

El papel de la prensa en la transición española

La prensa y las transiciones políticas a la democracia

Pedro Fariás Batlle
Málaga

Los medios de comunicación han sido y son elementos indispensables para medir el grado de democracia de un sistema político. La transición democrática española no estuvo exenta de la presencia de una prensa que en gran medida influyó en el desarrollo político. El autor analiza en este trabajo la participación de la prensa como generadora del clima democrático, con el apoyo al proceso de reformas y sustituyendo la carencia de instituciones democráticas.

Duverger, en unas declaraciones realizadas a la revista *Cuadernos para el Diálogo*, en 1967, dijo, refiriéndose a la transición de un régimen autoritario a otro democrático, que el principal problema que planteaba era el de que aquél «no dejaba preparadas estructuras de base que fueran suficientemente flexibles para enlazar con lo nuevo»¹, lo que por otra parte no quiere decir que esas estructuras de base no existan en absoluto, sobre todo a partir de un determinado nivel de desarrollo, sino que están ocultas. La transición española ha consistido en hacer «patentes» esas estructuras «latentes».

1. Medios de comunicación y democracia

Los medios de comunicación han sido y son elementos indispensables para medir el grado de democracia de un sistema político.

Dependiendo del régimen de libertad en que éstos operen y de su forma de actuación, podemos clasificar los regímenes políticos en 3 grandes grupos²:

- *Persuasión social de masas*, que correspondería a los regímenes democráticos donde existe una plena libertad de expresión e información y donde los medios de comunicación se pueden promover desde la sociedad.

- *Conducción política de masas*, en aquellos países en los que los medios se encuentran dominados por el poder político y donde éste realiza un férreo control de la libertad de expresión y de los medios de comunicación.

- *Exclusión política de masas*, que corresponde a los regímenes autoritarios donde la sumisión de los medios al estado y al poder político es absoluta y donde apenas existe posibilidad de promoción de éstos, y cuando se

logra están sometidos a fidelidades serviles.

Utilizando estos tres sistemas realizamos una clasificación genérica que, aunque necesitada de matizaciones, nos permite diferenciar el grado de libertad y desarrollo de un país con relación a la situación de los medios de comunicación. El binomio «grado de desarrollo político es igual a grado de libertad de expresión» parece válido para saber en qué situación política se encuentra un país y si éste se encuentra en vías de transición de un régimen a otro, porque, según algunos autores como Janowitz, los medios «reflejan la estructura y los valores de cada comunidad»³.

El paso de un sistema autoritario a un régimen democrático, tomando como índice de referencia la situación de los medios de comunicación y su grado de libertad, consistirá por tanto en el paso de una situación de sumisión de los medios al estado (exclusión política) a una plena libertad de expresión e información (persuasión social). Y es en el proceso de cambio entre estos dos sistemas donde se producen los mayores conflictos, donde se sitúa el delicado proceso que genéricamente denominamos «transiciones».

La mayoría de la literatura existente analiza el proceso de transición de regímenes autoritarios o dictaduras a un sistema democrático. El motivo quizás sea que a mediados de los años sesenta se produce en Europa la transición a la democracia de tres dictaduras europeas que habían comenzado en el período de entreguerras, éstas son Portugal, Grecia y España⁴. Tras éstas, y a principios de la década de los ochenta se desencadenan en algunos países de América Latina procesos e intentos

de transición a sistemas democráticos que, como en el caso chileno, aún hoy continúan en marcha. Pero de todos, quizás el más impactante, por las repercusiones políticas y sociales que ha tenido, sea el proceso que

desde mediados de los ochenta y en la actualidad sufren los países que configuraban la antigua URSS, y que no pocos y controvertidos problemas está suscitando. De todos ellos, y por su efectividad y rápida consolidación, el modelo español es el que más se ha utilizado como referencia⁵ y sobre el que a continuación voy a reflexionar.

2. La prensa en la transición política española

El caso español es, tomando como referencia el modelo antes expuesto de sistemas políticos con relación a los medios de comunicación, un claro ejemplo de sistema de conducción política de masas que evoluciona hacia un sistema de persuasión social, característico de los sistemas democráticos.

Diversos factores se dan cita para posibilitar esa transición. Estos serán de dos tipos: «externos», originados por la situación de aislamiento político internacional generada tras la II Guerra mundial y la consiguiente presión de los países de nuestro entorno geográfico, e «internos», que serán decisivos para el proceso de transformación social. Es en estos factores internos donde la mayoría de los estudiosos sitúan el éxito del modelo español y a los que vamos a prestar una especial atención.

Entre los supuestos internos fundamentales que van a facilitar el cambio político podemos destacar: a) Las circunstancias socioeconómicas; b) Una inteligente y prudente opera-

La transición democrática trae consigo nuevos modelos informativos, el fin de la prensa del Movimiento y de las «Hojas del Lunes», un cambio en las agencias de prensa y nuevos grupos de prensa. Todas estas líneas convergieron en la democratización de la vida pública española, generando un clima de libertad y ofreciendo un escenario a la participación democrática.

ción de artesanía política; c) La receptividad popular; y d) La participación eficaz y decidida de la prensa. En el presente artículo nos vamos a detener en el análisis de este último supuesto.

3. La participación de la prensa

La prensa colaboró en un triple sentido: a) Generando un clima democrático consecuente con el grado de desarrollo cultural y socioeconómico; b) Sustituyendo la carencia de instituciones democráticas; y c) Apoyando decididamente, primero el proyecto de Reforma y, posteriormente, en las elecciones legislativas, las diversas opciones parlamentarias. Observe-mos cada una de estas funciones de la prensa en la transición.

3.1. Generación de un clima democrático

En el despliegue de esta función, podemos distinguir 5 etapas: a) Hasta la ley Fraga de 1966; b) Desde 1966 hasta el cese de Fraga en 1969; c) Período Sánchez Bella (1969-1974); d) Período Pío Cabanillas; e) Período Herrera Esteban.

a) Hasta la Ley Fraga de 1966. La profesora Sáiz, en un riguroso estudio sobre la transición democrática, dice que «para comprender la situación de la información española a la muerte de Franco, es preciso remontarse a la década de los sesenta, años de profundas transformaciones en el campo de la economía, la política y la cultura. En el período 1962-69, un sector cualificado de la sociedad española, tomaba conciencia de la realidad social y política del país, desarrollando importantes actividades en el ámbito cultural, entre las que destacaban las realizadas por la *Revista de Occidente*, dirigida por José Ortega Spottorno, *Atlántida* de Florentino Pérez Embid y *Cuadernos para el Diálogo* de Joaquín Ruiz Jiménez. Por otra parte, como ha puesto de relieve Elías Díaz, la encíclica *Pacem in terris*, de abril de 1963, produjo un gran impacto entre los católicos progresistas, que valoraron el texto pontificio como una manifestación inequívoca de apoyo a los regímenes democráti-

cos... La Encíclica de Juan XXIII contribuyó a reforzar la toma de conciencia de destacados intelectuales como López Aranguren, Ruiz Jiménez, García Enterria etc., quienes, frente a los problemas sociales, políticos y económicos de la sociedad de su tiempo, planteaban una defensa cerrada de las libertades individuales y colectivas y una profunda reflexión sobre la justicia y sobre la función social de la propiedad⁶.

En relación con la prensa escrita, precisa la doctora Sáiz «es importante señalar, de acuerdo con los datos que aporta un informe elaborado por el Instituto de la Opinión Pública en 1964, el elevado número de periódicos que se publican en España en aquellos años, en contraste con su baja difusión. En aquellas fechas, los diarios españoles alcanzan una tirada media global de 2.515.065 ejemplares diarios, cifra equivalente a 71,3 ejemplares por 1000 habitantes, muy inferior a la establecida por la UNESCO que marca la relación 100/1000 como línea divisoria entre el desarrollo y el subdesarrollo informativo⁷. En esta fase, pues, serán las revistas las que alienten los vientos democráticos.

b) A partir de 1966. Cuando Manuel Fraga Iribarne es nombrado Ministro de Información y Turismo en 1962, promete una nueva ley de prensa que suceda a la «transitoria» norma de 22 de abril de 1938. Este Decreto de prensa de 1938, obra de Serrano Suñer, «nace en plena guerra civil, en un momento en que estaba en vigor en el territorio controlado por los rebeldes, el estado de guerra⁸. Uno de los artículos más relevantes del mismo es el artículo 2º que establecía que al Estado le corresponde ejercer «la censura mientras no se disponga su supresión». Esta norma, a la que se tendrán que atener todas las publicaciones que se realicen en el Estado español, se mantendrá en vigor hasta 1966, fecha en la que se aprueba la nueva ley. Después de casi 30 años de un Decreto que nació con carácter provisional en tiempo de guerra, se aprobaba una nueva norma que significó ciertas posibilidades de apertura⁹.

Entre esas «aperturas» se encontraba el reconocimiento de «la libertad de expresión por medios impresos». Esta libertad, según se recoge en su artículo 2º, estaba limitada en los siguientes casos:

«El respeto a la verdad y a la moral; el acatamiento a la Ley de Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales, las exigencias de la defensa nacional, de la seguridad del Estado y del mantenimiento del orden público interior y la paz exterior; el debido respeto a las instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa; la independencia de los tribunales, y a la salvaguardia de la intimidad y del honor personal y familiar»¹⁰.

Aunque la nueva Ley eliminaba la censura previa a la que la anterior norma sometía, el elevado número de limitaciones sólo mantenía la «Libertad de prensa» de una forma ficticia. Además la Ley, en su artículo 4º, habla de un mecanismo de «consulta previa», forma sutil de denominar a una censura de hecho.

También establecía que el total del capital de las empresas periodísticas debía de ser «íntegramente español» y exigía como requisito para ejercer como informador, el estar inscrito en el Registro Nacional de Periodistas.

El régimen de indefensión jurídica a que la ley de lo contencioso administrativo de 1956 sometió a las empresas informativas, al no admitir recursos contenciosos administrativos respecto a los actos dictados en ejercicio de la función política sobre la prensa, la radio, la cinematografía y el teatro, se van suavizando a lo largo de la transición. En lo relativo a los medios impresos, el régimen de indefensión acaba con la Ley de prensa de 1966, que mantuvo, sin embargo, un alto control administrativo. Por lo que se refiere a la cinematografía y el teatro, la indefensión finaliza con la ley sobre estos medios de 1967, aunque esta ley no los liberalizó. Para la radiodifusión la indefensión perdura hasta la promulgación del Real Decreto de libertad de expresión de 1977. La ley de prensa de 18 de marzo de 1966 (Ley

Fraga) supuso, en opinión de Fernández Areal, «cierta apertura»¹¹. Sin embargo, como José María Desantes señaló en su momento, de las cuatro fuerzas que debieron de entrar en juego: público, profesión periodística, empresa informativa y administración, sólo las dos últimas son consideradas, en rigor, por la Ley; de modo que junto al «afán controlador de la administración», la Ley de prensa «vino a ser» en opinión del propio autor, «un estatuto de las empresas periodísticas, editoriales, agencias de noticias y distribuidoras de impresos extranjeros, entreverada por la regulación de la intervención administrativa en diversos momentos de la vida y de la actuación de las empresas»¹².

Durante el período en que Fraga se mantuvo al frente del Ministerio, se notó el cambio en el panorama de prensa. Los medios se encontraron libres para publicar determinadas informaciones que antes hubieran sido impensables.

c) Período Sánchez Bella (1969-1974). Tras el cese de Fraga y la incorporación de Alfredo Sánchez Bella, los expedientes a publicaciones ascendieron de forma considerable. La Administración hace uso de fuertes medidas de control que llevarán al cierre del diario *Madrid* en 1971, y el retraso y la eterna postergación de la fundación de los periódicos *El País* y *Diario 16* que no se hará efectiva hasta 1976.

Pero esto no impide que parte de la prensa se haga cargo de funciones de organización que a medio y largo plazo tienen éxito y la convertirán en el puente y la plataforma de lanzamiento de los aires democráticos. Toda la prensa diaria coincide en publicar sus ideas de un futuro político, no tanto en sus editoriales, como en los comentarios o colaboraciones. Y es en torno a ella y a sus colaboradores donde se aunaran agrupaciones políticas y futuros líderes: «en torno a *Madrid* se agruparán los futuros líderes de la UCD y algunos miembros de la izquierda política; en torno a *Pueblo* se constituye en 1971 un grupo de autores que incluye entre otros a Adolfo Suárez, Sancho

Roff y Martín Villa; El Colectivo Tácito se forma en 1973 en torno a *Ya* y publica sus comentarios hasta 1976 en los periódicos de la Editorial Católica para constituirse entonces en el Partido Popular»¹³.

d) Período Cabanillas. El Gobierno de Arias inicia una fase de «tolerancia» con la designación de Cabanillas al frente del Ministerio de Información (enero de 1974). Pretendía el nuevo Ministro que se afianzara, en el mapa de la información, una «prensa crítica que mantuviera una distancia funcional frente al aparato del poder. Esto significa que se autorizan algunas nuevas publicaciones semanales, así como la flexibilización de algunos tabúes informativos mantenidos hasta entonces por el gobierno y un retroceso en las medidas de censura y penalización»¹⁴. Esa apertura se ve truncada cuando a finales de Octubre de 1974 Cabanillas es destituido como Ministro de Información. A Cabanillas se le acusaba, entre otras cosas, de ser el introductor de la pornografía en España.

e) Período Herrera Esteban. A Pío Cabanillas le sucede León Herrera Esteban, más acorde con la mente continuista de Arias. El final de Cabanillas endurece más las relaciones con el Gobierno y los enfrentamientos prensa-dictadura se hacen mucho más patentes que en el año anterior. Basta con ver la lista de los expedientes que el Ministerio de Información y Turismo abrió en 1975 y que acabaron con numerosas sanciones e intervenciones a medios impresos.

Ante esta situación, son numerosas publicaciones las que comienzan a pedir, de manera velada unas veces y de forma muy directa otras, la desaparición de la censura.

En este sentido *Cambio 16* dirá: «La libertad de expresión, la libertad de prensa, es inexcusable en cualquier sociedad libre, y no admite tuteladas oficiales, por ello, el mejor Ministerio de Información es el que no existe, y por ello, también ahora es el momento de hacer *mea culpa* y de jurarnos a nosotros mismos que jamás, bajo ningún pretexto, ni por bien del socialismo, ni por el capitalismo, ni por el bien de la Revolución o de la Libertad, daremos rienda suelta de nuevo a aquellos antiguos perros aulladores de la inquisición del pensamiento, que han convivido con nosotros en la historia desde casi siempre y casi

hasta ahora mismo. Lo que se está viviendo ahora mismo en España es una libertad de prensa mínima y milagrosa, con todos sus inconvenientes y peligros. La facultad que tiene el gobierno de suspender una publicación, es algo inaceptable en un país moderno»¹⁵.

3.2. Sustitución de las instituciones democráticas

No era la primera vez que los medios de comunicación servían para realizar las funciones de un parlamento democrático. La historia nos ofrece períodos tan singulares como el representado por la revolución orleanista francesa de 1830 «elaborada por un grupo de directores de periódicos»¹⁶ que, a juicio de Friedrich fue «quizás la ocasión más dramática en que el

periodismo se opuso a un gobierno. La prensa se apoderó de la función que ejercía el Parlamento en Inglaterra durante la era de la República. Era la primera vez que el *cuarto poder* emergía como políticamente decisivo»¹⁷. No se pueden ignorar tampoco las revoluciones de 1848 en cuyo inicio la prensa jugó un papel

El paso de un sistema autoritario a un régimen democrático, tomando como índice de referencia la situación de los medios de comunicación y su grado de libertad, consistirá por tanto en el paso de una situación de sumisión de los medios al estado (exclusión política) a una plena libertad de expresión e información (persuasión social).

muy importante. En el mes de febrero, en Francia, el gobierno provisional revolucionario nace de los periódicos *el Liberal* y *La Reforma*. En Viena, el 13 de marzo se inicia la revolución con el ataque a Metternich al grito de «Libertad de Prensa». La Asamblea de Manheim, en Prusia, exige libertad de expresión entre sus demandas.

España, que ha llegado tarde a todas las revoluciones, tuvo, sin embargo en esta ocasión, en la prensa, el apoyo valiente y eficaz que facilitó el cambio. «Al carecer el régimen de otras libertades, y ante la ausencia de otros órganos de expresión, la prensa se convierte en lo que ya, como lugar común, se ha denominado el *Parlamento de Papel*... Con un sistema representativo prostituido, con unos cauces de participación adulterados, sin instituciones que puedan ejercer la crítica, la prensa se convierte en el fortín de la protesta y en el baluarte de la política»¹⁸, y cumple la altísima función de sortear con habilidad y *un lenguaje nuevo* los obstáculos de la ley de prensa y realizar las funciones de un parlamento democrático inexistente.

3.3. Apoyo al proyecto de reforma y a las distintas opciones en las legislativas

En 1974 y 1975, los dos años anteriores a la muerte de Franco, en la prensa española, a juicio de Bischoff, se opera en tres líneas diferenciadas:

La del movimiento, *Pueblo* y *El Alcázar*, representan la línea de una continuidad franquista con reformas parciales. *ABC* se aproxima a la línea de los periódicos a favor de reformas estructurales.

Informaciones, *Ya* y *La Vanguardia*, evitan la oposición abierta al régimen, pero están a favor de una apertura política y de una reforma estructural del Franquismo.

Las revistas semanales, como *Cambio 16*, se arriesgan a frecuentes conflictos abiertos con el régimen, e intentan demostrar sin reservas la caducidad del franquismo como sistema político.

A partir de 1975, ha destacado Bischoff

«una de las funciones más importantes asumidas por la prensa en el conjunto del complejo político postfranquista, es la de haber exigido una reforma democrática sin ruptura, protegiendo al Estado frente a las opciones extremas. La consecuencia inmediata de esta postura fue el enfrentamiento de la prensa con las fuerzas políticas partidarias de la ruptura y un alto grado de despolitización de una opinión pública crítica frente al gobierno y al parlamento». Esa sensible línea es seguida «en el período que se extiende entre la subida de Adolfo Suárez al poder y la proclamación de la Constitución, insistiendo, por un lado, en el apoyo que prestan al gobierno diarios y revistas como *El País*, *Diario 16*, *Triunfo* y *Cuadernos para el Diálogo*. Publicaciones que contribuyen, además, al triunfo del PSOE y a la legalización del PCE, y, por otro, en su aportación para la aprobación de las Cortes en noviembre de 1966 y en Referéndum nacional de diciembre del mismo año, de la Ley de Reforma política. La postura se mantiene en las elecciones de junio de 1977, colaborando en la consolidación del proceso de democratización frente a la oposición de la izquierda radical».

En estas elecciones «la prensa asume un claro compromiso con los distintos partidos: la cadena del Movimiento, casi todos los periódicos diarios, muchas revistas de titularidad privada, y el diario *Pueblo*, apoyan a la UCD. *Triunfo*, *Cuadernos para el Diálogo*, *El País*, *Cambio 16* y *Diario 16*, se muestran en general favorables a los partidos socialistas (Bischoff 1987: 24) mientras que *Ya* y *ABC* se inclinan por Alianza Popular. *El Alcázar*, por su parte se identifica con las fuerzas franquistas».

La transición democrática trae consigo: a) Nuevos modelos informativos; b) El fin de la prensa del Movimiento y de las *Hojas del Lunes*; c) Un cambio en las agencias de prensa; y d) Nuevos grupos de prensa. Todas estas líneas convergieron en la democratización de la vida pública española, generando un clima de libertad y ofreciendo un escenario a la participación democrática.

Notas

¹ Vid. *Cuadernos para el Diálogo*, 51, diciembre, 1967; 16.

² FARIAS BATLLE, P. y FARIAS GARCÍA, P. (1994): *En torno a la libertad de empresa informativa*. Madrid, Editorial Complutense; 191 y ss.

³ JANOWITZ, M. (1994): «Los medios de comunicación de masas», en *Revista Española de la Opinión Pública*. Tomo la cita del trabajo realizado por MONTABES, J.: «Los parlamentos de papel en el caso español», en *Prensa y Transición democrática*, Madrid, Iberoamericana; 42-67.

⁴ Vid. COTARELO, R. (1989): «La transición política», en *Transición democrática española*, Madrid, Sistema.

⁵ Como referencia lo menciona, en algunos aspectos, GORVACHEV, M. (1987): *Perestroika*. Barcelona, BSA.

⁶ SÁIZ, M. (1996): «La prensa española en la transición», en VARIOS: *Manual de Periodismo*. Las Palmas, Universidad de las Palmas y Prensa Ibérica; 253-254.

⁷ *Ibid.*; 255.

⁸ PIZARROSO, A. (1992): *De la Gazeta Nueva a Canal Plus*. Madrid, Editorial Complutense; 9.

⁹ *Ibid.*; 187.

¹⁰ Ley de Prensa de 15 de marzo de 1966; artículo 2º.

¹¹ Cfr. FERNÁNDEZ AREAL, M. (1971): *La libertad de prensa en España, 1928-1971*. Madrid, Edicusa.

¹² DESANTES, J.M. (1976): *La función de informar*. Pamplona, EUNSA; 41.

¹³ BISCHOFF, H. (1985): *La transición en la prensa española*. Tesis doctoral recogida en síntesis en *Cuadernos para el Debate*, pág. 8. Esta tesis ha sido publicada por el autor (1986): *Die Spanische Presse im Redemokratisierungsprozeß*. Bradmeyer, Bochum.

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ «Libertad, divino tesoro», *Cambio* 16, 14 de abril de 1975.

¹⁶ FRIEDRICH, C.J.: *Gobierno Constitucional y democracia*, Madrid, IEP, tomo II; 489.

¹⁷ *Ídem.* El término «cuarto poder», referido a los medios de comunicación, parece ser que fue utilizado por primera vez en 1787 por Burke. Para otros tal expresión procede del célebre historiador inglés Macauley.

¹⁸ ONETO, J. (1982): *La larga marcha de la Transición*. Madrid, UIMP, 25.

• **Pedro Farias Batlle** es profesor de Periodismo de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de Málaga.





© Abd-el-Rajim'99 para COMUNICAR