

20 años después

La Prensa en la Transición a la Democracia

La historia del papel de los medios de comunicación durante la Transición política es la historia de la conquista por la Prensa de un papel protagonista en la sociedad. Antes de la Transición, la Prensa era un objeto de control por el Poder Político. Durante la Transición, la Prensa gana competencias para ejercer el control del Poder. La Prensa no ha consumado aún su propia transición pues todavía depende en demasía del Poder, porque todavía sufre un excesivo control político, pero es indudable que ha alcanzado esa posición desde la que puede ejercer las funciones de las que la democracia está tan necesitada: la de informar de todo lo que pasa, la de vigilar el ejercicio del poder, la de situarse al lado de los ciudadanos como una eficaz institución de autodefensa.

**JUSTINO
SINOVA***

¿Cómo pudo ocurrir ese vuelco, qué precio tuvo que pagar la Prensa, qué papel jugó en la extraordinaria operación política que conocemos con el nombre de Transición?. Eso es lo que vamos a ver aquí cuando se cumplen veinte años desde que se abrió la posibilidad de establecer en España un régimen de libertad.

1.— El límite temporal de la Transición. La operación política y social que logra la instauración de un sistema democrático mediante la reforma de un sistema autoritario se consuma con éxito gracias a la confluencia de numerosas voluntades, entre las que se hallan algunas del régimen que va a ser clausurado. La Transición española es pilotada por un puñado de políticos procedentes del franquismo. El Rey, “motor del cambio” en palabras de José María de Areilza, fue puesto en el Trono por el general Franco, cosa que el Monarca, lejos de ocultar, ha subrayado como un dato histórico que es⁽¹⁾. Torcuato Fernández Miranda, que diseñó la estrategia legislativa para dinamitar el Estado del 18 de julio, había sido no sólo ministro de Franco sino también uno de los teóricos más reputados del franquismo. Adolfo Suárez, que ejecutó la operación de tránsito, había realizado su carrera en el Movimiento Nacional desempeñando cargos delicados de confianza, como los de gobernador civil y director de la televisión oficial. Pero el éxito se consuma por la colaboración o la abstención de numerosos cargos nacidos a la responsabilidad política en tiempos del franquismo. La aprobación de la ley para la Reforma Política por las Cortes de Franco en 1976, ley que clausuraba las Cortes que la votaban, sólo fue posible por una contribución al futuro voluntaria de algunos y forzada de otros gracias a la labor de liderazgo ejercida por los tres personajes ya históricos citados.

Si en el edificio franquista no hubieran existido voluntades de adaptación al nuevo tiempo, la reforma habría sido imposible y habría abierto la puerta a una ruptura, que era lo que propugnaban los partidos de la izquierda y que nos habría conducido a un destino incógnito. “Las transiciones desde el autoritarismo a la democracia —dice Juan J. Linz— tienden a iniciarse cuando los líderes del régimen autoritario empiezan a considerar la posibilidad de una reforma que conduzca a alguna forma de democracia política” y la transición se hace posible porque entre las fuerzas del autoritarismo y las de la oposición se comunican “propósitos de negociación”⁽²⁾.

Se ha discutido mucho acerca del nacimiento de esa voluntad o necesidad de adaptación. La tesis más extendida sostiene que la Transición comienza tras el asesinato por ETA del almirante Carrero Blanco, presidente del Gobierno, en diciembre de 1973. La desaparición del hombre en quien Franco había previsto su continuación dejó a su Régimen sin apoyatura posible y desencadenó un realineamiento de las fuerzas franquistas

con la intención de encarar lo mejor posible el futuro. Debilitada la fortaleza personal del Régimen, sólo quedaba adaptarse lo mejor posible a las circunstancias.

Esta tesis explica bastante de lo que pasó a partir de aquel final de 1973, en que el Régimen de Franco empezó a vivir una etapa de desconcierto. Pero no lo explica todo, porque desde mucho antes en el cuartel franquista habían ocurrido algunos acontecimientos que, como luego se vio, facilitaron la reforma; no es que buscaran conscientemente la Transición, pero sí puede decirse que prepararon su camino. Uno de esos acontecimientos, de enorme importancia, fue la promulgación de la ley de Prensa e Imprenta de 1966, que ejerció una influencia sobre el futuro que nadie pudo en su momento prever. Ahora, con suficiente perspectiva, es posible decir que la “ley Fraga”, así conocida por haber sido elaborado su proyecto por el Ministerio de Información y Turismo que regentaba Manuel Fraga Iribarne, marcó el comienzo de la prehistoria de la Transición, cuyos redactores entreabrieron las puertas que fueron luego abiertas de par en par por otras acciones y otras gentes.

2.— *El terreno de juego.* Para valorar el impacto de la Ley de 1966 hay que conocer el terreno político que vino a modificar. La actividad de la Prensa estaba siendo regulada por una norma dictada en plena guerra civil, la ley de 1938, inspirada en la legislación fascista italiana, promulgada con carácter provisional y que, sin embargo, estaba a punto de alcanzar tres décadas de vigencia. Esta ley pretendía someter a España a una “cura de disciplina”, según declaró su autor, Ramón Serrano Súñer, a la revista “*Il Tempo*” en 1967⁽³⁾, y, consecuente con ese objetivo, atribuía al Estado competencias para la “organización”, la “vigilancia” y el “control” de lo que llamaba “institución nacional de la Prensa periódica”. Regulaba no sólo el número sino también “la extensión” de las publicaciones, permitía al Gobierno intervenir en la designación de los directores de periódicos, controlaba la formación de periodistas, amparaba la imposición de “consignas” a los medios y regulaba una estricta, tenaz y eficaz censura. Con ella, la información no existía, y era sustituida por una estricta labor de propaganda. Los medios estaban a disposición de las autoridades políticas, eran altavoces de su gestión, de sus propósitos y de sus ideas.

Este era el panorama en el que nació la ley de Prensa de 1966,

una ley con dos caras, que derogó la práctica de la censura y recondujo el ejercicio del periodismo hacia la exigencia de responsabilidad pero de un modo tímido e incompleto. Declaraba vigente el principio de la libertad de expresión pero establecía una batería de excepciones y, lo que luego se comprobó más peligroso para los profesionales, depositó en la Administración Pública la competencia para corregir las transgresiones. Ello dio lugar a una serie casi interminable de sanciones a periodistas y medios de comunicación, pero permitió, al tiempo, un ejercicio insólito de la libertad de expresión.

Lo positivo de la ley de 1966 es que, bajo su vigencia, el ejercicio del periodismo cambió de cara. Las empresas pudieron hacer algo tan normal, que era anormal hasta entonces, como nombrar a sus directores, y los periodistas ensayaron la información y la opinión, bien que con el riesgo constante de la amenaza o del castigo. De pronto, aun con tan inseguros miembros, los periódicos empezaron a publicar noticias hasta entonces imposibles y a permitir un intercambio de opiniones hasta entonces inédito. Y la ley llegó a preocupar seriamente al aparato político, que se resistía a perder el control, hasta el punto de considerarla un serio riesgo para su supervivencia. Es muy reveladora del estado de ánimo de los políticos franquistas como consecuencia de la situación creada por la ley de Prensa la reacción del entonces ministro de la Gobernación, Camilo Alonso Vega, que se quejó ante Fraga con este exabrupto: “¡Me cago en la ley!”⁽⁴⁾. A falta de profundidad política, la reacción del ministro no podía tener más expresividad.

El trabajo de los periodistas al amparo de la rendija de libertad que abría la ley puso unos cimientos para que se asentaran luego en ellos los trabajos de la Transición. Y los franquistas vieron facilitado, al final, un trámite peligroso.

3.— *La aplicación de la ley y la tolerancia.* La “ley Fraga”, sin embargo, no habría sido por sí sola suficiente sustento para la Transición. Fue necesario también no aplicarla en determinados casos y momentos. En eso consistió, por lo que tiene que ver con la Prensa, la tolerancia que dio lugar a lo que se conoció como “apertura”.

La “ley Fraga” fue aplicada escrupulosamente, y aun belicosamente, durante algunos años y olvidada conscientemente en

otros. Hasta 1975, en que muere Franco, las autoridades del Ministerio de Información incoaron 1.270 expedientes a periodistas y empresas periodísticas, de los que 405 fueron concluidos con sanción⁽⁵⁾, uno de cada tres. El año de mayor dureza para los profesionales de la información fue 1968, en que se instruyeron 210 expedientes, de los que 91 fueron resueltos con sanción; es decir, se impuso una sanción de acuerdo con la ley de Prensa cada cuatro días. pero en el año 1975, los expedientes ascendieron a 85 y sólo 25 terminaron en sanción, es decir uno cada dos semanas.

El resultado de la vigencia de la ley, por encima del goteo de las sanciones, con las que los responsables políticos trataban de que la situación no se les fuera de las manos, fue que en el año en que murió Franco había en España una Prensa ensayada en la información que servía de cauce para la expresión de las ideas y, lo que era más importante, para la exposición de las propuestas de evolución política. La "ley de Fraga" permitió un ensanchamiento de las posibilidades de la información, oportunidad que se supo aprovechar. No hacía diez años que Franco había proclamado en uno de sus discursos que "los partidos políticos jamás vendrán", cuando, en los días de su muerte, los periódicos informaban, aunque con muchas cautelas y en un lenguaje a veces metafórico, de la vida de los partidos y de los sindicatos clandestinos.

En los años finales de esta etapa ello fue posible gracias a una tolerancia que se tenía con la actividad informativa, lo que no evitó algunos serios incidentes. Uno de ellos, por ejemplo, costó la cabeza al ministro de Información Pío Cabanillas, quien, según el testimonio de López Rodó⁽⁶⁾, el 28 de octubre de 1974 cesó por la publicación nueve días antes en "*El Correo de Andalucía*" de una entrevista a Felipe González, que había sido elegido primer secretario del PSOE en Suresnes. Pero los periódicos fueron convirtiéndose, de modo imparable, en lo que se llamó el "parlamento de papel", en el foro de desarrollo del debate político a falta de una verdadera institución de confrontación de las ideas.

El tono de los días vitales de la transición fue el pulso entre los intentos de freno puestos en práctica por las autoridades políticas y los propósitos informativos de los medios. El único recurso que le cupo al poder fue actuar con tolerancia. Otra actitud habría sido suicida y no habría dado paso al pacífico

trámite de reforma en que consistió la Transición. La no aplicación exacta de la ley fue una de las notas dominantes durante este tiempo excepcional. En el terreno informativo, habría tenido consecuencias fatales. El profesor Bastida Freijedo explica que la aplicación tolerante de la ley de Prensa “fue posible desde el punto de vista jurídico gracias a la deliberada vaguedad de su texto”, lo que significa que “la garantía de las libertades de expresión e información fue esencialmente política”⁽⁷⁾.

4.— *El papel desempeñado por los medios.* En este panorama, los medios de comunicación cumplieron un papel inteligente para que la Transición tuviera un final feliz, un papel “sustantivo”, según el término empleado por un hombre clave de la Transición, Leopoldo Calvo Sotelo. El segundo presidente de la democracia, que sustituyó a Suárez en difíciles circunstancias, piensa que “en aquella sociedad predemocrática que no tenía instituciones emanadas de la soberanía popular, la Prensa asumió un papel sustantivo. El éxito de la Transición no puede entenderse sin esa función de la Prensa”⁽⁸⁾.

Sería un error, sin embargo, pensar que todo los medios de comunicación realizaron una contribución similar e igualmente positiva. En este caso es necesario realizar distinciones, pues hubo medios que no pudieron ponerse en la línea de contribución de los demás y hubo otros que se situaron precisamente frente a la Transición. La televisión, y en parte la radio públicas actuaron en unos casos como vehículos de freno y esporádicamente como incentivos. El gran papel fue desempeñado por los periódicos y revistas. ¿Qué títulos?. Algunos periódicos que provenían de la situación anterior: sobre todo, “Ya”, “Informaciones”, “ABC”. Los nuevos periódicos: “El País”, “Avui”, “Diario 16”, todos ellos nacidos en 1976. Los semanarios: “Cambio 16”, “Cuadernos para el Diálogo”, “Posible”, “Triunfo”, “Opinión”..., una Prensa con gran fuerza, que hoy han perdido.

¿En qué consistió ese papel? Principalmente, en suscitar los temas de reforma política —los medios escritos indicaron muchas veces el camino— y en cubrir el hueco de la falta de foros de debate. Las grandes ideas en torno a las que giró la Transición aparecieron en los periódicos y los semanarios: partidos políticos/pluralismo, elecciones libres, sistema parlamen-

tario, libertad de expresión y de información, respeto a los derechos humanos, libertad sindical, amnistía/reconciliación. La Constitución de la democracia fue diseñada antes en los periódicos, como demostraría hoy un estudio de contenido de aquellos años.

Pero no todos los títulos colaboraron. Frente a la reforma se situaron los representantes de la reacción, del “bunker”, entre los que cabe citar el diario “*El Alcázar*”, ya desaparecido, y el semanario “*Fuerza Nueva*”, que permanece como boletín de la minoritaria organización política del mismo nombre. Junto a ellos, se alineó, pero desde el otro bando, el diario “*Egin*”, representante del abertzalismo radical de Herri Batasuna directamente conectado con la organización terrorista ETA. Unos pocos medios, en todo caso, y sólo representantes de posturas intransigentes.

5.— *La propia transición de los medios de comunicación.* Los medios de comunicación contribuyeron a la reforma política, pero ¿esta reforma fue al mismo tiempo positiva para los propios medios? Durante la Transición los medios experimentaron también una interesante evolución. Una de las primeras consecuencias de la reforma fue la derogación en 1977 de los puntos más conflictivos de la ley de 1966 —entre ellos el artículo 2, que fue el origen de la fuerte labor controladora efectuada por la Administración—⁽⁹⁾ y la culminación de la reforma fue la redacción del artículo 20 de la Constitución en el que se reconoce el derecho a la información de los ciudadanos, concepto más exacto y más completo que el de libertad de expresión y de información.

Se operaron grandes novedades que han influido en la actividad futura de los medios, que pueden resumirse en una reducción de la presencia del Estado (aunque reducción insuficientes que al cabo de los años se incrementó de nuevo) y en una liberalización de la legislación sobre la tarea comunicativa (liberalización que luego, desgraciadamente, no se ha continuado). He aquí una breve relación de esas novedades:

— a) Prensa escrita: La Cadena de Prensa del Movimiento fue transformada en Cadena de Prensa del Estado e incorporada, con algunos titubeos en ciertos medios, a la operación de reforma. Posteriormente, en una fase más avanzada de la Transi-

ción, esta Cadena fue privatizada, dando al traste con la Prensa pública. La operación se consumó en 1983 mediante la aplicación por el primer Gobierno del PSOE de una ley aprobada en los últimos tiempos de la UCD.

— b) Radio: En septiembre de 1975, durante el franquismo agonizante, el Estado obligó a las emisoras privadas a donarle el 25 por ciento de su capital, como fórmula para adquirir una presencia en sus empresas. Esta situación sólo se solucionó casi veinte años después. En octubre de 1977 se estableció la libertad de información en radiodifusión. Se acabó el “parte obligatorio” de Radio Nacional. Había forzado la situación, poco antes, la SER, en uno de los signos de ese tiempo: la realidad por delante de la norma. (Suárez había trazado uno de los objetivos a cumplir: “Hacer normal en la ley lo que ya es normal en la calle”). La legislación sobre radio se llenó, no obstante, de cautelas.

— c) Televisión pública: El 10 de enero de 1980 se promulgó el Estatuto de la Radio y la Televisión, una ley de consenso, bienintencionada, pero que mantuvo el monopolio, contiene graves errores (el nombramiento del director general por el Gobierno) y no se cumple convenientemente (el Consejo de Administración se ha convertido en un objeto de disputa de los partidos). Fue una ley de transición que tenía que haber sido modificada ya. Bajo ella, un director general, Fernando Castedo, intentó ser imparcial sin lograrlo. Otro, Eugenio Nasarre, lo fue, aunque durante un mandato corto.

— d) Televisión privada: Pero UCD no se atrevió a dar el paso definitivo de abrir la puerta a la televisión privada. Rencillas interiores (provocadas por Francisco Fernández Ordóñez, que filtraba los planes al PSOE) y el agotamiento del mandato de Calvo Sotelo explican que se perdiera la oportunidad de adelantarse en el tiempo y de diseñar una parcela de la televisión que hoy deja mucho que desear.

— e) Agencias: Se derogó la concesión de monopolio de información internacional en favor de la agencia Efe. Y las condiciones de libertad favorecieron el nacimiento de nuevas agencias de información.

Todas estas medidas facilitaron un renacimiento de la actividad comunicativa. La Prensa escrita conoció con la Transición una

etapa de esplendor traducida en un incremento de la difusión y en la aparición de nuevos títulos, pero ese esperanzador "boom" pronto se vino abajo. Hoy se edita en España un número de periódicos aproximado al que existía en 1975, cuando murió Franco. Desde 1975 han muerto más de 60 periódicos en España. En Madrid desaparecieron títulos como "Nuevo Diario", "Arriba", "Informaciones", "El Imparcial", "El Alcázar" y "Pueblo", sustituidos por "El País", "Diario 16" y "El Mundo". En Barcelona hubo que contabilizar la muerte de "La Prensa", "Solidaridad", "Tele Express", "Mundo Diario", "Diario de Barcelona" y "El Correo Catalán", entre otros, mientras que sólo tomaron el relevo "Avui" y "El Periódico de Cataluña".

Y lo que es más sorprendente, la entrada en una etapa de libertad no ha producido un incremento estable de las difusiones. Tras unos años de subidas, la circulación de los periódicos se redujo de nuevo y se estancó, hasta el punto de que hoy la difusión conjunta de los periódicos es similar a la de hace veinte años: se sitúa en torno a los tres millones de ejemplares vendidos y a los nueve/diez millones de lectores.

Según datos de la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD), los 48 diarios controlados en 1975 tenían una difusión total de 2.026.191 lo que daba una media de venta por número de 42.212 ejemplares. Dos años después, y tras un incremento pasajero, los 57 títulos controlados sumaban 2.343.094 ejemplares, con una media por número de 41.106, es decir mil ejemplares menos por número. La crisis siguió acentuándose. En 1982, los 66 títulos controlados sumaban una difusión de 2.463.381, y a cada cabecera le correspondía una difusión de 37.324 ejemplares, 5.000 menos que en 1975⁽¹⁰⁾.

En los dos pasados años, y según datos de los informes realizados por Fundesco, la barrera de la difusión podría haber sido ligeramente rebasada, pero hace falta esperar todavía un poco para comprobar si la tendencia se confirma. Lo cierto es que, como dice el profesor Francisco Iglesias, "los nuevos periódicos no han creado nuevos lectores: simplemente ha habido transferencias de unos a otros títulos"⁽¹¹⁾.

Merece ser destacado el auge adquirido por la radio, que ha sabido consolidarse como un medio informativo de primer orden.

Al incremento del número de emisoras, no siempre “repartidas” entre los solicitantes con criterios de ecuanimidad, se suma el prestigio ganado por el medio durante los difíciles momentos del golpe de Estado del 23-F. Hoy goza de una difusión consolidada muy importante. En 1975, los oyentes sumaban algo más de 7,5 millones; en 1980, llegaban a ser ya 13 millones; y en 1982 ascendieron hasta los más de 16 millones, record del que no han descendido hasta ahora⁽¹²⁾.

6.— *Una cuestión de sintonía.* Cuando se habla del Papel de la Prensa en la Transición se hace referencia a esa acción de vanguardia realizada por algunos medios, consistente en plantear el camino de la reforma, en exponer las necesidades, en ayudar a la sociedad a entender los problemas del desarrollo político y en colaborar al debate de las ideas y los proyectos.

Todo ello fue posible porque la Prensa entró en sintonía no sólo con la sociedad sino también con los líderes políticos y sociales. En el primer caso, la Prensa se ganó la confianza de la gente, que vio en ella la ayuda necesaria para avanzar y para defenderse de los posibles abusos y problemas. En el segundo, se produjo una irregularidad que sólo se da, debe darse, en momentos excepcionales. El destino de los políticos y de la Prensa es el de estar en campos separados. Si se vivió una tregua, una excepción, fue gracias a la existencia de un objetivo común y a la tolerancia de la UCD.

7.— *Conclusión.* La Transición fue una etapa de gran creatividad e ilusión, en la que los medios de comunicación participaron de la iniciativa. Al mismo tiempo, los políticos entendieron el valor de la acción de los medios. Los políticos, además, supieron aprovechar la marea.

Fue una etapa de tolerancia, una tregua presidida por un objetivo superior, el de alumbrar un sistema democrático, que era la aspiración de la inmensa mayoría de la sociedad.

Las hostilidades se rompieron luego, tras la Constitución, cuando se recuperó la confrontación entre Prensa y Poder. La paz no ha llegado todavía, afortunadamente.

La Transición fue un paréntesis, como corresponde a una etapa

excepcional. Ojalá no se repita: La Prensa y el Poder deben vivir en la normalidad de la confrontación.

NOTAS

⁽¹⁾ Cfr. la naturalidad con que Don Juan Carlos afronta el tema en DE VILLALONGA, JOSÉ LUIS: *El Rey*, Plaza y Janés, Barcelona, 1993.

⁽²⁾ LINZ, JUAN J.: "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 51, julio-septiembre de 1990, Madrid.

⁽³⁾ *Il Tempo*, Roma, 7 de febrero de 1967.

⁽⁴⁾ Lo ha contado MANUEL FRAGA en su libro "Memoria breve de una vida pública", Planeta, Barcelona, 1980. Pág. 169.

⁽⁵⁾ Los datos en TERRÓN MONTERO, JAVIER: *La Prensa de España durante el régimen de Franco*, CIS, Madrid, 1991.

⁽⁶⁾ LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: *Claves de la transición. Memorias IV*. Plaza y Janés, 1993.

⁽⁷⁾ BASTIDA FREJEDO, FRANCISCO J.: *El régimen jurídico de la comunicación social*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

⁽⁸⁾ Palabras pronunciadas en mayo de 1982 al inaugurar en Madrid la asamblea del Instituto Internacional de Prensa. V. *El Mundo*, suplemento "Comunicación", Madrid, de 13 de mayo de 1994.

⁽⁹⁾ Mediante el Real Decreto-ley 24/1977, sobre libertad de expresión.

⁽¹⁰⁾ SINOVA, JUSTINO: "La crisis de la Prensa en España", en *Revista de Ciencias de la Información*. Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense, Madrid, n.º 1, 1984.

⁽¹¹⁾ IGLESIAS, FRANCISCO: "Las transformaciones de la Prensa diaria", en TIMOTEO ÁLVAREZ, JESÚS, y otros: *Historia de los medios de comunicación en España*, Ariel, Barcelona, 1989.

⁽¹²⁾ Datos del Estudio General de Medios (EGM).