de 1834, inspirado por Javier de Burgos, como ministro de Fomento del Gabinete Cea, revalidado y complementado, ya en época del Estatuto Real, por la Real Orden de 1 de junio de 1834, dada por J. M.^a Moscoso de Altamira como ministro de Gobernación del Gabinete Martínez de la Rosa.

a dicha libertad en la proclamación, a rango constitucional, de que «... La calificación de los delitos de imprenta corresponde exclusivamente a los jurados». A partir de entonces, y para todo el resto del reinado de Isabel II, el jurado se convertirá en la principal seña de identidad de la izquierda liberal en materia de imprenta y en el permanente tema de desacuerdo con el liberalismo *moderado* ⁸.

Sin embargo, dentro de las transacciones características de este sistema político, el progresismo asumió importantes criterios *moderados* en la materia. En primer lugar, y como ha señalado Romero Moreno, adoptando «... una de las premisas técnico-jurídicas típicas de los moderados» y propia del liberalismo *doctrinario*, a saber: la proclamación de la esencia de un derecho fundamental en la Constitución, pero remitiendo acto seguido, la regulación, y por tanto los límites de su ejercicio, al flexible y circunstancial campo de las futuras leyes ordinarias, lo que se plasmó en el propio artículo 2 de la Constitución de 1837 con el añadido al reconocimiento del ejercicio de la libertad de imprenta de «... con sujeción a las leyes» ⁹. Por otra parte, las constituyentes desestimaron finalmente una enmienda al citado artículo 2 de ciertos diputados progresistas radicales, en la que invocando el ejemplo de la flamante Constitución belga de 1831 se solicitaba que se prohibiese, expresamente y a rango constitucional, la exigencia a los editores de *unafianza* o *depósito* previo económico. Este requisito sería denunciado como un subterfugio con el que bajo el pretexto de fijar garantías efectivas a la exigencia de responsabilidad por abusos de imprenta, se trataba de reintroducir un mecanismo preventivo, en este caso de carácter económico, restringiendo el ejercicio de la libertad exclusivamente a los que reuniesen la condición censitaria de *propietarios* ¹⁰. El silencio constitucional al respecto fue harto elocuente, ya que previamente aquellas Cortes constituyentes habían formado la Ley de 22 de marzo de 1837, en la que, retomando el novedoso precedente introducido en época del Estatuto Real por la Real Orden de 1 de junio de 1834, dada

⁸ Para la experiencia práctica del jurado durante los periodos progresistas de la época isabelina es sumamente interesante el estudio de M. CABRERA, A. ELORZA, J. VALERO y M. VÁZQUEZ, «Datos para un estudio cuantitativo de la prensa diaria madrileña (1850-1875)»>, en *Prensa y Sociedad en España 1820-1936*, edición de M. TUÑÓN DE LARA, A. ELORZA y M. PÉREZ LEDESMA, Madrid, 1975, pp. 47-149.

⁹ J. M. ROMERO MORENO, *Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX*, Madrid, 1983 pp. 115-18.

¹⁰ Ídem, *Proceso y derechos...*, op. cit. pp. 184-85, Y A. COLOMER VIADEL, *El sistema político de la Constitución de 1837*, Madrid, 1989, pp. 163-73.

por el gobierno *moderado* de Martínez de la Rosa, se exigía a todo aspirante a editor responsable de «periódico político» que se fuese a publicar de uno a siete días por semana, una *fianza* o «depósito constante» que, en escala poblacional, encabezaba Madrid con 40.000 rs. (arts. 1.3 y 8).

Y es que los *progresistas* iban a coincidir con el ideario *moderado* en la sujeción a restrictiva base *censitaria* del ejercicio de los derechos políticos. Así, en las postrimerías de la vida de aquellas Cortes constituyentes aún se profundizó más en aquella tendencia: la Ley de 17 de octubre de 1837 añadió la exigencia a los editores responsables de acreditar el ser «contribuyentes por contribuciones directas» (art. 3), en una escala que iba de los 400 rs. en Madrid, 300 en las principales capitales de provincia (Barcelona, Cádiz, Coruña...), a los 100 rs. en las restantes ciudades. Condición censitaria que, en contraposición a la legislación del *Trienio Liberal*, se extendería a los ciudadanos para *serjueces de hecho* susceptibles de ser llamados, por sorteo, a los jurados de *acusación y calificación*: para ser jurado se exigió acreditar, como mínimo, el pago de 200 rs. de «contribución directa», que se elevaba a 500 rs. en Madrid (art. 4). Para tener una idea comparativa de la significación de estas cuotas basta ponerlas en relación con las correspondientes de la Ley *electoral* progresista de 20 de julio de aquel año, donde una de las vías para adquirir la voz *activa* en las elecciones de diputados y senadores era acreditar la condición de «propietario» en base al pago de una cuota de contribución directa también de 200 rs. (art. 7.1), con el resultado de que dicha Ley acotaba la participación electoral de derecho a tan sólo un 2,1 por 100 de la población española.

Finalmente, esta misma norma de imprenta planteó una grave y polémica novedad que sentó el riesgo de reintroducir subrepticamente el mecanismo preventivo de la censura, nos referimos a la figura del *depósito previo* de ejemplares de periódicos y del llamado *derecho de recogida*. Su artículo 13 determinó que la «expedición de cualquier periódico» comenzaría por la entrega de un ejemplar, entre otros, al *jefe político* de la provincia, y el artículo 14 facultaba a esta autoridad gubernativa para «suspender» la expedición y secuestrar cautelarmente -«asegurar en depósito»- los ejemplares existentes si a su juicio los mismos pusiesen «... en peligro la tranquilidad pública»; vaga referencia, esta última, si se contrasta con la precisión de los delitos especiales que preveía esta Ley, retomados fundamentalmente de la correspondiente de 1820. Es bien cierto que la Ley fijaba como garantía

que en aquel supuesto el escrito tenía que ser denunciado en el plazo de doce horas y dictaminado por el jurado de *acusación* en el perentorio de cuarenta y ocho, y que si en ese plazo no se determinaba expresamente que había lugar a la formación de causa, quedaría alzada la suspensión (ídem); pero la medida no podía por menos de plantear un inquietante control del poder gubernativo sobre la prensa, que agudizarían en un próximo futuro los *moderados* ¹¹.

Con la crisis de la Regencia de Espartero y el inicio del reinado personal de Isabel II este último partido accedió establemente al poder y, no admitiendo el carácter «transaccional» de la Constitución de 1837, procedió a definir su particular sistema político en torno a la Constitución de 23 de mayo de 1845, que salvo el breve paréntesis del *Bienio progresista* de 1854-1856, habría de presidir aquel reinado. El régimen *moderado* se iba a caracterizar por una exaltación del principio de *orden*, perspectiva en que tuvieron mucho que ver la débil base social de la España liberal-censitaria, la permanente amenaza desestabilizadora del *juntismo* progresista y ese incipiente ciclo de revolución *social* que apuntaría con las «tormentas del '48». La preocupación por el orden se trató ahora de servir con un reforzamiento extremo del poder gubernativo central en el proceso político, bajo la autoridad de la Corona, y en el campo de las libertades, con un enfrenamiento por el mismo de la correspondiente de imprenta.

Si algo caracteriza la época isabelina es el continuo y atormentado cambio de las normas en esta última materia: desde el Real Decreto de 10 de abril de 1844, dado por el gobierno González Bravo y que inició la revisión del modelo *progresista*, hasta el correspondiente de 7 de marzo de 1867, última del reinado y que condensó las medidas más represivas dadas a lo largo de esta época, se fueron a suceder hasta ocho regulaciones completas sobre imprenta —en su mayor parte, leyes en su sentido *material*, que no *formal*—, más un buen número de reformas parciales, alguna de ellas de especial trascendencia ¹². Si exceptuamos la efímera legislación *progresista* del bienio 1854-1856

¹¹ Sobre la Ley de 17 de octubre de 1837, E. GÚMEZ-REINO, *Aproximación histórica...*, op. cit., pp. 125-127, y J. M. ROMERO MOHENO, *Proceso y derechos...*, op. cit., p. 195.

¹² Las normas generales dadas, que no tuvieron en su mayoría el carácter «formal» de ley, fueron: Real Decreto de 10-4-1844 (M. González Bravo); Real Decreto de 6-7-1845 (M.^a Narváez); Real Decreto de 2-4-1852 (M. Bravo Murillo); Real Decreto de 2-1-1853 (M. Conde de Alcoy); la «Ley Nocedal» de 13-7-1857 (M. Narváez); Ley de 22-6-1864 (M. Mon) y Real Decreto de 7-3-1867 (M. Narváez-González Bravo). Entre las reformas parciales hay que destacar el Real Decreto de 18-3-1846, inspirado por Javier de Burgos

y el malogrado aperturismo *unionista* de la Ley de 22 de junio de 1864, todas aquellas normas tuvieron como factores comunes: la profundización en el marco censitario para el ejercicio de la libertad, la restricción del campo temático de la misma, la desvinculación de la imprenta respecto de la institución del jurado y la potenciación del control gubernativo sobre ella.

Respecto a la primera cuestión, las normas *moderadas* no sólo revalidaron la exigencia de la *fianza* y de condiciones eensitarias a los editores responsables, sino que endurecieron las mismas: ya el Real Decreto de 10 de abril de 1844, en su correspondiente escala, triplicó respecto a lo previsto en 1837 la fianza constante requerida a los editores responsables, elevándola en Madrid a 120.000 rs., y ese aumento aleanzó su cenit en la *Ley Nocedal* de 1857, en que se exigió para los periódicos de la capital del Reino 300.000 rs. (art. 14). Parecida progresión se produjo en cuanto a las cuotas de pago de contribución directa a acreditar por los editores: en la citada norma de 1844 se estableció una escala que iba de los 1.000 rs. en Madrid a los 300 en los pueblos de menor entidad (art. 21.2), y en la Ley de 1857 se planteó una horquilla de 2.000 rs. en la capital del Reino y 1.000 rs. si el periódico se «publica en cualquier otra parte» (art. 5). Magnitudes que alcanzan toda su significación si las ponemos en relación con la ley *electoral* moderada de 1846, que rigió la mayor parte del reinado personal, y en donde, en la misma óptica restrictiva, se duplicó la cuota de contribución para acceder a la voz *activa* respecto de 1837, situándola en 400 rs., con la consecuencia de reducir el cuerpo electoral a apenas el 0,8 por 100 de la población.

Fue característico también de las normas moderadas el continuado aumento en el número de los delitos *especiales* de imprenta, acompañado de una creciente diversificación y distinción de actos y supuestos delictivos comprendidos en cada tipo, lo que al combinarse con una intencionada vaga descripción y ausencia de límites precisos de cada uno de esos actos, contribuyó a restringir gravemente el campo temático de aquella libertad y a enfrenar cualquier crítica o defensa de una alternativa tanto al régimen político de la Monarquía constitucional de 1845, a su acción de gobierno y al *status* de la Iglesia, como al propio modelo de la sociedad liberal-clasista. Como ha dicho Romero

como ministro de Gobernación. La única ley *progresista*, bien efímera por otra parte, fue la de 21-12-1855 (M. Espartero). Para el estudio pormenorizado de estas normas *uid.*, por todos, E. GÓMEZ-REINO y CARNOTA, *Aproximación histórica...*, *op. cit.*, pp. 131-146.

Moreno, comentando la tipificación de delitos del Real Decreto de 6 de julio de 1845 dado por el primer ministerio Narváez, «... la generalidad de los supuestos tipificados» hacía que en ellos cupiera «... cualquier conducta que no sea de adhesión total al régimen y al Gobierno»¹³.

Así, allí donde la Ley de 1820 consideraba *subversivos* a los «... escritos que *conspiren directamente a traspasar o destruir* la religión del Estado o la Constitución actual de la Monarquía», ahora, en las normas complementarias y arriba citadas, de 1844 y 1845, se tildarán con la misma nota a los escritos simplemente «... *contrarios* a la religión católica» (art. 35.1, RD de 10-IV-1844) y también a «00. los impresos *contrarios* al principio y forma de Gobierno establecido en la Constitución del Estado, cuando tienen por objeto excitar a la destrucción y *mudanza* de la forma de Gobierno» (art. 1, RD de 6-7-1845) [los subrayados son nuestros]. De los cinco tipos de abusos de imprenta de la Ley de 1820, retomados en su esencialidad por los *progresistas* en 1837, se pasó en el Real Decreto de 2 de abril de 1852, dado por el gobierno de Bravo Murillo, a ocho tipos, desdoblados en veintiocho actos delictivos diferenciados (arts. 25 a 34). En esta norma sería además de significar como novedad y reflejo del nuevo ciclo de revolución *social* abierto en 1848, el que se contemplase dentro de los delitos «contra la sociedad» el impreso «...que proponga doctrinas contrarias al derecho de propiedad, excitando a las clases menesterosas contra las acomodadas» (art. 29.2). Por su parte, con la Ley Nocedal de 1857 el listado de delitos de imprenta se elevaría hasta veintitrés (Tít. III, arts. 23 a 30).

Uno de los mayores puntos de contraste con la legislación doceañista y progresista se produjo en torno al tipo de jurisdicción que había de entender en materia de imprenta, con la mayoritaria oposición de los *moderados* al jurado. La ofensiva contra el mismo la inició ya el gobierno González Bravo en su citado Real Decreto de 1844, donde se suprimió el jurado de *acusación* y se remitió a los tribunales ordinarios los delitos de injurias y calumnias (art. 97). En la Constitución de 1845, al retomarse el artículo 2 de la de 1837, se suprimiría el reconocimiento constitucional a la vinculación exclusiva de la calificación de los delitos de imprenta al jurado, y ésta fue la antesala para que el propio Ministerio Narváez, inspirador de aquélla, diese el Real Decreto de 6 de julio de 1845, sustituyendo aquél por una jurisdicción especial de tribunales formados por «cinco jueces de primera instancia y de

¹³ J. M. ROMERO MORENO, *Proceso y derechos...*, op. cit., pp. 196-197.

un magistrado presidente» (art. 4), a reunirse en las capitales donde hubiese audiencia, de carácter no permanente (art. 22), que se disolvería tras el fallo con la consiguiente inseguridad jurídica, y contra cuyas sentencias no habría más apelación que el recurso de nulidad por defecto de forma (art. 23). La supresión del jurado se fundamentó por los moderados en la apreciación de que su experiencia en la anterior época progresista lo había hecho responsable de la impunidad de la imprenta; así, aquel Gobierno diría en la *Exposición de Motivos* de dicho decreto: «(...) Los secretarios del despacho están íntimamente convencidos de que no es posible contener los abusos de la imprenta mientras esté sometida a la jurisdicción del jurado... Es un hecho evidente, innegable, que en España no ha correspondido a las esperanzas que al establecerla se concibieron... Apenas se hallará quien se atreva hoy a proponerlo: tan fundado es el temor de que con la impunidad quedasen a merced de los malévolos la hacienda, la honra, la vida de los particulares, juntamente con la paz y tranquilidad del Estado»¹⁴.

Por otra parte, si algo caracteriza la época del reinado personal de Isabel II es la creciente potenciación del control por el poder gubernativo en materia de imprenta, que se produjo, además, en tres frentes: el preventivo, el represivo y el normativo. Respecto al primero, los moderados no sólo revalidaron, en favor de la autoridad gubernativa, las figuras del *depósito previo* de ejemplares y del *derecho de recogida*, ya previstos en la Ley de 17 de octubre de 1837, sino que profundizaron en las posibilidades de las mismas para una reintroducción subrepticia de prácticas de censura; así, por ejemplo, el Ministerio González Bravo al suprimir, sin previsión sustitutoria, el jurado de *acusación* (1844), hizo desaparecer la garantía prevista por aquélla sobre quedar alzado el secuestro y devueltos los ejemplares si en el plazo perentorio de cuarenta y ocho horas aquél no determinaba expresamente que había lugar a la formación de causa. El control gubernativo se potenciaría cuando la *Ley Nocedal* de 1857 introdujo la, en palabras de Artola, grave novedad intimidatoria para los editores responsables, consistente en que en caso de impreso «recogido» se les presentaría la opción,

¹⁴ Para la valoración de la nueva jurisdicción de jueces de *oficio* vid. I. M. ROMÍ:W MORENO, *Proceso y derechos...*, op. cit., pp. 197-198. En los periodos moderados del reinado de Isabel II el jurado sólo fue restablecido, parcial y fugazmente, por el Real Decreto de 2 de abril de 1852, dado por el Ministerio Bravo Murillo, y posteriormente se previno su reinstauración, aunque sin llegar a su planteamiento efectivo, por la Ley de 22 de junio de 1864 (Ministerio de A. Mon).

en plazo de cuarenta y ocho horas, de librarse de la denuncia y prevenirse por tanto frente a la posible sanción tras el procedimiento judicial correspondiente, a cambio del «embargo» definitivo del escrito, que conllevaría la «inutilización» de todos los ejemplares del mismo (art. 5) ¹⁵.

A su vez, y al margen del mantenimiento de la censura religiosa para las «... obras o escritos sobre dogmas de nuestra santa religión, sagrada escritura y moral cristiana» (art. 105, RD de 10-IV-1844), los moderados llegarían, a despecho del artículo 2 de la Constitución de 1845, a reintroducir directamente la censura en ciertos casos específicos: el Real Decreto de 2 de abril de 1852 la prescribió para la *novela* (art. 97), argumentándose por el Ministerio Bravo Murillo que «... difundida con pasmosa profusión, ya por el conducto de los periódicos, ya por medio de entregas y libros de ínfimo precio, la novela penetra hoy día por todas partes, con ese veneno seductor que con su halago encubre todos los gérmenes de la inmoralidad y desorganización social... La novela, por su relación estrecha con la moral, ... no puede dejarse circular sin el poderoso correctivo de la previa censura».

En cuanto a la vertiente represiva, es de destacar el continuado robustecimiento de la capacidad sancionadora administrativa. Así, siendo Javier de Burgos ministro de Gobernación del segundo Ministerio Narváez, se planteó, por Real Decreto de 18 de marzo de 1846, la facultad del Consejo de Ministros, entre otros supuestos, de castigar con la «suspensión inmediata y definitiva de un periódico» a aquellos que estampasen «invectivas o dicterios contra la Real persona..., contra la Constitución y las leyes del Estado» (art. 1), con el solo y vago límite de dar cuenta a las Cortes (art. 5). Aunque formalmente esta medida fuese tan efímera como el Gobierno que la dio, no por ello cabe pensar que cesasen en la práctica estas graves sanciones administrativas: pocos años después, el Ministerio conservador *autoritario* de Bravo Murillo, en su horizonte de «normalizar» aquellas prácticas extraordinarias que dictaban las necesidades de orden público y que entraban en contraste con la inobservada Constitución formal, invocaría la recurrente práctica de dichas suspensiones para retomarlas y regularlas en su Real Decreto de 2 de abril de 1852. En su artículo 117 se planteó que: «El Gobierno, previo acuerdo del Consejo de Ministros, podrá suprimir un periódico o impreso cuando lo estime peligroso a

¹⁵ M. AHTOLA, *Partidos y programas...*, op. cit., p. 137.

los principios fundamentales de la sociedad, a la religión, a la Monarquía o a la forma de Gobierno establecida.» Es de destacar la indeterminación de estos supuestos y la vaguedad en cuanto a los mecanismos de control sobre dichas sanciones, pues en el Preámbulo del Decreto se indicó que el único correctivo frente a los posibles abusos de la autoridad sería «... la responsabilidad ante las Cortes y, sobre todo, ante el juicio y censura de la *opinión general*», y el artículo 118 señaló que las supresiones gubernativas se entenderían sin perjuicio de los procedimientos judiciales a que hubiese lugar «... siempre que el Gobierno los autorice». En el Preámbulo de esta misma norma se explicitó bien a las claras la óptica *moderada* de vincular preferentemente el enfrenamiento de los abusos de imprenta a la acción expedita del poder gubernativo, desconfiando al efecto de la vertiente garantista que tenían, por naturaleza, los procedimientos judiciales: «... llegan momentos y circunstancias en que los más altos objetos de la sociedad, la religión, el Monarca, la seguridad del Estado, no se hallan bastantemente resguardados ni aun con la severidad inflexible del Tribunal ordinario, sujeto siempre al rigor de fórmulas y trámites imprescindibles»; en dichos casos en que se elevaba «... la cuestión a la esfera de la política» sólo la autoridad del poder gubernativo sería, a juicio de Bravo Murillo, la «... inmediatamente responsable de la custodia de tan sagrados intereses».

La tercera faceta del control gubernativo se produjo en el campo de la formación de la normativa reguladora del ejercicio de la libertad de imprenta. La Constitución de 1845, al igual que había hecho la de 1837, planteó una expresa *reserva de ley* al respecto al determinar en su artículo 2: «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, *con sujeción a las leyes*», lo que a tenor de su correspondiente artículo 12 -«La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey»- aseguraba con carácter preceptivo la concurrencia de la representación nacional en la formación de dichas normas. Sin embargo, la práctica registrada en los períodos *moderados* de la época isabelina no se adecuó en absoluto al precepto constitucional. Mayoritariamente, las normas sobre imprenta, verdaderas leyes en su sentido «material», fueron dadas exclusivamente por el poder gubernativo central a través de dos vías: 1) Por simple Real Decreto, una práctica que no tenía expresa cobertura constitucional y que más bien pareció una clara extralimitación en la potestad reglamentaria que se reconocía al Poder Ejecutivo como tal -arto 45.1

(Constitución de 1845): «... al Rey le corresponde: expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes»-. 2) Junto a esa vía, que fue la más utilizada, también se recurrió, complementariamente, a solicitar de las Cortes puntuales *delegaciones legislativas* en la materia y en favor del Ejecutivo, que tampoco eran contempladas explícitamente por el texto constitucional.

Así, en la *Década moderada* las cinco normas generales sobre Imprenta que se registran, desde la de 1844 del Ministerio González Bravo hasta la de 2 de enero de 1853 del gobierno del Conde de Alcoy, todas ellas fueron dadas exclusivamente por el Poder Ejecutivo por la vía del simple Real Decreto; el propio Ministerio Narváez, promotor de la Constitución de 1845, no sintió embarazo, a pesar del flagrante contraste con la letra de su ley fundamental, en plantear por Real Decreto, el de 6 de julio de 1845, la trascendental normativa que puso fin a la institución del jurado. Tras el paréntesis del *Bienio progresista*, la *Ley Nocedal* de 1857, que iba a cubrir buena parte de la última fase del reinado, tampoco fue estrictamente una ley hecha en Cortes, pues la misma sería fruto de una *autorización legislativa* acordada al Ministerio Narváez para que éste plantease su Proyecto de Ley de 16 de mayo de aquel año conforme exclusivamente al dictamen de la Comisión del Congreso de los Diputados, obviándose la reglamentaria discusión pública y proceso de enmienda de su parte dispositiva a celebrar en sesión plenaria en cada uno de los Cuerpos Colegisladores. Tras el efímero intento normalizador de la *Ley unionista* de 29 de junio de 1864, la última normativa del reinado, la de 7 de marzo de 1867, dada por el Ministerio Narváez-González Bravo, supuso retomar nuevamente la práctica de legislar por Real Decreto en la materia ¹⁶. En esta perspectiva, una de las funciones esenciales de la libertad de imprenta que era, paralelamente a las Cortes, el control de la acción del poder gubernativo, quedaría fuertemente hipotecada, al ser este mismo poder el que en la práctica se reservó en exclusiva su unilateral regulación. En esta potenciación del control gubernativo sobre la imprenta puede constatar el trascendental giro operado por nuestro liberalismo *isabelino* respecto a aquel *doceañismo* que, en clara contraposición, había fiado en el control eminente de las Cortes la mejor garantía para proteger, en sentido expansivo, el ejercicio de aquella libertad.

¹⁶ Para mayor detalle *vid.* mi estudio «Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía constitucional de Isabel II (1845-68)», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1988, I. LVIII, pp. 81-172.

3. La libertad de imprenta en el *Sexenio Democrático*: la alternativa demoliberal de 1869

La desnaturalización autoritaria que fue sufriendo el régimen *moderado* abocó a la crisis revolucionaria de 1868, que no sólo arrastró el Trono de Isabel II, sino también a la Monarquía constitucional *liberal-doctrinaria* de 1845 con la apertura de un nuevo proceso constituyente. En el sistema político de la Constitución de 1869 iba a triunfar una inspiración *demoliberal* que, en el caso concreto de la libertad de imprenta, no sólo rompería radicalmente con los criterios *moderados* isabelinos, sino que, a su vez, desbordó las propias concepciones de los *progresistas* en 1837.

En la base de esa concepción habrá una doctrina *democrática* sobre los derechos claramente contrapuesta a la perspectiva del liberalismo *doctrinario*, que formularía diáfananamente No M.a Rivero al acceder a la presidencia de la Asamblea Constituyente en 1869; una doctrina consistente en la defensa de la existencia de unos derechos, entre los que se incluía la libre emisión del pensamiento por la imprenta, «... inherentes a la personalidad humana», considerados, por ende, como «absolutos e ilegislables», anteriores en el tiempo y superiores en orden jerárquico a la propia formación de la sociedad y al Estado; derechos naturales y no sólo bienes jurídicos, pues «la ley no los crea», sino que simplemente los «consagra», siendo «por su esencia superiores a todas las instituciones y a todos los poderes»¹⁷.

La primera consecuencia de esta concepción, de acuerdo a las propias peticiones de las Juntas revolucionarias de septiembre de 1868 y en un terreno preparado por el Decreto-ley del gobierno provisional de Serrano, de 25 de octubre de aquel año, fue la declaración del artículo 17 de la Constitución de 1869: «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.» Coherentemente con la visión de «ilegislables» de los derechos individuales se rechazó explícitamente la concepción *doctrinaria* de proclamar constitucionalmente la libertad de imprenta para acto seguido remitir su regulación, en una óptica res-

¹⁷ Cita recogida por E. GÓMEZ-REINO, *Aproximación histórica...*, op. cit., pp. 155 y ss.; sobre la índole de la concepción de estos derechos vid. L. SÁNCHEZ AGESTA, *H. del constitucionalismo español 1808-1936*, Madrid, 1984, 4.ª ed., pp. 270-275.

trictiva, al campo de las futuras y cambiantes leyes ordinarias. Y por si esto fuese insuficiente frente a las prácticas isabelinas, se proclamó, a rango constitucional, no sólo la expresa prohibición de la censura previa, sino de todos aquellos otros mecanismos preventivos de dicha época, como el *depósito previo* de ejemplares o el *derecho de recogida* a favor de la autoridad gubernativa, que se habían acreditado como medios de reintroducción subrepticia de dicha censura. A la vez, también se prohibieron los mecanismos preventivos de carácter económico, que en la época anterior habían querido encerrar el ejercicio de la libertad de imprenta en un severo marco *censitario*, perspectiva que ahora sería totalmente extraña a la simultánea eliminación de condiciones censitarias para el ejercicio del *sufragio* hecho en el artículo 16 de la nueva Constitución. Todas esas garantías se recogieron en el trascendental artículo 22 de ésta, complementario del citado 17: «No se establecerá ni por las leyes ni por las autoridades disposición alguna preventiva que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este título» (-referencia al Título 1, «De los españoles y sus derechos», arts. 1 a 31-). «... Tampoco podrán establecerse la censura, el depósito ni el editor responsable para los periódicos.»

Por otra parte, el criterio *demoliberal* rechazó, en contraste con todas las anteriores etapas constitucionales, la consideración sobre la existencia de delitos especiales de imprenta y jurisdicción específica al respecto, no contemplando para la emisión del pensamiento por aquel medio más que los delitos *comunes* tipificados por el Código Penal y con sujeción a los Tribunales ordinarios. A este respecto, y bajo el horizonte de la Constitución de 1869 de restablecer el jurado (art. 93), el artículo 23 señaló: «Los delitos que se cometan con ocasión del ejercicio de los derechos consignados en este título» (-el referido Tít. 1-) «... serán penados por los Tribunales con arreglo a las leyes comunes».

En esta perspectiva, el Código Penal de 1870, en referencia específica a la imprenta, se limitó a penalizar sólo aspectos formales, como la utilización de medios ilegales para la expresión del pensamiento, caso del artículo 203, donde, según Romero Moreno, se «00. resume en uno solo todos los supuestos delictivos, que se reducen a la impresión clandestina y a la falta de comunicación a la autoridad del nombre del director de una publicación periódica»¹⁸, Y a la consideración de

¹⁸ J. M. ROMERO MORENO, *Proceso y derechos...*, op. cit., p. 202.

la utilización de la imprenta como agravante de los posibles delitos comunes cometidos a través de ella, por razón de la publicidad que implicaba (art. 10).

Aquel horizonte *demoliberal* planteaba una desconocida plenitud en el ejercicio de la libertad de imprenta, pero, sin embargo, tendría una problemática y muy matizada vigencia efectiva dado el clima de alta desestabilización política vivida en el *Sexenio*. Los levantamientos republicano-federales, desde el mismo año de 1869, y el inicio de la nueva guerra *carlista* en 1872 pusieron sobre el tapete la suspensión de las garantías constitucionales. La controvertida Ley de Orden Público de 1870, inspirada por Sagasta y formada para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 31 de la Constitución en aquella eventualidad, planteó ya la facultad de la autoridad gubernativa para suspender las publicaciones que «00. preparen, exciten o auxilien la comisión de delitos contra la Constitución del Estado, contra la seguridad interior y exterior del mismo y contra el orden público» (art. 7).

Con el advenimiento de la 1 República se suavizó, en un primer momento, esta previsión, a la vez que el proyecto de Constitución republicano-federal presentado a las Constituyentes en 17 de julio de 1873, revalidaba casi literalmente la opción *demoliberal* del '69 en materia de imprenta; pero la profundización en la desestabilización política, de la que el levantamiento *cantonal* sería viva muestra, hizo que con el giro conservador que supuso la llegada de Castelar a la presidencia del Ejecutivo republicano, se comenzase a desandar el camino en dirección al pleno restablecimiento de la citada Ley de Orden Público. Tras el golpe de Pavía se ahondará en una política de control gubernativo y de sentido represivo, de la que serán muestras, bajo el nuevo Gobierno presidido por Serrano, la Circular de Gobernación de 4 de enero de 1874 ordenando a los gobernadores civiles la suspensión de la «publicación de los periódicos carlistas y cantonales», junto con la correspondiente de 15 de enero que facultaba a los mismos para «multar, suspender y suprimir las publicaciones» que embarazasen el propósito del Gobierno de mantener el «orden público» 19.

19) Sobre estas medidas, E. GÓMEZ-REINO, *Aproximación histórica...*, op. cit., pp. 162-164.

4. La Restauración. Significado y proyección de la Ley Gullón de 1883

Tras el pronunciamiento de Martínez Campos, la excepcionalidad del tiempo previo a la formación de la Constitución de 30 de junio de 1876 llevará, a través de la Real Orden de 6 de febrero de este año, a un restablecimiento cautelar del sistema preventivo de la censura sobre la prensa periódica. Al definirse la nueva ley fundamental de la Restauración se retornó a las concepciones *liberal-doctrinarias* que había materializado la Constitución *moderada* de 1845. Así en su artículo 13 se proclamó: «Todo español tiene derecho: de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta..., sin sujeción a censura previa», pero acompañado y complementado por un artículo 14, que precisaría: «Las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles el respeto recíproco de los derechos..., sin menoscabo de los derechos de la Nación ni de los atributos esenciales del Poder público».

Se esfumaban así los derechos absolutos e ilegislables de las concepciones del *Sexenio*, y los sectores políticos todavía defensores del sistema *demoliberal* de 1869 y aún no integrados plenamente en el esquema de la Restauración explicitaron en el proceso constituyente su temor a un retorno a los parámetros isabelinos en materia de imprenta ²⁰. Y lo cierto es que la primera legislación *liberal-conservadora* pareció confirmar esas aprensiones: la Ley de 7 de enero de 1879, inspirada por Romero Robledo, replanteó la exigencia de condiciones censitarias a los responsables de las publicaciones (art. 4); se volvió a descartar el jurado y se retornó, para los periódicos y folletos de menos de doscientas páginas, a Tribunales específicos de imprenta formados por magistrados de carrera. A su vez, se replanteó el horizonte de los delitos *especiales* con una tipificación, hasta dieciocho figuras, en que, a juicio de Artola, se consideraría delito «... como tal, el combatir o simplemente poner en entredicho el sistema político y social de la Restauración» ²¹; así, cuando todavía las concepciones de la Monarquía *constitucional* liberal-doctrinaria despertaban serias reticencias en los sectores *demo-*

²⁰ Existen al respecto abundantes testimonios de representativos órganos de prensa, como *La Iberia* o *El Imparcial*, recogidos por R. SÁNCHEZ FEKKIZ en *La Restauración y su Constitución política*, Valencia, 1984, pp. 267-271.

²¹ M. ARTOLA, *Partidos y programas...*, op. cit., p. 139.

liberales, el artículo 4 consideró delito: «Atacar directa o indirectamente la forma de gobierno o las instituciones fundamentales, propalar máximas o doctrinas contrarias al sistema monárquico constitucional», y en un tiempo en que ya no se podía desconocer, tras el impacto de la I Internacional en la vida de la España del Sexenio, el desafío del nuevo ciclo de revolución «social», el artículo 9 de dicha ley contempló como delito: «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 o a concertar coaliciones con el mismo objeto.»

Sin embargo y a medio plazo, la obra canovista iba a distar mucho de ese cáncer de la época isabelina que había sido el "exclusivismo de partido" y las Constituciones de *un solo partido*. En el objetivo de pacificar a la familia liberal, las complejas convenciones del *turnismo* apuntarían a una integración transaccional en el sistema de la Restauración de las fuerzas *demoliberales* del '69, en base a que el reconocimiento por éstas de los presupuestos de la Monarquía *constitucional* liberal-doctrinaria tuviese como contrapartida no sólo la posible alternancia de las mismas con el liberalismo *conservador* en las responsabilidades de gobierno, sino la garantía a aquéllas de poder plantear efectivamente su ideario sobre grado de *participación* y régimen de *libertades políticas*, con el compromiso tácito de no revisión ulterior por el polo conservador 22.

Y así, en el primer acto del fin del exclusivismo isabelino y antes incluso de que el sistema turnista alcanzase su plena configuración, la primera experiencia de gobierno *liberal-fusionista*, presidida por Sagasta a partir de 1881, posibilitó ya el pleno retorno al horizonte *demoliberal* en materia de libertad de imprenta, materializándose fielmente en la nueva Ley de 26 de julio de 1883 conocida como *Ley Gullón*. Ésta estuvo inspirada, según Gómez-Reino, en la correspondiente ley francesa de 1881. En su breve articulado, una vez clasificados los impresos por sus características formales (art. 2) y para el caso específico de la prensa periódica, esta norma limitó los requisitos para la fundación de un periódico a la *simple comunicación* a la autoridad gubernativa, cuatro días antes de su publicación, de los datos básicos y meramente identificativos de la sociedad o fundador particular (art. 8). Revalidándose el rechazo de los delitos *especiales* de imprenta, y por tanto en una exclusiva perspectiva formal de un posible ejercicio por

22. M. MARTÍNEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora, 1874-1931*, Madrid, 1973, y I. VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos*, Madrid, 1977.

medios ilegales de aquella libertad, esta ley se limitó a fijar las condiciones que debían concurrir para que un impreso se considerase clandestino a los efectos sancionadores ya previstos por el Código Penal (art. 18). Igualmente, y en plena coherencia con el criterio demoliberal, desaparecieron en la norma los antiguos controles gubernativos de carácter preventivo y represivo: el artículo 13 contempló que el «cese» en la publicación de un periódico sólo podría venir determinado por «sentencia ejecutoria» de los Tribunales de Justicia ordinarios, en el caso previsto de que se hubiese privado «... al que lo representa del uso de sus derechos civiles y políticos» y en un plazo de cuatro días el nuevo representante del mismo no hubiera cumplimentado los requisitos de comunicación identificativa establecidos por el citado artículo 8.

Aclaraciones posteriores aún precisaron más el alcance de aquella ley: una Circular de 2 de octubre de 1883, dada por la Fiscalía del Tribunal Supremo, insistió en sus consecuencias sobre la inexistencia de delitos *especiales* de imprenta, recordando que, según aquella, «... cuanto no se halla comprendido en las disposiciones del Código Penal es permitido al escritor», señalándose que a la prensa se la había colocado al amparo del Poder Judicial «... que es la más firme y sólida garantía de todos los derechos»²³, y la Real Orden de 26 de junio de 1883 complementó aquella misma indicando que todos los delitos cometidos por medio de la imprenta caían bajo la jurisdicción de los Tribunales ordinarios, se perseguían según las reglas y formalidades de la común Ley de Enjuiciamiento Criminal y se sancionaban con las penas exclusivamente establecidas en el Código Penal.

En esta perspectiva, y desde el punto de vista normativo, la Ley Gullón marcaría el momento de plenitud de la libertad de imprenta en la España *liberal*, tanto más a significar cuanto que al no ser revisada por los *liberal-conservadores*, proyectó su vigencia a todo el resto de la época constitucional de la Restauración y, por ende, es un indiscutible hito al respecto.

Esa plenitud sólo comenzó a ser inquietada conforme el sistema canovista fue perdiendo capacidad integradora y aumentaron los desafíos externos al mismo. La dinámica del movimiento y atentados anarquistas, junto con la denuncia del Estado centralista por los regionalismos y nacionalismos periféricos, dieron ya pie a Leyes como la de 2 septiembre de 1895 o la de 1 de enero de 1900 que, al hilo de la tipificación

²³ Recogida por M. AHTOLA, *Partidos y programas...*, *op. cit.*, p. 139.

de nuevos delitos y endurecimiento de penas al respecto, no pudieron por menos de afectar a la imprenta como medio inductor y replantearon los controles gubernativos sobre ella ²⁴. Especial relieve alcanzó el endurecimiento del régimen respecto de la prensa en el marco de las tensiones con el Ejército, fue el caso concreto de la Ley de *Jurisdicciones* de 1906. Ésta, en la perspectiva de un incremento y extensión de las figuras delictivas al ultraje a la Nación y las injurias al Ejército, previno en su artículo 3 la pena de prisión correccional para los que «... de palabra o por escrito, por medio de la imprenta... u otro medio de publicación... injurien u ofendan clara o encubiertamente al Ejército... o a instituciones, armas, clases o cuerpos determinados del mismo», atribuyendo las causas respectivas a la jurisdicción militar (art. 5). Valorando esta ley, M. Ballbé no la ha considerado una absoluta novedad, sino más bien como el punto culminante de un proceso de *militarismo* vivido a todo lo largo de la España liberal, militarismo que dicho autor ha entendido como la constante y excéntrica proyección de los institutos y de la jurisdicción castrense sobre delitos políticos cometidos por civiles, sobre materias de orden público que tanto se tocaban con el ejercicio de las libertades políticas y que supondría un claro contrapunto con la naturaleza civilista propia de un régimen constitucional ²⁵. Según dicho autor, aquella inquietante proyección de la jurisdicción militar en la materia de imprenta ya tenía precedentes en el proyecto avalado por Martínez Campos en 1895 como consecuencia de los incidentes de *El Globo* y *El Resumen*, y de hecho se pueden encontrar antecedentes en la propia Ley Nocedal de 1857.

En cualquier caso, la primera gran crisis de la alternativa *demoliberal* de la Ley Gullón sólo se iba a producir al hilo del irreversible punto de crisis del sistema constitucional de la Restauración que supuso el advenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera, con el retorno durante este período al sistema preventivo de censura y al control gubernativo directo sobre la imprenta ²⁶.

²⁴ Ídem, p. 146.

²⁵ M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional, 1812-1983*, Madrid, 1983.

²⁶ Para el período de la Dictadura de Primo de Rivera *vid.* E. GÓMEZ-REINO, *Aproximación histórica...*, op. cit., pp. 173-177, Y Ma T. GONZÁLEZ-CALBET, *La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio Militar*, Madrid, 1987, pp. 121-24.

5. La libertad de imprenta en la II República

La estructuración del nuevo sistema político de la Constitución de 1931 trajo consigo, en un principio, el pleno retorno del horizonte *demoliberal* antedicho, y buena muestra de ello fue el artículo 34 de la misma, donde se señaló: «Toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a previa censura. 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.» Hubo en este artículo un especial énfasis por fijar garantías materiales frente a las antiguas experiencias de control gubernativo, buscando en el autónomo y fuerte poder judicial la más eficaz protección al ejercicio de la libertad de expresión. Y aún más, esa óptica garantista saldría reforzada al prevenirse en el artículo 105 la organización de *Tribunales de urgencia* para «... hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales», complementada con esa importante novedad introducida por aquel texto constitucional que fue la creación del *Tribunal de Garantías Constitucionales* (Tít. IX, arts. 121 a 124), al que entre otras competencias se le asignó conocer: «El recurso de amparo de garantías individuales cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades» [art. 121.b)].

Sin embargo, y como ha apuntado Gómez-Reino, las fuertes tensiones político-sociales y los procesos de desestabilización que sufrió el régimen republicano casi desde su principio llevaron a adoptar, aunque fuese en el marco de transitoriedad propio de una situación excepcional, una serie de medidas complementarias que a la hora de la verdad iban a matizar profundamente la efectiva vigencia de las previsiones constitucionales en materia de imprenta durante esta época. Señala el autor que ya en el *Estatuto jurídico del Gobierno Provisional* (Decreto de 15 de abril de 1931) el nuevo Poder Ejecutivo, asumiendo cautelarmente la tarea de defender la institución republicana frente a «... quienes desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios pueden dificultar su consolidación», se arrogó la facultad de «... someter temporalmente los derechos», y entre ellos la libertad de imprenta, a un «... régimen de fiscalización gubernativa» con la sola y vaga garantía de dar «cuenta circunstanciada» de su uso a las futuras Cortes Constituyentes (art. 6).

Pero más trascendencia si cabe habría de tener la *Ley de Defensa de la República* de 21 de octubre de 1931, formada por las Cortes Constituyentes bajo la égida del gobierno Azaña-Casares Quiroga. La misma comprendió hasta once supuestos de «actos de agresión a la República», de los cuales un buen número, del I al VI, tocaban el campo de la libertad de expresión y podían ser realizados eventualmente a través de la imprenta, como, por ejemplo y especialmente, el III: «La difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público»; el IV: «La comisión de actos de violencia... o la incitación a cometerlos... contra personas, cosas o propiedades, por motivos religiosos, políticos o sociales»; el V: «Toda acción o expresión que redunde en menosprecio de las Instituciones u organismos del Estado», o también el VI supuesto: «La apología del régimen monárquico...». En este horizonte, tanto la apreciación de estos actos como su corrección y sanción se sustrajo al Poder Judicial, vinculándose directamente a la propia autoridad gubernativa central-art. 4: «Queda encomendada al ministro de Gobernación la aplicación de la presente ley»-.

En la descripción de las sanciones administrativas cabe destacar, por lo que toca a la imprenta, que esta norma, dentro de su excepcionalidad, replanteó el sistema represivo en beneficio de la autoridad gubernativa, al prescribirse la eventualidad de «... ocupándose o suspendiéndose, según los casos, los medios que hayan utilizado para su realización» los autores o inductores de los actos tipificados correspondientes. Se volvía, por tanto, a plantear la posibilidad de suspensión gubernativa de periódicos (art. 2). Igualmente hay que resaltar que las reclamaciones contra aquellas sanciones, declaradas compatibles con las establecidas al respecto por el Código Penal (art. 5), se sustanciarían también sólo en el ámbito del poder gubernativo -si la reclamación era de persona individual se haría ante el ministro de Gobernación en plazo de veinticuatro horas, si era colectiva, ante el Consejo de Ministros, en cinco días (art. 2, párrafos 2 y 3)-, sin preverse control parlamentario específico al respecto.

Esta leyes muy de destacar, ya que proyectó su vigencia más allá de la formación de la Constitución republicana (9-12-1931), en concreto hasta 29 de agosto de 1933, en que fue derogada²⁷, y en

²⁷ E. GÓMEZ-REINO y CAHNOTA, «La libertad de expresión en la II República», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 12, 1981-1982, pp. 159-187; *vid.* también FERNÁNDEZ SEGADO, «La defensa extraordinaria de la República», *ídem*.

el entretanto, con el valor constitucional que le dio la disposición transitoria 2 de aquélla, matizó la efectiva vigencia de las garantías de la misma en materia de imprenta. Con posterioridad, el reiterado uso de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933, que reintroducía en los distintos niveles de estados de excepción controles gubernativos de carácter preventivo y represivos sobre los impresos, contribuyó, por su parte, a profundizar en las limitaciones a la plasmación efectiva y regular de las garantías constitucionales en la materia.

Como había acontecido con anterioridad en el *Sexenio democrático*, y quizá por la disonancia, en ambos casos, entre los sistemas políticos proyectados y la estructura de la sociedad sobre la que se trataban de implantar, la creciente tensión política y los intentos desestabilizadores vividos en el régimen republicano entorpecieron la plena vigencia del horizonte *demoliberal* planteado por el texto constitucional. Pero fue en el desenlace de la subsiguiente guerra civil cuando, al hilo de la fundamentación del nuevo régimen político *autoritario* del general Franco, la Ley de Prensa de Serrano Súñer, de 22 de abril de 1938, puso punto final a la citada perspectiva *demoliberal*, abriendo ese largo paréntesis de negación de la libertad de imprenta que a partir de entonces se desarrolló en nuestra historia nacional.