

CAPÍTULO 22

LOS MEDIOS DE PRENSA ESCRITA

Del máximo control a la ausencia de normas específicas

por JUSTINO SINOVA

1. Máximo control histórico sobre la Prensa
2. Mínima regulación actual
3. El secuestro de publicaciones
4. La ley de Prensa de 1966
5. Empresas y periodistas
6. Las ayudas a la Prensa
7. La concentración de medios

Los medios de Prensa escrita han sido tradicionalmente objetos de un estricto control por parte del poder político, pero en la actualidad gozan de una autonomía real mientras los medios audiovisuales continúan sometidos a una legislación con algunos aspectos que son claramente intervencionistas. En la actualidad, no rigen normas específicas para la creación de medios de comunicación escritos y en lo referente al derecho a la información y a los contenidos les afecta la legislación de carácter general. La discutida vigencia de partes de la ley de Prensa de 1966 no supone una restricción para la vida diaria de periódicos y revistas, en los cuales reside una parte importante de la posibilidad de hacer efectivo el disfrute del derecho a la información por todos los ciudadanos.

La Prensa escrita es históricamente el primer medio de comunicación periodística. Antes de la Prensa, la humanidad ha utilizado muchos otros vehículos para comunicarse, desde los sonidos rítmicos y las señales de humo hasta las inscripciones en piedra y en papel, pero el medio impreso ha sido el pionero instrumento informativo y de comunicación desde el punto en que cumplió una de las condiciones básicas para ser útil a los públicos, la periodicidad, de donde se deriva, precisamente, su nombre, periódico.

El primer paso para el nacimiento del periódico lo dio el impresor Johann Gutenberg con su invento de los tipos móviles que determinó la aparición de la imprenta en 1450, pero el medio germinó realmente casi dos siglos después.

Los primeros escarceos del periodismo se detectan en Madrid en torno a 1612,¹ y una de las primeras disposiciones oficiales sobre los «papeles periódicos» data de 1627, durante el reinado de Felipe IV.² Es a partir de esta fecha cuando las *Gazetas*, primero semanales, luego con frecuencia diaria, empiezan a expandirse. Parecidas cronologías pueden construirse para el origen de la Prensa escrita en el resto de Europa y en América.

Así pues, el periódico, con mayor o menor perfeccionamiento técnico, hasta alcanzar grandes tiradas tras la aplicación de la máquina de vapor a la rotativa, cubre en solitario una etapa de casi tres siglos, desde los comienzos del XVII hasta principios del XX, momento en que un medio de extraordinaria potencia, la radio, se suma al ámbito de la comunicación institucionalizada. A partir de ahí, a lo largo de todo el siglo XX, acompañado primero por la radio y posteriormente por el mágico invento de la televisión, el periódico sigue desarrollándose hasta alcanzar desde mediados del último siglo la etapa de su máximo esplendor.

Hoy, el periódico sigue siendo un medio de comunicación básico, después de que hayan quedado arrumbadas todas las predicciones que le hacían desaparecer bajo el peso de los nuevos descubrimientos técnicos. La radio y la televisión no sólo no han podido con el periódico sino que lo han estimulado para mejorar. Basta con visitar una hemeroteca para comprobar cómo los periódicos actuales superan a los de hace medio, uno o dos siglos en calidad, en contenido, en precisión... Y la última amenaza, que se hizo patente a finales del siglo, Internet, nuevo ultimátum según los incansables agoreros de la desaparición, lo ha incitado a renovar su esfuerzo para precisamente aprovechar las colosales posibilidades que ofrece la red.³

1. Máximo control histórico sobre la Prensa

Tan larga travesía en solitario la cubre el periódico en condiciones de control político. En realidad, durante la mayor parte de su vida el periódico —podríamos decir la comunicación en general— está sometido a los dictados estrictos del poder, que en una primera etapa lo considera una parcela más de su ámbito de actuación y que durante siglos se resiste a dejar su gestión libremente.

1. Si hemos de creer a Pérez de Guzmán, J.: *Bosquejo histórico-documental de la Gaceta de Madrid*, Madrid, 1902, cit. por Sáiz, María Dolores: *Historia del periodismo en España. I. Los orígenes. El siglo XVII*, Alianza, Madrid, 1983. Escribe Sáiz que «a comienzos del siglo XVII las primitivas formas de comunicación colectiva adquieren algunos rasgos característicos del verdadero periodismo, como la periodicidad y una cierta continuidad temática», p. 38. Es el nacimiento de la Prensa escrita.

2. Auto acordado de Felipe IV de 1627, en el que se hacía la primera referencia legal a lo que se llamaba «papeles periódicos», que no podían ser impresos sin licencia, como venía ocurriendo y seguiría siendo norma durante siglos.

3. Todo lo que se dice aquí sobre el periódico se dice también de la revista, en cualquiera de sus variedades. Periódicos y revistas son los componentes de la expresión Prensa escrita, expresión que, por cierto, no cabe considerar una tautología ya que se emplea el término Prensa para aludir a todos los medios de comunicación, como ocurre en la expresión «libertad de Prensa» y en tantas otras.

te en manos de los particulares. Para que se entienda y se haga realidad una verdad que hoy damos por consabida y que nos parece tan natural —que la Prensa es un vehículo de comunicación al servicio de los ciudadanos y que sólo en condiciones de libertad puede cumplir adecuadamente su cometido— han de pasar siglos y han de mediar revoluciones. Se ha de proclamar y consolidar, primero, el concepto de la libertad de expresión, y ha de nacer, después, la formulación jurídica del derecho a la información. Sin este progreso histórico, la comunicación pública, y en concreto el periódico, no sería tenido por un instrumento básico para la vida y el desarrollo de la humanidad.

Se admite que la libertad de Prensa se proclama solemnemente por primera vez —todo un acontecimiento para la historia de la humanidad— en 1776, el 12 de junio, en la Carta de Derechos de Virginia,⁴ elaborada en el curso de la independencia de los Estados Unidos, en la que puede leerse, en su artículo XII, que «la libertad de Prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida sino por un Gobierno despótico». Uno de los grandes baluartes de la libertad, es decir, una defensa y un amparo necesarios para que la libertad sobreviva. Y como la libertad de Prensa no puede existir sin libertad de creación de medios de comunicación, este antecedente pionero de la Declaración de Virginia está afirmando, a finales del siglo XVIII, cuando el poder se resiste a ceder, que la palabra demanda periódicos libres, hechos por gente desligada del poder y que incluso mire al poder de frente para, si llega el caso, discrepar de él.

Trece años más tarde, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (26 de agosto de 1789) durante la Revolución francesa, remachará que «la libre circulación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre», para determinar inmediatamente que «todo ciudadano puede hablar, escribir, imprimir libremente, con la salvedad de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley» (artículo 11). Ya se detalla esa libertad naciente, a la que se inscribe por primera vez en el ámbito de un derecho, en cuyo contenido se incluye la actividad de «imprimir libremente», es decir, sin la vigilancia del poder, sin el permiso del poder. Aquí se insiste sin reservas en la libertad de creación de medios, de creación, en aquel tiempo, de medios impresos, hojas volanderas, pasquines, folletos, revistas y también diarios... El salto adelante que ha dado la humanidad en ese momento es espectacular en el terreno de la teoría. No así en el campo de la práctica, pues la libertad de expresión o de Prensa podrá ejercerse con tensión y a veces con riesgo. Pero ha planteado ya la batalla que acabará ganando con el tiempo (aunque el triunfo nunca será total, pues las relaciones entre comunicación y poder estarán presididas siempre, como enseña la historia, por la tendencia recurrente del poder polí-

4. El profesor José María Desantes, primera autoridad académica en Derecho de la Información en España, precisa la existencia de un prólogo a esta inserción de la libertad de Prensa en el ordenamiento jurídico: «En el campo jurídico-positivo y constitucional el papel de vanguardia corresponde a Inglaterra con su "Petition of Rights" de 1628, la repercusión indirecta del "Habeas Corpus Act" de 1679 y la "Declaration of Rights" de 1689» (*Fundamentos del Derecho de la Información*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1977, p. 50).

tico al control, de la que serán objetivos predilectos en cualquier situación, incluso en condiciones de máxima libertad, los medios de comunicación).

Inmediatamente después, en 1791, la causa de la libertad de expresión recibirá un empuje sobresaliente con la elaboración de la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América (aprobada en 1787), que dispondrá que «el Congreso no podrá aprobar [...] ley alguna que coarte la libertad de palabra y de imprenta [...]».

Todo ello no tendrá reflejo en España hasta la Constitución de 1812, que en su artículo 371 se hacía heredera de esa revolución y disponía que «todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión, ni aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes». Era la misma disposición, animada por idéntico propósito, el de dejar al arbitrio de los ciudadanos todo lo referente al ejercicio de la libertad de expresión y de información, incluido, naturalmente, el derecho a imprimir, que comprende el de poder contar con los medios necesarios para realizar tal actividad.

Esta Constitución tuvo una vida efímera y tras ella la Prensa escrita volvió a padecer las restricciones a que estaba acostumbrada, aunque la lucha por la libertad le ofreció períodos de autonomía, hasta llegar al último cuarto del siglo XX, en que adquirió un estatus constitucional de independencia.

Desde finales de 1978, en que se promulga la Constitución de la democracia, hasta el presente, la Prensa escrita goza en España del nivel más alto conocido de libertad de movimientos, con la protección que ejerce el hecho de que la información haya sido considerada por la Constitución como objeto de un derecho fundamental, siguiendo la estela de la proclamación del derecho a la información por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, última y definitiva etapa en la construcción doctrinal de este título personal. La Declaración entronizaba el derecho a la información en su artículo 19 bajo la siguiente fórmula: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.»

Tal concepto del derecho a la información, que incluye el derecho a difundir y recibir informaciones y opiniones, quedó plasmado en el artículo 20 de nuestra Constitución, la cual, para evitar cualquier error de interpretación o más concretamente una interpretación restrictiva, hizo referencia explícita a la Declaración de 1948 en el artículo 10.2 con la siguiente literalidad: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»⁵

5. Para una interpretación del alcance de este artículo, escrita al hilo de los debates parlamentarios, véase Alzaga, Óscar: *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 156 y ss.

2. Mínima regulación actual

Curiosamente, el periódico ha pasado de ser el medio de comunicación históricamente más controlado a ser actualmente el menos reglamentado. Las innovaciones tecnológicas de la historia de la comunicación han interesado mucho más al poder político, y a ellas ha dedicado su atención con preferencia. Así, la radio nació bajo el paraguas del poder en España y en Europa, ámbito en que se proclamó la titularidad pública del espacio radioeléctrico⁶ y en el que se amplió después esa cautela a la televisión.⁷ El periódico se ha favorecido de esa atención selectiva del poder y ha podido gozar de una mayor libertad de movimientos.

No quiere esto decir que la libertad de expresión regulada por la ley en España sea distinta para el periódico y para la radio y la televisión —ya que las disposiciones legales en cuanto a los contenidos a comunicar son idénticas—, sino que la vigilancia del poder sobre la Prensa escrita es menor, por referencia a una condición que afecta a los medios electrónicos, la de ser considerados servicios públicos —expresamente, servicios públicos de carácter esencial—, lo que les hace depender de una concesión administrativa que libra el poder político.

La Prensa escrita no es servicio público en España ni existe Prensa pública de información general. Todos los medios de comunicación general escritos pertenecen a empresas privadas y ésta es una situación amparada por una opinión mayoritaria. Las publicaciones editadas por la Administración en sus distintas esferas pertenecen al ámbito de la comunicación administrativa, de la comunicación política o de la comunicación propagandística. El último ejemplo de Prensa pública en España desapareció a mediados de 1984. Era la herencia dejada por la Prensa del franquismo, la llamada Prensa del Movimiento, amplia serie de periódicos pertenecientes al partido único —formada con los periódicos incautados por el ejército franquista durante la guerra civil y por otros creados posteriormente—, que fue privatizada en la democracia: los periódicos que encontraron comprador siguieron editándose bajo criterios editoriales distintos y los demás fueron cerrados.⁸

6. En España, la radiodifusión se declaró monopolio del Estado incluso antes de que existiera de manera real y efectiva. El Real Decreto de 24 de enero de 1908, que aprueba las Bases del Servicio Radiotelegráfico, declara monopolizado el establecimiento y explotación de todos los sistemas y aparatos aplicables a la «telegrafía herziana», a la «telegrafía eléctrica», a la «radiotelegrafía» y a todos los «procedimientos similares» ya inventados o que «puedan inventarse en el porvenir». Esta fórmula, que revela un extraordinario anhelo de previsión y de control, será empleada en numerosas disposiciones posteriores para acabar consolidando un servicio público que se ejercerá durante la mayor parte del siglo XX en condiciones de monopolio, total o parcial (por ejemplo, sobre la información de ámbito general por radio durante el franquismo), en manos del Estado.

7. Por el contrario, la televisión nació en América en la empresa privada, lo que explica el distinto desarrollo histórico del medio en Europa y en América.

8. Con la enajenación de la Prensa del Movimiento, el poder político tuvo un gesto de sensatez, que no repitió con los medios de radio y televisión. Quizá el motivo de este gesto tenga que ver con la menor audiencia del medio escrito y la extraordinaria penetración alcanzada por los otros medios,

Esa Prensa de partido había nacido en realidad al amparo de la ley de Prensa de 1938, una norma dictada en plena guerra civil, que entendía la actividad de la Prensa como una prolongación de la actividad del Estado bajo la directriz política de los gobernantes. Aquella ley ejercía un control tan absoluto que no sólo establecía la censura previa sino que facultaba al Gobierno para nombrar a los directores, para determinar el número de periódicos que podían existir y hasta para fijar el número de páginas que podían editar.⁹

Cuarenta años después, y tras pasar por una etapa de atenuación del control que estableció la ley de Prensa de 1966, bajo el amparo de la Constitución de 1978 el régimen jurídico de la Prensa escrita es completamente diferente:

- La creación de una empresa periodística para la edición de una publicación es plenamente libre. Está sometida a los mismos requisitos que se piden para la puesta en marcha de una actividad mercantil de otras características.
- Las decisiones sobre el carácter de la publicación, dirección y contenido son también enteramente discrecionales de la empresa.
- Como para cualquier medio de comunicación, está vigente la prohibición de la censura.¹⁰
- También como para los demás medios, rigen los límites y las condiciones en que se ejerce el derecho a la información, límites y condiciones compatibles con una situación de máxima libertad.¹¹

3. El secuestro de publicaciones

La única referencia expresa que hace la Constitución a la Prensa escrita, en el repetido artículo 20, tiene que ver con una cautela extrema pensada para evitar un daño a la persona producido por la comunicación. Se trata de la figura del secuestro de publicaciones (también prevé el de «grabaciones y otros medios de información»), que la alta norma trata de limitar a casos excepcionales, como sugiere el que precise que «sólo podrá acordarse» por resolución judicial.

Que la única alusión a la Prensa se haga en relación con el secuestro no

especialmente por la televisión. Es decir, al poder político no le importaría ceder el control del medio escrito mientras conserva la posibilidad de control de los medios que considera más influyentes.

9. Fue una ley elaborada en plena guerra civil y considerada por ello provisional, pero prolongó su vigencia hasta el año 1966. Basada en los planteamientos de la Italia fascista, impidió cualquier tipo de autonomía mediante un control exhaustivo de todas las fases de elaboración de un periódico, coronado por una labor de censura que impartía criterios diarios y revisaba posteriormente su cumplimiento.

10. La Constitución prohíbe expresamente la censura en su artículo 20.2: «El ejercicio de estos derechos (a difundir pensamientos y opiniones, a comunicar información, a la creación literaria, etc.) no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.»

11. A tales límites hace referencia expresa el artículo 20 de la Constitución. Son límites lógicos, los imprescindibles, compatibles con la situación de la más amplia libertad de expresión, límites que protegen derechos fundamentales y el bien general.

debe llevar a pensar en una regulación restrictiva de la información, pues se introduce tal figura con la intención de limitarla. Hay que tener en cuenta, para entender este ejercicio constitucional, que del secuestro de publicaciones se hizo un amplio uso en el sistema anterior, al amparo de la ley de Prensa de 1966, que ponía este recurso extremo en manos de la Administración, lo que dio lugar a numerosas intervenciones políticas en la actividad de los medios, en algunas ocasiones con resultados catastróficos para la vida de la empresa y sus profesionales. Al residenciar el secuestro en la autoridad judicial, la Constitución está sencillamente limitándolo, sin dejar de poner en vigor una medida de defensa de los receptores para casos excepcionales en que se pueda prever racionalmente un daño causado por la comunicación.

4. La ley de Prensa de 1966

En el panorama de ausencia de normas específicas sobre la Prensa escrita surge, sin embargo, el espectro —y para muchos no sólo el espectro— de una norma del sistema anterior cuyo texto completo no ha sido derogado expresamente por la legislación de la democracia. Se trata de la ley de Prensa, de 1966,¹² la conocida ley Fraga, que se elaboró en la etapa final del franquismo y que, aunque supuso una atenuación del control político de la Prensa, pues sustituía a la ley de 1938 de inspiración fascista, no es compatible con un sistema democrático.

No obstante, muchos autores entienden que sigue vigente el capítulo X, referente a la responsabilidad civil. Así lo sostiene, por ejemplo, Bel Mallén, quien en uno de sus últimos trabajos¹³ se apoya en la actividad de los tribunales y en especial del Tribunal Constitucional para afirmar que el artículo 65, sobre la responsabilidad civil, ha extendido su vigencia hasta hoy.

El contenido de la ley del 66 que no ha prolongado su vigencia es, lógicamente, el referido a las restricciones a la libertad de información, en especial el artículo 2, derogado en este caso expresamente por Decreto Ley en 1977,¹⁴ artículo que era una verdadera exclusión de materias, expuesta con la suficiente generalidad como para crear inseguridad en los periodistas y las empresas periodísticas, sensación tan útil para los afanes interventores de un Gobierno.

12. Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta.

13. V. Bel Mallén, José Ignacio: «La consolidación del marco jurídico informativo, un reto constante», en *El libro blanco de la Prensa diaria*, editado por AEDE (Asociación de Editores de Diarios Españoles), Madrid, 2002, p. 250.

14. Real Decreto Ley 24/1977 de 1 de abril. Este decreto, dictado en los primeros pasos de la transición política a la democracia, durante la Presidencia de Gobierno de Adolfo Suárez, para ir adecuando la legislación de Prensa a un sistema de libertades, derogaba también el secuestro administrativo, verdadera arma letal en manos de las autoridades políticas del franquismo.

5. Empresas y periodistas

La vigencia de la ley de Prensa tampoco ha alcanzado a la empresa periodística que tiene como objeto la edición de impresos. Ninguna de las condiciones impuestas en sus capítulos III y IV¹⁵ han llegado hasta hoy, de modo que la creación de empresas periodísticas está libre de condiciones específicas, como ya se ha dicho, solamente sometida a las condiciones reglamentarias que rigen para toda empresa mercantil.

Idéntica ausencia de reglamentación afecta al desempeño profesional de la tarea periodística. De la minuciosa regulación prevista por la ley de 1966 se ha pasado a una ausencia total de preceptos. La ley destinaba su capítulo V a regular sobre «la profesión periodística y los directores de publicaciones periódicas», y la ordenación se desarrolló posteriormente en un Estatuto igualmente prolijo.¹⁶ Hoy, por el contrario, no se solicita requisito específico para el desempeño de la profesión periodística, a pesar de la existencia de las Facultades de Comunicación en muy distintas universidades que dispensan un título de licenciado, que no se exige para el desempeño profesional, al contrario de lo que ocurre en otras especialidades. Tampoco se exige título alguno para ejercer la responsabilidad de dirección de periódico o revista. De hecho, ha habido y hay directores en España que no poseen el título de periodista o de licenciado en Facultad universitaria.

La ausencia de una norma sobre el ejercicio de la profesión periodística originó una significativa reacción parlamentaria durante la elaboración de la ley sobre una de las figuras previstas en el artículo 20 de la Constitución, la cláusula de conciencia.¹⁷ En la proposición —pues la ley no fue resultado de un proyecto del Gobierno sino iniciativa de un Grupo Parlamentario, el de Izquierda Unida, aceptada por todos los demás— se incluía una definición de periodista, lo que era lógico, pues había que concretar el sujeto de la ley, que se refería a los «profesionales de la información», pero el cúmulo de dificultades para llegar a una definición adecuada que fuera aceptada por todos fue tal que los parlamentarios optaron por suprimirla. De ese modo, dieron lugar a la paradoja de que la ley se refiere a unos profesionales cuyas características técnico-profesionales no están descritas en dicha ley ni en ninguna otra. Este problema del desempeño de la profesión periodística afecta, como es lógico, a los profesionales de todos los medios, no sólo de la Prensa escrita.¹⁸

15. Entre otras: exigencia de capital exclusivamente español y necesidad de figurar en un específico Registro de Empresas Periodísticas, controlado por el entonces existente Ministerio de Información, que podía no admitir la inscripción o cancelarla. Distinto es el caso de las empresas creadas para emitir por radio o televisión, cuya actividad depende de la concesión administrativa de la correspondiente emisora.

16. Estatuto de la Profesión Periodística, aprobado por decreto 744/1967, de 13 de abril.

17. Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información.

18. Para un análisis de esta cuestión, discutida en ámbitos académicos pero que no plantea problemas en el mundo profesional, y para una consideración del papel público del periodista, véase Sinova, J.:

La ley de la cláusula de conciencia no atina en la regulación de este derecho-deber del periodista,¹⁹ pero acierta plenamente cuando define en su exposición de motivos el papel del periodista y de la empresa periodística. El profesional de la información es un elemento necesario para que el público pueda disfrutar de su derecho a la información, lo que obliga al periodista a servir información cierta sobre todo asunto relevante, le guste o no. Lo mismo cabe decir de la empresa periodística, pues si su responsabilidad pública no fuera paralela a la del periodista estaríamos hablando de un objetivo imposible. De la actuación de la empresa periodística depende el derecho a la información de los demás, y las mismas exigencias que condicionan el trabajo del periodista le afectan a ella como institución.

La exposición de motivos de la ley lo dice con palabras certeras al afirmar que «la información no puede ser objeto de consideraciones mercantilistas, ni el profesional de la información puede ser concebido como una especie de mercenario abierto a todo tipo de informaciones y noticias que son difundidas al margen del mandato constitucional de veracidad y pluralismo». Por si quedara alguna duda, el preámbulo de la ley considera al periodista como «agente social de la información», que es una expresión acertada aunque se pudiera haber afinado un poco más en los términos, y a la empresa de comunicación como entidad que «participa en el ejercicio de un derecho constitucional que es condición necesaria para la existencia de un régimen democrático».

El periódico, que ha sido históricamente el instrumento de las primeras contiendas por la conquista de la libertad de información y de expresión, permanece como uno de los baluartes de esa batalla crucial que no hay que dar nunca por definitivamente ganada. Esta afirmación no desmerece la significación y la labor de los demás medios de comunicación, pero hay una diferencia importante entre uno y otros. El periódico es un medio esencialmente informativo y creador de opinión, mientras que la radio y la televisión —en términos generales, sin considerar casos específicos que constituyen la excepción— tienen una mayor vocación por el entretenimiento.

De hecho, el uso que los públicos hacen de los medios responde a ese esquema en términos generales. (El público que busca información completa de un acontecimiento acude al periódico; el que busca información puntual acude también a la radio, pero un alto contingente de oyentes radiofónicos busca en la radio acompañamiento; el público de la televisión es en su mayor parte consumidor de entretenimiento.)

«Periodista», en Cortina, Adela y Conill, Jesús (dirs.): *10 palabras clave en ética de las profesiones*, Verbo Divino, Estella (Navarra), 2000, pp. 257 a 287.

19. Pero ésta es una cuestión que escapa al ámbito de este texto. Solamente apuntaré que la cláusula de conciencia entendida como el derecho del periodista a abandonar un medio por un cambio de orientación ideológica se desliza peligrosamente hacia el campo de los privilegios. La cláusula de conciencia ha de ser un recurso para defender el derecho del público a estar correctamente informado, con independencia de la orientación ideológica del medio.

6. Las ayudas a la Prensa

Precisamente la concepción de la Prensa como instrumento necesario para hacer efectiva la libertad de información y de expresión, y posteriormente el derecho a la información, fue una de las razones que fundamentaron tradicionalmente las ayudas del Estado a los periódicos. Con unos medios de comunicación en condiciones precarias o con escasos recursos a disposición del público, peligran la libertad y el pluralismo.

Las ayudas a la Prensa han sido también un característico vehículo de presión política sobre los medios. Quien paga en condiciones próximas a la clandestinidad —fuera del conocimiento de los públicos— acaba exigiendo comportamientos reservados. Por ello, fue un acierto que, tras una larga etapa de ayudas a la Prensa sin regulación clara y pública, se promulgara en España en 1984 una ley²⁰ que venía a organizar abiertamente esta cuestión. Pero la ley no acabó de resolverla adecuadamente la cuestión, pues ofrecía al poder político posibilidades de intervención discrecional en el mercado de la Prensa al prever, entre otras medidas, ayudas especiales para la creación de nuevos medios y mayor número de ayudas para los medios de menor difusión.

La ley estuvo vigente durante unos pocos años y acabó siendo derogada por las leyes de Presupuestos, de tal manera que desde la última década del siglo pasado no existe en España una norma de carácter general que regule este problema. Lo cual no quiere decir que no existan en la práctica ayudas a los medios de comunicación, pues algunas Comunidades Autónomas siguen auxiliándolos con distintas medidas, en una maraña de decisiones que muchas veces no son suficientemente públicas²¹ y que está requiriendo un esfuerzo de clarificación.

7. La concentración de medios

La ausencia de regulación afecta también a uno de los problemas que periódicamente plantea la comunicación, que es el de la concentración de medios, operación mercantil que puede ser una amenaza para el pluralismo y la libertad de información. No existe en España una previsión legal específica para la concentración de medios de Prensa escrita, ni tampoco para el conjunto de la comunicación, aunque en este caso pueden ser tenidas por tales alguna disposición legal, como la limitación de capital a los accionistas de la televisión privada (cautela en trance de revisión), o algunas labores de vigilancia, como la que realizan las instituciones que velan por la libre competencia en el mercado.

20. Ley 29/1984, de 2 de agosto, de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas.

21. Para un estudio concreto de esta materia, véase Sinova, Justino: «Las ayudas del Estado a la Prensa», en Núñez Ladevéze, L. y Sinova, J.: *Política y medios de comunicación*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 1999, pp. 235 a 255.

* * *

La actividad de los medios de Prensa escrita, en todo lo demás, y en concreto en cuanto al contenido, está regulada por las normas generales que se refieren a la comunicación pública en España, en concreto, por la ley de Secretos Oficiales, la ley de protección civil del derecho al Honor, a la Intimidad y a la Propia Imagen, la ley reguladora del Derecho de Rectificación o las normas relativas a los delitos cometidos con publicidad contenidas en el Código Penal, de las que otros capítulos de este libro se ocupan adecuadamente.

En definitiva, el contenido del artículo 20 de la Constitución, que reconoce y protege la actividad informativa desde la más alta protección que cabe dispensar a un derecho fundamental, no encierra previsión legal específica para los medios de Prensa escrita, aunque todo lo que en él figura los concierne, como a los demás medios. Todo el edificio del derecho a la información, con las facultades que contiene, con la libertad que requiere para su ejercicio, con los límites de actuación que le son aplicables —y de los cuales hace mención explícita el artículo 20—, afecta lógicamente a los medios de Prensa escrita como parte que son de la comunicación pública, pero estos medios, como se ha dicho aquí, actúan afectados por normas generales y no específicas, lo que desde el punto de vista de la autonomía y de la libertad, esenciales en la tarea de la comunicación pública, es una ventaja.

Bibliografía

- Alzaga, Óscar (1978): *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid.
- Barrera, Carlos (1995): *Sin mordaza: veinte años de Prensa en democracia*, Temas de Hoy, Madrid.
- Bel Mallén, José Ignacio (2002): «La consolidación del marco jurídico informativo, un reto constante», en *El libro blanco de la Prensa diaria*, editado por AEDE (Asociación de Editores de Diarios Españoles), Madrid.
- Berrocal, Salomé y Rodríguez-Maribona, Carlos (1998): *Análisis básico de la Prensa diaria*, Universitas, Madrid.
- Desantes, José María (1977): *Fundamentos del Derecho de la Información*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- Fernández Areal, Manuel (1971): *La libertad de Prensa en España*, Edicusa, Madrid.
- Nieto, Alfonso y Mora, Juan Manuel (1989): *Concentración informativa en España: Prensa diaria*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, Pamplona.
- Pérez de Guzmán, J. (1902): *Bosquejo histórico-documental de la Gaceta de Madrid*, Madrid.
- Sáiz, María Dolores (1983): *Historia del periodismo en España. 1. Los orígenes. El siglo XVIII*, Alianza, Madrid.
- Sinova, Justino (1989): *La censura de Prensa durante el franquismo*. Espasa Calpe, Madrid.

- Sinova, Justino (1996): «Medios de comunicación. Prensa y democracia en la España de fin de siglo», en Tusell, J., Lamo de Espinosa, E. y Pardo, R. (eds.): *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza Editorial, Madrid.
- (1999): «Las ayudas del Estado a la Prensa», en Núñez Ladevéze, L. y Sinova, J.: *Política y medios de comunicación*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, pp. 235-255.
- (2000): «Periodista», en Cortina, Adela y Conill, Jesús (dir.): *10 palabras clave en ética de las profesiones*, Verbo Divino, Estella (Navarra), pp. 257-287.