

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA Y SUS LÍMITES  
EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL HISTÓRICO ESPAÑOL

*FREEDOM OF EXPRESSION AND OF THE PRESS AND ITS LIMITS  
IN THE SPANISH HISTORICAL CONSTITUTIONAL SYSTEM*

*Rev. Boliv. de Derecho N° 36, julio 2023, ISSN: 2070-8157, pp. 496-533*



Irene RUFO  
RUBIO

**ARTÍCULO RECIBIDO:** 3 de marzo de 2023

**ARTÍCULO APROBADO:** 20 de abril de 2023

**RESUMEN:** El derecho fundamental a la libertad de expresión aparece proclamado en el artículo 20 de la vigente Constitución española de 1978. El presente trabajo tiene como objeto analizar cuál ha sido el reconocimiento y las garantías que dicho derecho ha recibido en el sistema constitucional histórico español para comprender la protección que en la actualidad le otorga nuestro Poder Constituyente y el reflejo que la misma tiene en nuestra legislación y jurisprudencia.

**PALABRAS CLAVE:** Libertad de expresión; libertad de imprenta; Constitución; ley de imprenta; medios de comunicación; límites; delitos de imprenta.

**ABSTRACT:** *The fundamental right to freedom of expression is proclaimed in article 20 of the current Spanish Constitution of 1978. The purpose of this paper is to analyze what has been the recognition and guarantees that said right has received in the Spanish historical constitutional system in order to understand the protection currently granted by our Constituent Power and the reflection that it has in our legislation and jurisprudence.*

**KEY WORDS:** *Freedom of expression; freedom of the press; Constitution; press law; the media; limits; press offenses.*

**SUMARIO.- I. PLANTEAMIENTO.- II. LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DEL ESTATUTO DE BAYONA DE 1808 Y LA (DES)PROTECCIÓN DE LA JUNTA SENATORIA DE LIBERTAD DE LA IMPRENTA.- III. LA LIBERTAD POLÍTICA DE LA IMPRENTA DE LAS CORTES DE CÁDIZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812.- IV. ¿TODO VALE?: EL RESTABLECIMIENTO DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA CON LA CONSTITUCIÓN DE 1837 Y LOS ABUSOS PERIODÍSTICOS.- V. LA ESTOCADA FINAL A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA POR LA CONSTITUCIÓN DE 1845 Y LA NORMATIVA INFRA-CONSTITUCIONAL.- VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1869 Y EL DERECHO A EMITIR LIBREMENTE IDEAS Y OPINIONES, POLÍTICAS O RELIGIOSAS, DE PALABRA O POR ESCRITO.- VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1876 Y LAS LEYES DE IMPRENTA DE 1879 Y 1883.- VIII. LA CONSTITUCIÓN DE 1931, LA LEY DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA Y LA AUSENCIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN.- IX. LAS LEYES FUNDAMENTALES DEL REINO Y LA AUSENCIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN.- X. CONCLUSIONES.**

## I. PLANTEAMIENTO

Si atendemos a los orígenes del constitucionalismo español<sup>1</sup>, podemos advertir que no será hasta la Constitución de 1837<sup>2</sup> cuando se lleve a cabo una verdadera

- 1 Si bien la mayoría de los autores lo identifican con la promulgación de la Constitución de 1812, existe una corriente minoritaria que lo sitúa en un momento anterior. Es por todos ya conocida la histórica controversia doctrinal, aún no resuelta, sobre si es posible catalogar al Estatuto de Bayona de 1808 como una auténtica Constitución española. Los primeros coinciden en la idea de que es la propia naturaleza de la Constitución napoleónica -carta otorgada por un monarca extranjero invasor- la que lo hace desmerecedor de tal consideración. Dentro del segundo grupo, destacamos la opinión de ASTARLOA VILLENA, F.: "Los derechos y libertades en las Constituciones históricas españolas", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 92, abril-junio 1996, p. 208, para quien el Estatuto de Bayona, pese a sus "vicios de origen innegables", "se trata del primer Texto Constitucional aplicado, de modo muy limitado debido a las circunstancias, en España, que se incorporaba al incipiente movimiento constitucionalista y en la que se daba por concluido el Antiguo Régimen". En una posición intermedia, y, a nuestro entender, la más acertada, se encuentran MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: "El Estatuto de Bayona: originalidad e imitación en la primera Constitución española", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 58/59, 2007, pp.103-104 y 107-108, según el cual: "¿Es el estatuto una carta otorgada? Desde una perspectiva material es claro que lo es. La Carta de Bayona es un texto constitucional elaborado en origen por los servicios del Emperador, sometido a consultas primero informales, y luego a la formal de la Junta, que incorpora los cambios sugeridos por los junteros que el Monarca tiene a bien aceptar y que se impone por fiat del César. Desde una perspectiva formal hay que decir que no, la Carta se diferencia de la Constitución de Westfalia, de la napolitana o de la reforma monárquica de la holandesa de 1805, en que no se basa explícitamente en el principio monárquico, sino en la doctrina pactista de la soberanía compartida"; y VERA SANTOS, J.M.: "Con perdón: algunos argumentos "políticamente incorrectos" que explican la bondad del estudio del primer texto constitucional de España (o de la naturaleza jurídica, contenido e influencia napoleónica en el Estatuto de Bayona)", en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, ÁLVAREZ CONDE, E., y VERA SANTOS, J.M., (dirs.), La Ley, Madrid, 2008, p. 8, que prefiere referirse al Estatuto de Bayona como una "Constitución pactada asimétrica" al considerar realmente difícil asimilar el principio imperial napoleónico al de representación nacional.
- 2 PALACIO ATARD, V.: en *La España del siglo XIX. 1808-1898*, Madrid, 1978, p. 74, afirma que "en la Constitución de 1812 no hay una declaración orgánica de los derechos políticos de los ciudadanos (libertad de expresión, petición, etc.) como lo habrá posteriormente en las Constituciones de 1837 y siguientes". En el mismo sentido, debemos destacar las palabras de COMELLAS, J.L.: *Historia de España Moderna y Contemporánea*, Ediciones Rialp, Madrid, p. 259, según el cual la Constitución de Cádiz "perfecta desde un punto de vista constitucional como pieza teórica, recuerda en muchos aspectos a la francesa de 1791, a la que supera en complejión y lógica, excepto en el escaso interés que dedica a los derechos humanos". Por

### • Irene Rufo Rubio

Contratada predoctoral en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política, con perfil en Derecho Constitucional, de la Universidad Rey Juan Carlos (Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas). Asimismo, obtuvo, por concurso nacional de méritos, una de las becas del Programa Santa Catalina de Bolonia del Real Colegio de España en Bolonia, realizando por dicho motivo sus estudios de doctorado en régimen de cotutela con la Universidad de Bolonia (Italia). Correo electrónico: irene.rufo.rubio@urjc.es.

ordenación de los derechos y libertades de los españoles. No obstante esto, aunque con distinto grado de concreción y dispersión, lo cierto es que sí que podemos encontrar con anterioridad a dicha fecha referencia a los mismos en nuestros textos constitucionales. Pues bien, de entre todos ellos, la libertad de expresión ha recibido un tratamiento muy singular. De esta forma, antes de gozar del estándar de protección propio de un derecho “de aplicación preferente” y “de dimensión institucional”<sup>3</sup> del que disfruta en la actualidad, su reconocimiento y salvaguarda ha dependido de la situación social y política que atravesara el país.

Así las cosas, creemos que un mejor entendimiento del peso que la libertad de expresión tiene hoy en el sistema jurídico español, exige hacer un repaso por nuestras Constituciones y por la principal legislación que ha venido desarrollando sus preceptos. Téngase en cuenta que las primeras no siempre han ejercido de ley suprema y vertebradora del resto de fuentes que integran el ordenamiento. Desde este punto de vista, va a ser el estudio de las normas infra-constitucionales el que, en gran parte de los casos, revele la realidad de la libertad de expresión en cada periodo histórico. Algunas veces muy restrictivas, otras en cambio más aperturistas, revistiendo una forma u otra en función de la costumbre de legislar de cada época, la libertad de imprenta va a tener en todas ellas especial protagonismo. Circunstancia que encuentra explicación en el hecho de que, hasta principios del siglo XX, los folletos, los libros y la prensa escrita, se erigen como el vehículo transmisor de ideas por excelencia.

Hechas estas breves reflexiones introductorias, vayamos ya a por el análisis histórico-normativo de la libertad de expresión y sus límites.

## II. LAS PROMESAS INCLUMPLIDAS DEL ESTATUTO DE BAYONA DE 1808 Y LA (DES)PROTECCIÓN DE LA JUNTA SENATORIA DE LIBERTAD DE LA IMPRENTA.

Tal y como ya adelantábamos<sup>4</sup>, la naturaleza jurídica del Estatuto de Bayona de 1808 es una cuestión no pacífica entre historiadores y constitucionalistas. Sin

---

su parte, ASTARLOA VILLENA, F.: “Los derechos”, cit., p. 207, mantiene que “si el gran problema de nuestro constitucionalismo es el de su escaso o nulo arraigo, dentro de nuestros textos constitucionales, a su vez, ha sido la regulación de los derechos y libertades la parte que más ha resultado damnificada por esa falta de arraigo de nuestras Constituciones. España va a carecer de regulación de los derechos y libertades hasta 1869. Nuestros primeros textos constitucionales no los regularán sistemáticamente, como, por otra parte, va a pasar en Francia o Estados Unidos”.

3 Entre las primeras sentencias que atribuyeron tal condición a las libertades que proclama el artículo 20 de la Constitución de 1978, destacamos la STC 159/1986, de 16 de diciembre (RTC 1986, 159). En la misma, el Alto Tribunal, después de recordar que el derecho a la libertad de expresión y a la información “no solo protege un interés individual, sino que entraña el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública”, resuelve a favor de su posición preferencial en caso de colisión con otros derechos fundamentales. Así, “las restricciones que de dicho conflicto puedan derivarse deben ser interpretadas de tal modo que el contenido fundamental del derecho en cuestión no resulte, dada su jerarquía institucional, desnaturalizado ni incorrectamente relativizado”.

4 Vid., nota núm. I.

embargo, ni ello, ni su corto periodo de vigencia<sup>5</sup>, son razones suficientes para sustraerlo del estudio de los textos constitucionales españoles. Tratándose de un ensayo constitucional, si se quiere ver así, de corte autoritario, reconocería algunas libertades. Catálogo incompleto de derechos que, sin embargo, va a suponer “un importantísimo paso adelante que los constituyentes doceañistas van a tener que superar en su obra”<sup>6</sup>. Por ello, y por la atención que expresamente presta a la libertad de imprenta, resulta necesario dedicarle las siguientes líneas.

El artículo 145<sup>7</sup> del Texto de Bayona promete a los súbditos<sup>8</sup> del reino de España el desarrollo y organización del derecho de imprenta mediante una ley hecha en Cortes dentro del plazo de dos años a contar desde la ejecución de la

- 5 Si bien algunos autores sostienen que el Estatuto de Bayona nunca llegó a aplicarse (LOPEZ DE LERMA GALÁN, J.: “Fundamentos jurídicos y antecedentes históricos en el desarrollo de la libertad de expresión e imprenta. Los intentos constitucionales en España”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 16, 2014, p. 256), FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: “La primera constitución española: El Estatuto de Bayona”, *Revista de Derecho*, núm. 26, diciembre 2006, p. 93, señala que en al menos dos ocasiones se invocó el texto como Derecho vigente: el 3 de mayo de 1809, en la toma de posesión del cargo de los Consejeros de Estado; y, desplegando una “eficacia política”, cuando el propio Monarca José I apelaba a la vigencia de la misma para hacer valer su derecho legítimo a gobernar frente a las intrusiones militares de Napoleón en la política española. Sin embargo, el propio autor reconoce que se trató de una vigencia en todo caso incidental de acuerdo con la situación extraordinaria de conflicto bélico.
- 6 VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Madrid, 2008, p. 40. Al margen de dicha función estimuladora, a la que FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: “La primera”, cit., p. 106, también alude cuando establece que la principal aportación del Estatuto a la historia del constitucionalismo español se hizo por una vía negativa al servir de “revulsivo” para la elaboración de la Constitución de 1812, debe asumirse, como hacen BEL MALLÉN, J.I.: en “La libertad de expresión en los textos constitucionales españoles”, *Documentación de las Ciencias de la Información*, núm. 13, 1990, p. 24; o FERNÁNDEZ SEGADO, F.: en “La libertad de imprenta en el periodo inmediato anterior a su legalización por las Cortes de Cádiz (1808-1810)”, *Pensamiento Constitucional*, núm. 17, 2012, p. 127, la escasa influencia de la Carta de Bayona en los textos constitucionales ulteriores.
- 7 Aunque no estamos acostumbrados al empleo de dicha fórmula constitucional, así se establece de forma literal en el precepto: “Dos años después de haber ejecutado enteramente esta Constitución, se establecerá la libertad de imprenta. Para organizarla se publicará una ley hecha en Cortes”.
- 8 El todavía cuasi absoluto poder del Emperador y de su hermano José I impedirán que hoy en día pueda afirmarse con rotundidad que el Estatuto de Bayona fue fruto del ejercicio de una cosoberanía compartida entre aquellos y el pueblo español encarnado en una Asamblea Constituyente. Esta misma idea nos ayuda a comprender por qué en el mismo tan solo encontramos un catálogo invertido de libertades sobre el que el pueblo carece de poder suficiente para exigir su acatamiento. Ejemplo de ello es que la ley sobre la libertad de imprenta a la que se refiere el mentado artículo 145 nunca viera la luz. El Rey es el que, por su propia voluntad, decide limitar sus prerrogativas regias en aras de conceder a sus todavía súbditos una serie de derechos. El concepto de súbdito lleva implícito las notas de servidumbre y acatamiento que del ciudadano no se desprenden. Lo que debemos tener claro es que lo que implanta Napoleón en nuestro país por vía del Estatuto sigue siendo un régimen autoritario, amén de la superación de ciertos arquetipos característicos de todo sistema absolutista con la introducción de un catálogo básico de derechos. Sin embargo, no será hasta la Constitución gaditana cuando podamos hablar de ciudadanos y ya no de súbditos. Sin ánimo de profundizar demasiado sobre esta cuestión, el Capítulo IV de la misma alude expresamente a la condición de ciudadano español como titular de derechos. Según la Real Academia Española, “súbdito” se dice de aquel que está “sujeto a la autoridad de un superior con obligación de obedecerlo”; sin embargo, el ciudadano es la “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometidos a leyes”. A esta cuestión hace referencia TORRES DEL MORAL, A.: en “La soberanía nacional en la Constitución de Cádiz”, *UNED., Revista de Derecho Político*, núm. 82, septiembre-diciembre 2011, pp.73-75, en el que advierte el incorrecto uso indistinto en el que parecen incurrir algunos autores como JAUCOURT, en sus obras “Ciudadano”, “Súbdito”, y “Legislador”, o el mismo HOBBS, cuando se refieren al súbdito y al ciudadano. Para dicho autor, “*la fuerza real*” solo puede predicarse del ciudadano, pero no del súbdito. Así, “*Ciudadanos* son los miembros de la comunidad que pueden ser elegidos, o, al menos, elegir [...] *Súbditos* son los demás, los que no son más que gobernados” (la cursiva es del autor).

Constitución. Dicha previsión, junto con la del artículo 143<sup>9</sup>, desvelan que hasta el año 1815 la libertad de expresión no alcanzaría la protección normativa esperada. Tal construcción constitucional *ad calendas grecas* ha recibido multitud de críticas por parte de la doctrina en la medida en que “este plazo de carencia [...] convertía en letra muerta a los preceptos que consagraban la nueva libertad”<sup>10</sup>, como de hecho así acabaría sucediendo.

Al hilo de lo anterior, resulta de interés hablar de un órgano estatal cuyas funciones no encontrarán parangón en ninguna de nuestras normas fundamentales: el Senado. Entre sus muchas atribuciones, el artículo 39 del Estatuto de Bayona le encomienda la labor de “velar sobre la conservación de la libertad individual y de la libertad de la imprenta, luego que esta última se establezca por ley, como se previene después, título XIII, artículo 145”. Más concretamente, el artículo 45 del mismo cuerpo legal especifica que de ello se encargará la “Junta Senatoria de Libertad de la Imprenta”, compuesta por cinco senadores nombrados directamente por el Monarca<sup>11</sup>.

Resulta conveniente hacer un par de puntualizaciones en relación, por una parte, con el margen de actuación de dicha junta; y, por otro, con el mecanismo de actuación establecido para cumplir con la misión que constitucionalmente se le atribuye:

- En primer lugar, los “papeles periódicos” estaban excluidos de la capacidad de acción de aquella junta creada *ad hoc* para garantizar el respeto de la libertad de expresión. Sobra decir que siendo por aquel entonces la prensa periódica el principal medio de comunicación de masas escrito, dicha reserva por sí sola vaciaba de contenido la garantía.

- En un segundo orden de cosas, el artículo 46 facultaba a los autores, impresores y libreros que considerasen tener un motivo para quejarse de que se les había impedido la impresión o la venta de una obra para recurrir directamente por medio de una petición a la Junta Senatoria de Libertad de la Imprenta. Ahora bien, renglón seguido, el artículo 47 puntualiza que si, y *solo si*, la Junta entendiera que la publicación de la obra “no perjudicaba al Estado”, se requeriría al ministro que hubiera dado la orden de secuestro para que la revocase. Activado el

9 El artículo 143 del Estatuto de Bayona instaura un desarrollo sucesivo y gradual del texto constitucional mediante la aprobación de decretos y edictos por el Rey, estableciendo como plazo final para su ejecución total el 1 de enero de 1813.

10 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La libertad”, cit., p. 126, el cual se remite igualmente a las opiniones de ROMERO MORENO, J.M.: *Proceso y Derechos Fundamentales en la España del siglo XIX*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 57 y FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: “Una Constitución para España: el Estatuto de Bayona”, Estudio preliminar a la obra del propio autor *La Constitución de Bayona (1808)*, (Colección “Las Constituciones españolas”), Iustel, Madrid, 2007, p. 83.

11 ALMUIÑA FERNÁNDEZ, C.J.: “Opinión pública y revolución liberal”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 24, 2002, pp. 87-88.

procedimiento descrito, si después de elevar hasta tres requisitorias en el plazo de un mes al ministro censor correspondiente, éste hiciera caso omiso a la Junta, la misma se limitaría a convocar al Senado. Así bien, ciñéndonos a lo dispuesto en el artículo 48 del Estatuto, si el órgano advertía la existencia de méritos para ello, declararía haber “vehementes presunciones de que la libertad de expresión [había] sido quebrantada”, dando su presidente cuenta de la deliberación al Monarca. Con todo, la resolución sería examinada, en virtud de orden del Rey, por otra junta compuesta de los presidentes de sección del Consejo de Estado y de cinco individuos del Consejo Real (artículo 44, por remisión expresa del artículo 49).

De este modo, Napoleón consiguió diseñar un “sistema de garantías” para la libertad de imprenta sobre el papel, ya que, en la práctica, no conllevaría pérdida de control alguna del aparato estatal sobre la misma. A pesar de las promesas realizadas, ni habría ley que la regulara, ni tampoco órgano que la tutelara. La prueba más evidente de ello lo supone el hecho de recurrir a un concepto tan indeterminado -y fácilmente determinable según qué intereses- como es la necesidad de no apreciar en el contenido de la publicación algún tipo de *perjuicio* al Estado para que pudieran iniciarse las actuaciones. Por no hablar de que el proceso para recurrir, tan largo como complejo, culminaba con la decisión, al menos de forma indirecta, del Rey francés. En un régimen en el que cualquier cuestión debía obtener la aprobación del Soberano (basta con observar el Título XI del Estatuto de Bayona y el sistema de nombramiento y remoción de los jueces establecido), la libertad de expresión e información tendrían el mismo sino.

Lo que no puede negársele al Estatuto de Bayona, en relación con la libertad de expresión religiosa, es el mérito de acabar con la Inquisición. Así, en virtud de su artículo 98, se suprimía la existencia de tribunales “con atribuciones especiales”<sup>12</sup>.

### III. LA LIBERTAD POLÍTICA DE LA IMPRENTA DE LAS CORTES DE CÁDIZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812.

En la otra cara de la invasión francesa se encuentra el pueblo español, que no va a contemplar de brazos cruzados la ocupación de su territorio y la imposición del despotismo francés. El estallido de la Guerra de la Independencia y el levantamiento popular del 2 de mayo de 1808 va a inaugurar en España una etapa de desarrollo de la prensa como arma propagandística, y, en fin, un cambio de paradigma en la concepción de los medios de comunicación. A partir de dicho momento, “[e]l pueblo actúa ahora como soberano y es a él a quien le dirigen los innumerables escritos que tratan de ilustrarle, adoctrinarle y prevenirle”<sup>13</sup>.

12 “Pero esta abolición fue tan discreta que nadie (salvo el Rey y [su Ministro del Interior]) pareció enterarse de ella” (DUFOUR, G.: “¿Cuándo fue abolida la Inquisición en España?”, *Cuadernos de Ilustración y Romanticismo: Revista del Grupo de Estudios del S.XVIII*, núm. 13, 2005, p. 97).

13 LÓPEZ DE LERMA GALÁN, J.: “Fundamentos jurídicos”, cit., p. 256.

Muy consciente del poder de la opinión pública fue precisamente Napoleón, quien llevó a cabo una auténtica campaña política por medio de la prensa tanto dentro, como fuera del país. Curiosamente, utilizaría como principal elemento propagandístico su *decisión personal* –enfaticando él mismo este extremo– de acabar definitivamente con el Santo Oficio<sup>14</sup> “como atentatorio de la Soberanía y a la Autoridad Civil”. Aunque su hermano José I tampoco se quedaría atrás. Así, una vez que consiguiera el monopolio de la *Gazeta de Madrid*, haría publicar en el número de fecha 25 de enero del 1809 de la misma un decreto por el que “queriendo que nuestros pueblos se hallen instruidos, así de los actos del gobierno, como de los sucesos de España”, y “siendo verdadero medio para ello que reciban la gaceta de oficio”, dejaba la redacción del periódico “a cargo del ministro de la Policía que la inspeccionaría por sí mismo” (artículo VI)<sup>15</sup>.

De forma paralela a la divulgación por los canales oficiales del ideario francés, el bando sublevado va a promover un modelo de libertad de imprenta, que, además de canalizar la lucha expresiva contra el enemigo y el fervor patriótico, buscará la superación del sistema napoleónico expresado en la Carta de Bayona en aras de permitir la formación y difusión libre de ideas. Así, especialmente después de la victoria española en la Batalla de Bailén de julio de 1808, la conciencia de los liberales de la “importancia táctica” de la prensa, va a desembocar en un incremento exponencial, sin aparente control, de pasquines, folletos y periódicos que “conducirán de modo irreversible a la más plena libertad de imprenta”<sup>16</sup>.

El esplendor del liberalismo español va a alcanzar su punto más alto con la promulgación de dos normativas de trascendental calado para el asentamiento de la que parecía ser la nueva situación de aquella libertad: el Decreto IX sobre la Libertad política de la Imprenta (de 10 de noviembre de 1810) y la Constitución de 1812. Veámoslas.

14 Si bien la supresión de la Inquisición se había hecho mediante el Estatuto de Bayona, debido a que éste quedaría en suspenso tras el levantamiento popular y al filón reputacional que tenía la medida, el Emperador por decreto de diciembre de 1808, como bien refleja la *Gazeta de Madrid* de 16 de diciembre de 1808, dirá: “He abolido ese tribunal”. Esta decisión le serviría para, incluso mediante su escenificación en obras de teatro, lanzar al mundo el mensaje de que lejos de haber “invadido” España, la había liberado.

15 La *Gazeta de Madrid*, del miércoles 25 de enero de 1809, puede consultarse en <https://www.cervantesvirtual.com/obra/num-25-25-de-enero-de-1809/>. A este respecto, indican ESTALA, P., y LARRIBA, E.: en *El imparcial o Gazeta política y literaria (21 de marzo de 1809-4 de agosto de 1809)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, Madrid, 2010, pp. 19-20, que: “Con el objetivo de disimular su dimensión propagandística, la *Gazeta de Madrid* venía pues presentada como un periódico «de oficio» meramente informativo. Pero, como era de esperar, su principal norte estribó, mientras estuvo en manos de los afrancesados, en ensalzar la imagen de Napoleón y de José I que, identificado con su nación (como subrayaron en más de una ocasión los gaceteros), aspiraba a ser un «Rey filósofo» y no intruso”. Idea a la que se le debe unir el hecho de que el Monarca francés, consciente igualmente de la importancia que en la difusión de ideas tenía el sermón religioso, ordena la remisión de un ejemplar de la *Gazeta* diaria a los Arzobispos, Obispos y curas (artículo I del Decreto). De este modo, como reconocen los referidos autores, “[quedaba] pues muy claro que una información no era sino «una noticia autorizada»”.

16 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 124, 2004, pp. 35-36.



La importancia que para los revolucionarios españoles tenía la libertad de expresión, y, más concretamente, la urgencia de acabar con su represión, llevaría a unas Cortes de Cádiz recién formadas a alumbrar el Decreto IX sobre la Libertad política de la Imprenta<sup>17</sup>. Así, en lo que hoy tendríamos como preámbulo de la norma, se establece que: “[...] la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es no solo un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la Nación en general, y el único camino para conocer la verdadera opinión pública”.

De acuerdo con dichas pretensiones, el artículo I del Decreto IX proclama que: “todos los cuerpos y personas particulares, de cualquier condición y estado que sea, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, de revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación”, al mismo tiempo que su artículo 2 abole expresamente los juzgados de imprenta, y, lo que es más importante, la censura de las obras políticas precedente a su impresión.

No obstante lo anterior, no se trata del reconocimiento de un derecho absoluto. Para empezar, el artículo 3 previene del abuso de dicha libertad estableciendo que los autores e impresores serán responsables respectivamente del ejercicio ilegítimo del mismo. Siendo más preciso, el artículo 4 condena los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las leyes fundamentales de la Monarquía, los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres; cuya averiguación, calificación y castigo se encomienda a los jueces y Tribunales (artículo 5)<sup>18</sup>.

Conforme con dichas ideas, se crea un órgano especial “para asegurar la libertad de imprenta y contener al mismo tiempo su abuso” (artículo 13): La denominada Junta suprema de Censura, junto con sus homólogas Juntas de provincia, tenían por cometido revisar las obras que se hubieran denunciado ante cualquier instancia gubernativa o judicial. La forma de proceder era la siguiente: si, realizado un primer examen de las mismas, la Junta censoria de provincia entendía que existían motivos para que fueran detenidas, los jueces, cual mano ejecutora, recogerían los ejemplares vendidos. Ahora bien, y aquí es donde reside la gran novedad, el secuestro de las publicaciones debía cumplir ciertas cautelas: en primer lugar, la Junta estaba obligada en todo caso fundar a la decisión requisitoria (artículo 15). Con esta nueva exigencia de motivación, se daba oportunidad al censurado de recurrir el dictamen; y, si la Junta de provincia confirmaba su primera censura, se abría un procedimiento de doble instancia, pudiendo el interesado

17 Celebrando las Cortes de Cádiz su primera sesión el 24 de septiembre de 1810, el Decreto IX se aprobaría ni tan si quiera dos meses después (para ser exactos, el 10 de noviembre del mismo año).

18 Llama la atención que, en este nuevo sistema de responsabilidades, se protege incluso el anonimato de los autores, pues “no estarán obligados a poner sus nombres en los escritos que publiquen” (artículo 7); obligación de la que sin embargo no se dispensa al impresor (artículo 8).

solicitar hasta dos revisiones a la Junta suprema, siendo ésta la que va a conocer y decidir en último término<sup>19</sup> (artículo 17).

Con todo, dicha disposición tiene una “importancia decisiva en nuestra legislación, puesto que representa un puente entre un sistema basado en la rígida censura previa y el nuevo que solo recurre en segundo término al sistema represivo”<sup>20</sup>. Sin embargo, si decíamos que la libertad de imprenta no se reconocía en términos absolutos, es también porque la cuestión religiosa no va a correr la misma suerte que la política; pues, a diferencia de esta última, seguirá sometida al yugo de la autorización<sup>21</sup>. Así las cosas, el artículo 6 del Decreto IX faculta a los Ordinarios eclesiásticos para ejercer la censura previa sobre los libros de religión según lo establecido en el Concilio de Trento. Y aunque también se introducirán en este ámbito algunas precauciones, éstas eran igualmente mucho más débiles: el Ordinario no podría negar la licencia sin declarar previamente su censura y celebrar una audiencia con el interesado (artículo 19); hecho esto, y si el Ordinario no cambiaba de parecer, estaba permitido acudir con copia de la censura a la Junta suprema para que, si hallaba digna de aprobación la obra censurada, remitiera su dictamen al Ordinario censor “para que *más ilustrado sobre la materia*, concediera la licencia, *si le pareciere*, a fin de excusar recursos ulteriores” (artículo 20)<sup>22</sup>.

Al margen de esta última cuestión, nos adherimos al aplauso colectivo que la doctrina dedica a dicha norma. No solo por tratar de imponerse a las fuerzas imperantes (sobre todo, a los aún defensores del Antiguo Régimen); sino, también, por la prioridad con que las Cortes de Cádiz trataron la materia<sup>23</sup>, que pasaría de

19 Hasta ahí llegaría la competencia de las Juntas. Así, de la lectura conjunta de los artículos 5 y 19, si aquellas declarasen que la obra contenía, por ejemplo, injurias personales, su juicio se seguiría ante el tribunal competente.

20 ALMUIÑA FERNÁNDEZ, C.J.: “Opinión pública”, cit., p. 90; autor que se muestra con dicha obra excesivamente entusiasta, refiriéndose en varias ocasiones al reglamento de 1810 como la “pieza angular en nuestra legislación sobre esta materia”, que “respira libertad desde el primer precepto” (p. 92), llegando a afirmar que, a partir de dicho momento, “la libertad es total” (p. 93).

21 Ahora bien, si *a priori* resulta indudable que nos encontramos ante una restricción importante en materia de libertad de expresión, no podemos caer en el error de verlo con los ojos de hoy. Esta conquista del sector conservador sobre el liberal, que encontrará también reflejo en la Constitución de 1812, responde a que, como bien explica GARCÍA TROBAT, P.: en *Constitución de 1812 y educación política, Cortes Generales*, Madrid, 2010, pp. 301 y 319, “los liberales sabían que si se quería atraer a la mayor parte de la población, o por lo menos no tenerla en contra, tenían que convencer de la protección que la carta magna aseguraba a sus creencias”; ya que “no se quería o no se podía romper con la religión ni con la jerarquía eclesiástica, porque la mayor parte del pueblo español era católico”.

22 Adviértase, como así hemos querido resaltar con el empleo de la cursiva, el carácter no vinculante de las indicaciones que la Junta Suprema pudiera hacer al Ordinario eclesiástico. Sin libertad de culto y estando aún la cuestión religiosa sometida de manera exclusiva a la jurisdicción eclesiástica, cualquier regulación u observación que sobre la misma hiciera la autoridad civil tenía un valor similar al de una norma, como diríamos hoy en día, de *soft law*.

23 Irónicamente, influenciadas por los revolucionarios franceses. Así, en la elaboración del Decreto IX y de la Constitución de 1812, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (artículo 11: “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede por lo tanto hablar, escribir e imprimir libremente, a condición de responder a los abusos de esta libertad en los casos determinados por la ley”) y la Constitución monárquica francesa de 1791 (en la que se garantiza como derechos naturales y civiles “[l]a libertad a todo hombre de hablar, escribir, suprimir y publicar sus pensamientos, sin que sus escritos puedan ser sometidos a censura

este modo a encabezar el listado de las reformas políticas que llevarán a cabo hasta 1812. Ello con conocimiento de causa de sus múltiples flaquezas, pues la idílica separación de poderes no terminaría de llevarse a efecto<sup>24</sup>. Por demás que las Cortes no mostraron recelos para inmiscuirse en la labor de las juntas<sup>25</sup>; o que la intervención de la Iglesia como cuarto poder latente, imposibilitó el reconocimiento de una libertad de imprenta plena, así como la implantación de un sistema completamente depurado<sup>26</sup>.

El Decreto IX, fue elevado a rango de ley por las Cortes el 19 de marzo de 1812, convirtiéndose así en la primera Ley de Imprenta española<sup>27</sup>.

En la misma fecha, nace, ahora sí, la otra gran obra del liberalismo español, la Constitución de 1812, proclamando la soberanía nacional en su artículo 3 y estableciendo el deber de la Nación española en el artículo 4 de “conservar y proteger las leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”. En lo relativo a la libertad de imprenta, el artículo 371 reproduce el explicado artículo I del Decreto IX en su literalidad (al que sin más nos remitimos), pero elevándolo ahora a la categoría de derecho constitucional. Dentro de la tendencia liberal hacia el reconocimiento individualista de las libertades, su incardinación en el Título IX de la Constitución, dedicada a la instrucción pública, revela “el entendimiento de dicho derecho no

---

alguna ni inspección antes de su publicación, y ejercer el culto religioso al que está vinculado”) harán de musas del constituyente gaditano. Sobre la influencia en nuestro constitucionalismo democrático actual de los textos constitucionales franceses, *vid.*, la excelente compilación y estudio que de los mismos ha realizado VERA SANTOS, J.M.: en su obra *Las Constituciones de Francia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004 (en especial: pp. 34 y ss., y 49 y ss.).

- 24 DE ARGÜELLES, A., figura esencial del cambio, además de ser un férreo defensor de la libertad de imprenta (*vid.*, ALCALÁ GALIANO, A.: *Memorias I*, Madrid, 1886, p. 276; o DE CASTRO, A.: *Cortes de Cádiz*, I, Madrid, 1913, pp. 193 y ss., que se refieren a un total de catorce discursos iniciales pronunciados por el político con tal fin), también abogaba por la necesaria descentralización del poder. A ello hizo alusión en su brillante “Discurso preliminar”, que encontramos en *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Cuadernos y debates, Bicentenario de las Cortes de Cádiz, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989, p. 98, con las siguientes palabras: “Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de cualquiera otro acto de la autoridad soberana, que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto. Tal vez podría convenir en circunstancias de grande apuro reunir por tiempo limitado la potestad legislativa y ejecutiva; pero en el momento en el que ambas autoridades o alguna de ellas reasumiese la autoridad judicial, desaparecería para siempre no solo la libertad política y civil, sino hasta aquella sombra de seguridad personal los mismos tiranos si quieren conservarse sus Estados”.
- 25 Así lo critica FERNÁNDEZ SEGADO, F.: en “La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz”, *cit.*, p. 48, según el cual “las Cortes intervinieron activamente en distintas ocasiones en asuntos relacionados con la libertad de imprenta de los que, en puridad, debiera haber conocido la jurisdicción especial creada en el Decreto [...] el recurso a las Cortes respondió en buen número de casos, de un lado, a la ausencia en la sociedad y particularmente en las clases gobernantes, de un talento adecuado en orden al ejercicio de la libertad de expresión con la subsiguiente aceptación de la crítica [...] y de otro lado, a las maquinaciones de los absolutistas, opuestos a esta libertad”.
- 26 Ejemplo de ello lo encontramos en que, siguiendo lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto IX, parte de los miembros que componían las Juntas debían ser eclesiásticos (tres en la Junta suprema de Censura y dos de los cinco que integraban las Juntas provinciales). Sin olvidarnos de lo que hemos señalado anteriormente en la nota nº 21 en relación con el poder de decisión de los Ordinarios eclesiásticos.
- 27 GÓMEZ REINO, E.: *Aproximación histórica al Derecho de la Imprenta y de la Prensa en España (1480-1966)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 95.

solo como tal, sino como elemento esencial para el desenvolvimiento del sistema democrático<sup>28</sup>.

Asimismo, fruto del paralelismo existente entre ambas disposiciones, los escritos religiosos quedan de nuevo excluidos de la libertad de imprenta, pues, ex artículo 12, la religión católica es declarada la “única verdadera”, prohibiéndose expresamente el ejercicio de cualquier otra<sup>29</sup>.

Por otro lado, el artículo 131, apartado vigesimocuarto, atribuye a las Cortes la facultad de “proteger la libertad política de imprenta”.

Para terminar, el 10 de junio de 1813, en aras de aclarar, completar y subsanar algunas deficiencias de las disposiciones en vigor, se promulgan el Decreto CCLXIV, de adiciones a la Ley de Libertad de Imprenta; y el Decreto CCLXV, de Reglamento de las Juntas de Censura.

Desgraciadamente, los avances conseguidos en materia de libertad de imprenta durarán poco. La firma del *Tratado de Valençay*, en diciembre de 1813, supuso el fin de la Guerra de la Independencia y la salida de las tropas francesas de la península. El trono vacío sería de nuevo ocupado por Fernando VII (“El Deseado”), aunque no de la forma esperada. Así, en mayo de 1814, el Monarca protagonizaría un golpe de Estado, restaurando el régimen absolutista. Toda la obra de las Cortes de Cádiz, incluida la Constitución de 1812, quedaría así derogada<sup>30</sup>. En su lugar,

28 VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones*, cit., p. 51, nota nº 109.

29 El 8 de diciembre de 1812 las Cortes de Cádiz inauguraron el debate sobre la compatibilidad entre la Inquisición y la nueva letra constitucional y su declaración de la libertad de expresión. Discusión que se extendería hasta febrero de 1813, cuando, por Decreto CCXXIII, se aprobaría una cuestionable abolición del Santo Oficio. Así, cumpliendo con lo establecido en el artículo 12 de la Constitución de Cádiz, el Tribunal de la Inquisición pasaría simplemente a sustituirse por los “tribunales protectores de la fe”, atribuyéndoles la competencia para enjuiciar los delitos expresivos contra la fe (entre los que seguía estando el delito de herejía), quedando igualmente instaurada la censura eclesiástica de libros.

30 El Real Decreto de 4 de mayo de 1814 puede consultarse en <https://www.cervantesvirtual.com/obra/real-decreto-de-fernando-vii-derogando-la-constitucion-valencia-4-mayo-1814/>, en virtud del cual el Monarca absolutista se presenta al pueblo español como su salvador ante los males del Estado constitucional: “Por manera que estas bases pueden servir de seguro anuncio de mis reales intenciones en el gobierno de que me voy a encargar, y harán conocer a todos no un déspota ni un tirano, sino un Rey y un padre de sus vasallos. Por tanto, habiendo oído lo que unánimemente me han informado personas respetables por su celo y conocimientos, y lo que acerca de cuanto aquí se contiene se me ha expuesto en representaciones, que de varias partes del reino se me han dirigido, en las cuales se expresa la repugnancia y disgusto con que así la constitución formada en las Cortes generales y extraordinarias, como los demás establecimientos políticos de nuevo introducidos, son mirados en las provincias; los perjuicios y males que han venido de ellos, y se aumentarían si yo autorizase con mi consentimiento, y jurase aquella constitución; conformándome con tan decididas y generales demostraciones de la voluntad de mis pueblos, y por ser ellas justas y fundadas, declaro que mi real ánimo es no solamente no jurar ni acceder a dicha constitución ni a decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias, a saber, los que sean depresivos de los derechos y prerrogativas de mi soberanía, establecidas por la constitución y las leyes en que de largo tiempo la nación ha vivido, sino el de declarar aquella constitución y tales decretos nulos y de ningún valor y efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubieran pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo alguno, y sin obligación en mis pueblos y súbditos, de cualquiera clase y condición, a cumplirlos ni guardarlos...” La reacción ante la vuelta a la censura y la prohibición de la libertad de imprenta no tardaría en llegar. Así, por ejemplo, *La Abeja Madrileña*, publica un suplemento de 7 de mayo de 1814, para, después hacer una serie de reflexiones críticas (“[...] Examine V.M., quiénes son los verdaderos realistas; si lo son los que adulan al

se aprueba el decreto de 2 de mayo de 1815, en virtud del cual se prohíbe la publicación de cualquier periódico o folleto, con las excepciones de la *Gaceta Oficial* y del *Diario de Madrid*<sup>31</sup>; sumiéndose a partir de dicho momento nuestro país en una etapa de retrotracción de derechos, que incluiría el restablecimiento del Tribunal de la Inquisición por decreto de 21 de julio de 1814<sup>32</sup>.

Antes de finalizar con este epígrafe, debemos referirnos, aunque sea brevemente, a la segunda etapa de vigencia de la Constitución gaditana. El 1 de enero de 1820, el pronunciamiento de Rafael de Riego obliga a Fernando VII a restablecer el texto constitucional de 1812, inaugurándose con ello el periodo histórico denominado *Trienio Constitucional*, que irá desde 1820 hasta 1823. Durante estos tres años, rebrotarían de un modo nunca visto las ansias de opinar, de explicar, de reivindicar, de informar...; “todo aquel que quería decir algo, aunque no tuviese nada que decir, fundaba inevitablemente un periódico”<sup>33</sup>. De nuevo surge el problema de evitar el abuso de una libertad de expresión desbocada, dictándose en consecuencia tres importantes leyes de contención: el Decreto de 22 de octubre de 1820 (al que sucede el Decreto de 12 de febrero de 1822); y, constituyéndose como la primera ley penal española, el Código Penal de 1822. En relación con la represión de los delitos de imprenta, es importante señalar que dichas normas nacieron para complementarse<sup>34</sup>.

Muy *grasso modo* destacaremos del Decreto de 1822, la consideración como “subversivos” los escritos por los que se injuriase “la sagrada é inviolable persona del Rey” o por los que se difundieran máximas contrarias a alguno de los preceptos fundamentales de la Constitución (artículo 1); así como el hostigamiento a la libertad artística, de la que se ocupan cinco preceptos de su articulado (artículos 2-6). El Código Penal de 1822, por su parte, si bien protegía a la libertad de

---

rey, dándole más de lo que toca; ó si lo son con título honorífico, y razón los que defienden como deben sus derechos [...]), despedirse de sus lectores en un más que evidente tono sarcástico: “Aviso al pueblo de Madrid y al de todas partes donde haya llegado este *mal andante* y *mal-andado* papel, llamado la *Abeja Madrileña*. Los redactores de éste periódico están imposibilitados de proseguir en su publicación; porque se encuentran atacados de *perlesía* resultas de cierto *ayre seco*, que sopla de *Levante*; viéndose precisados a *mudar de ayres* y *tomar aguas termales* [...]”.

- 31 PEREIRA CASTAÑARES, J.C., y PELAYO GALINDO, O.: “La prensa en tiempos de Fernando VII (1814-1833)”, *Cuadernos de investigación histórica*, núm. 12, 1989, p. 84.
- 32 “Fruto de estas disposiciones, así como la situación política general, es la dificultad de aparición de nuevas publicaciones que necesitaban de unos requisitos de muy difícil cumplimiento, y por ello la ausencia de las mismas” (BEL MALLÉN, J.I.: “La libertad”, cit., p. 26).
- 33 GÓMEZ APARICIO, P.: *Historia del periodismo español (I) desde la Gaceta de Madrid (1661) hasta el destronamiento de Isabel II*, Editorial Nacional, Madrid, 1967, p. 136.
- 34 MIRA BENAVENT, J.: en *Los límites penales a la libertad de expresión en los comienzos del régimen constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 114-115, defiende que no puede hablarse de una duplicidad legislativa, en tanto en cuanto el Decreto de 1820 y el Código Penal de 1822 se complementaban. En este sentido, el autor pone de relevancia que las Comisiones legislativas que se encargaban de la elaboración de los mismos, se simultanearon en el tiempo, hasta el punto de suspenderse algunas sesiones parlamentarias para evitar solapamientos o antinomias jurídicas en el articulado.

expresión en su artículo 242<sup>35</sup>, también muestra un gran interés por contener los ataques expresivos.

No obstante ello, llega la *Década Ominosa* (1823-1833): Gracias al episodio de los *Cien Mil Hijos de San Luis*, Fernando VII pondrá fin al Estado constitucional reestablecido por la revolución liberal de 1820. Y, de nuevo, como hizo a su vuelta del exilio allá por 1814, dejaría sin efecto toda la legislación dictada en el marco de la Constitución de 1812, esta vez en virtud del Decreto de 1 de octubre de 1823: "Son nulos y de ningún valor todos los actos del gobierno llamado constitucional (de cualquiera clase y condición que sean) que ha dominado a mis pueblos desde el día 7 de marzo de 1820 hasta hoy día 1 de octubre de 1823, declarando, como declaro, que en toda esta época he carecido de libertad, obligado a sancionar las leyes y a expedir órdenes, decretos y reglamentos que en contra mi voluntad se meditaban y expedían por el mismo gobierno".

#### IV. ¿TODO VALE?: EL RESTABLECIMIENTO DE LA LIBERTAD DE IMPRENTA CON LA CONSTITUCIÓN DE 1837 Y LOS ABUSOS PERIODÍSTICOS

Haciendo un pequeño salto en el tiempo<sup>36</sup>, fue el voto de censura presentado por el bando progresista frente al gobierno del moderado Francisco Javier de Istúriz y la celebración de elecciones en julio de 1836 lo que terminaría por dinamitar el clima de crispación política que se vivió durante la Regencia de María Cristina de Borbón-Dos Sicilias. El 12 de agosto de ese mismo año, tuvo lugar el motín de La Granja, en el que, bajo el grito "¡Viva la Constitución!", un grupo de Sargentos de la guarnición y de la Guardia Real constriñeron a la Reina Gobernadora a restaurar el régimen liberal de 1812.

El fin del absolutismo dio alas a los españoles para recuperar todas las libertades que durante tanto tiempo les habían sido arrebatadas. Sin embargo, el cambio tan abrupto hacia un régimen mucho más permisivo, haría que la libertad de expresión

35 El artículo 242 del Código Penal de 1822, encabezando el listado de delitos cometidos contra la libertad individual de los españoles (Capítulo IV), como delitos cometidos en contra de la Constitución (Título I), establece: "El que impidiere ó coartare á algun español el ejercicio de la facultad legitima que tiene para *hablar* , escribir y hacer libremente todo aquello que no esté prohibido ó se prohibiere por las leyes ó por legitima autoridad con arreglo á ellas, y que no ceda en perjuicio de otra persona, ó que aunque ceda esté autorizado por la ley, es violador de la libertad individual, y sufrirá un arresto de dos dias á dos meses. Si el violador empleare para ello alguna fuerza ó violencia, ó abusare de autoridad pública que esté ejerciendo, será castigado con arreglo al capitulo cuarto, título primero de la segunda parte." Véase que mientras que en el artículo 371 de la Constitución de Cádiz el reconocimiento de la libertad de expresión parece quedar reducido a su manifestación escrita (esto es, a la libertad de imprenta), la legislación penal protege directamente el derecho a expresarse libremente mediante el uso de la palabra.

36 Fernando VII, que había recuperado sus plenos poderes desde 1830, muere en septiembre de 1833. Este hecho dará lugar, además de a otros hitos históricos que ahora, por razones de espacio y tiempo, debemos omitir, a la aprobación del Estatuto Real (1834-1836) durante la Regencia de María Cristina y la minoría de edad de su hija Isabel II. Sin embargo, el objeto del presente trabajo nos impide detenernos en su estudio. Así, tenido a *regañadientes* como una de las Constituciones de nuestro país (sobre su naturaleza jurídica, *vid.*, TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, Capítulo Tercero), guarda silencio absoluto sobre los derechos y libertades de los españoles (y, por ende, sobre la libertad de expresión).

no fuera acogida de la manera debida. Muchos son los que denuncian los abusos periodísticos que se cometieron en aquella época<sup>37</sup>. Para reconducir esta situación, se aprueba en marzo de 1837 una nueva ley de imprenta<sup>38</sup>, que introducirá por primera vez en la historia de la prensa escrita española la definición legal de periódico<sup>39</sup>. Igual de singular fue la creación de una nueva obligación para los editores de dejar un depósito-fianza<sup>40</sup>, la inclusión de ciertos requisitos a cumplir para poder ser editor<sup>41</sup>; y, sobre todo, el establecimiento de una responsabilidad subsidiaria o en cadena de los autores, editores e impresores (en dicho orden) en los artículos 5 y 6.

Con la aprobación escasos meses más tarde del texto constitucional de 1837, estaremos ante la primera declaración sistematizada de derechos de toda nuestra historia constitucional. Concretamente, su artículo segundo reconoce el derecho de todos los españoles de imprimir y publicar libremente sus ideas, sin más límites que los establecidos por ley (como los que acabamos de comentar). Desaparece pues la censura previa, la tradicional dicotomía escritos religiosos-políticos y el enjuiciamiento de los delitos de imprenta se atribuye en exclusiva a los Jurados (los cuales vendrían a suplir a las antiguas juntas doceañistas). Hay que tener en cuenta que dicha actitud ante la libertad religiosa ya venía tomando forma desde que el Decreto dado por la Regente el 15 de junio de 1834 acabase ya, de una vez por todas<sup>42</sup>, con la Inquisición en España.

- 
- 37 Aunque pueda resultar paradójico, todos los periódicos de la época propugnaron la necesidad de restringir la tan anhelada libertad. A modo de ejemplo, PÉREZ JUAN, J.A.: en “La aplicación de la ley de imprenta de 15 de marzo de 1837”, *Anuario de historia del derecho español*, núm. 76, 2006, nota al pie n° 138, muestra las declaraciones que en tal sentido hicieron *El Constitucional*, *El Español* y *El Eco del Comercio*. Asimismo, el autor, en las pp. 693-694 de la citada obra, relata como “la práctica periodística había demostrado la ineficacia de la legislación vigente para atajar los excesos comentados en materia de imprenta” y que “la citada normativa no establecía ninguna traba para la creación de un nuevo periódico, pudiendo «cualquiera fundar un diario, y predicar cotidianamente las ideas de su imaginación o de su interés, sin que la sociedad le pida garantías para el uso de un arma tan poderosa»”. Fue tal el caos en el que se vio inmersa la prensa periódica, que surgieron situaciones tan disparatadas como el hecho de que reclusos e indigentes tuvieran por costumbre firmar artículos o rubricar noticias a cambio de unas cuantas monedas o copas de vino.
- 38 Algunos autores se refieren a la misma como “Ley de Prensa”, otros como “Ley de Imprenta”; unos la datan en el 15 de marzo de 1837, aunque también se habla de la Ley del 22 de marzo de 1837. Sin embargo, todos ellos están refiriéndose a la misma normativa. Lo que ocurre es que trascurren siete días desde que es aprobada por las Cortes hasta que recibe el refrendo de la Reina Regente, de ahí la confusión creada.
- 39 GÓMEZ APARICIO, P.: *Historia del*, cit., , p. 235; entendiéndose por tal, ex artículo 2, “todo impreso que se publique en épocas ó plazos determinados ó inciertos, siempre que sea bajo un título adoptado previamente, y que no exceda de seis pliegos de impresión”.
- 40 Si bien esta obligación se establece en el artículo 1 de la Ley de Imprenta de 1837, su artículo 8 exceptúa del deber de dejar depósito tanto a los boletines oficiales que no trataran de otros asuntos que los que anunciaran en sus títulos, así como a los periódicos que no tocaran temas religiosos o políticos.
- 41 El artículo 3 de la ley de imprenta establece que solo podía ser editor el ciudadano en el pleno ejercicio de sus derechos y cabeza de familia con casa abierta en el pueblo en el que se publica el periódico y haber realizado el depósito exigido. Por su parte, sería la autoridad política la que decidiría sobre la aptitud del potencial editor, pudiendo éste en todo caso recurrir la decisión ante el “jurado de acusación”.
- 42 Si decíamos que Fernando VII en 1814 anularía todas las disposiciones aprobadas por las Cortes de Cádiz (vid., punto n° III: “La libertad de imprenta...”, *in fine*), el decreto de abolición de la Inquisición doceañista volvía a estar en vigor durante el *Trienio Constitucional* (1820-1823) y de nuevo a quedar sin efecto al inicio de la *Década Ominosa*. En rigor, lo que se establecería durante esta última etapa del reinado de Fernando VII fueron las denominadas “juntas de fe”, que “nacieron con el propósito declarado de sustituir a la no restablecida Inquisición”, aunque “sus funciones fueron las mismas que las del histórico Santo Oficio” (La

Ahora bien, la promulgación del Reglamento de 17 de octubre y de la Real Orden de 5 de junio de 1839, estableciendo reglas para el uso de la libertad de imprenta, supondrán un nuevo varapalo para la libertad de expresión. En esta última, la Reina Gobernadora, tratando de ensalzar la labor realizada para proteger “constantemente el uso de tan importante derecho”, lamenta que “este uso [había] degenerado en un desenfreno tan funesto y lastimoso, que hiere y mata a la misma libertad”. Así, “a fin de que en lo posible se ponga coto a tan deplorables abusos”, entre otras, la regla tercera autoriza al jefe político a suspender inmediatamente los ejemplares en los que apreciare artículos capaces de herir “la tranquilidad pública, que ataquen la religión u ofendan la moral, las costumbres o el pudor”.

## V. LA ESTOCADA FINAL A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1845 Y LA NORMATIVA INFRA-CONSTITUCIONAL.

En 1843, Isabel II dará comienzo a su reinado efectivo<sup>43</sup>. Tras el triunfo del bando moderado liderado por Ramón María Narváez, se aprueba la Constitución de 1845<sup>44</sup>, que tendrá como objetivo primordial recuperar los postulados tradicionales que se habían perdido con el gobierno progresista.

En particular, la libertad de imprenta será uno de los derechos fundamentales que más se vieron afectados por los cambios que introduce la Constitución isabelina. De la lectura de su segundo precepto, extraemos cuales van a ser las

---

PARRA LÓPEZ: E.: “Ni restaurada, ni abolida. Los últimos años de la Inquisición española” (1823-1834), *Ayer*, núm. 108, 2017, p. 159).

- 43 Aún menor de edad, después de que la “Revolución de 1840” obligara a su madre, la Reina Gobernadora, a renunciar a la Regencia y del posterior exilio a Inglaterra en julio de 1843 del general Espartero, quien había ejercido de regente después de aquella.
- 44 Como ocurría con el Estatuto de Bayona, la naturaleza jurídica de la Constitución de 1845 es harto discutida. ¿Estamos tan solo ante una reforma de la Constitución de 1837, o, al contrario, ante la introducción de un nuevo orden constitucional? Si bien la mejor doctrina (VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones*, cit., p. 209; SÁNCHEZ AGESTA. L.: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 287-292; TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, 2004, p. 84; TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 68; FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones Históricas Españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 1986, pp. 226-227; DE ESTEBAN, J., GARCÍA FERNÁNDEZ, J., y ESPÍN, E.: *Esquemas del constitucionalismo español (1808-1976)*, Publicaciones Facultad de Derecho, Madrid, 1976, pp. 52-53; y MEDINA MUÑOZ, M.A.: “La reforma constitucional de 1845”, *Revista de estudios políticos*, núm. 203, 1975, pp. 75-106) se inclina por la primera alternativa, no creemos desdeñable la segunda. Nos explicamos. Acogiéndonos a las tesis desarrolladas en torno a la existencia de límites implícitos a la reforma constitucional, entendemos que una modificación sobre el papel tan sustancial como es un cambio en la titularidad de la soberanía (si en la Constitución de 1837 el poder regio emplea la siguiente fórmula: “Que las Cortes generales han decretado y sancionado, y Nos de conformidad aceptado, lo siguiente [...] Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812, las Cortes generales, congregadas a este fin, decretan y sancionan la siguiente...”, en la de 1845 encontramos otra bien diferente: “Hemos venido, en unión y de acuerdo con las Cortes actualmente reunidas, en decretar y sancionar la siguiente...”) supondría, *per se*, la destrucción de la Carta Magna (sobre el cambio en la titularidad de la soberanía como límite material implícito *vid.*, VEGA GARCÍA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 289; y sobre la destrucción constitucional, *vid.*, FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: en “Orden constitucional, la rebelión y la violencia”, *LEFEBVRE*, 16 de abril del 2018, <https://elderecho.com/el-orden-constitucional-la-rebelion-y-la-violencia>). Por mucho que se pretenda edulcorar, el poder de unas Cortes que deciden de forma mancomunada junto con el poder regio imperante, nunca será tan fuerte como el de aquellas que lo hacen en solitario. Y así creemos que ha quedado reflejado en la Constitución isabelina.



notas características de la misma durante este nuevo régimen constitucional: por una parte, se proclama de nuevo la capacidad para imprimir y publicar las ideas sin previa censura; mientras que, por otra, desaparece la referencia al Jurado<sup>45</sup> como órgano supervisor y sancionador de los abusos expresivos.

Además, el último inciso del precepto constitucional delega en las leyes de regulación las especificidades que rodean a la prerrogativa<sup>46</sup>. Ello propició la sucesión de toda una serie de disposiciones que, poco a poco, irán empobreciendo dicha libertad.

En tal sentido, debemos destacar, por la importancia que tuvo, el Real Decreto de 6 de julio de 1845 (que desarrollaba y modificaba al anterior Real Decreto de 10 de abril de 1844). En el mismo, se inserta la clasificación de los escritos en “subversivos” (artículo 1)<sup>47</sup> y “sediciosos” (artículo 2)<sup>48</sup> y se prohíbe la venta o exposición al público de cualquier “dibujo, grabado, litografía, estampa ni medalla de cualquier clase y especie” sin previa autorización del jefe político de provincia (artículo 3). Además, a partir de la entrada en vigor del Código Penal de 1848, nos encontraremos con que determinados delitos de expresión quedarán sometidos a

45 En el Real Decreto de 2 de enero de 1853 se detalla el recorrido normativo seguido en la configuración del Jurado como órgano enjuiciador de los delitos de imprenta. Desapareciendo dicha institución en 1845 de la Ley Fundamental “porque las Cortes y Y. M. la consideraron en desacuerdo con nuestras costumbres y con el modo de enjuiciar de nuestros Tribunales”, así como de la ley de imprenta, será finalmente en 1853 cuando se decida sustituir de manera definitiva por un Tribunal judicial colegiado por “inspirar más confianza en el acierto de sus providencias un Tribunal de Jueces inamovibles e independientes que tienen por oficio administrar justicia y fundan en administrarla bien su crédito, su reputación, y su porvenir, que jueces eventuales á quienes repugna abandonar sus ordinarias ocupaciones para contraer compromisos que juzgan graves y molestos”.

46 MARTÍNEZ MARTÍNEZ, F.: en *La vuelta de tuerca moderada: el proyecto de constitución y leyes fundamentales de don Juan Bravo Murillo (año 1852)*, Dykinson, S.L., Madrid, 2019, p. 265, alerta sobre esta des-constitucionalización: “Se pone el foco en la ley y se considera que es ésta la exclusiva medida de garantía de la citada libertad. Habrá que confiar en la misma, en el instrumento legal en sí mismo considerado, y depositar el desarrollo de ese derecho en el ámbito de la ley, ya como trabajo parlamentario estricto, ya como obra del Ejecutivo. Hay una exigencia de buena fe de todo el arco político para que, de este modo, se pueda construir ese derecho, si bien no se asegura su nacimiento. La protección constitucional, su reflejo expreso en el texto constitucional, ni añadiría, ni quitaría nada a la esencia de la libertad referida”. Las sensibilidades que la libertad de expresión generó durante el reinado de Isabel II, nos impiden hacer ahora un análisis pormenorizado de toda la normativa promulgada entonces en lo tocante a la imprenta. Para hacernos una idea, solo en la “Década Moderada”, los conservadores aprobarían hasta cinco disposiciones generales por la vía del Real Decreto. En este sentido, MARCUELLO BENEDICTO, J.I.: en *Los proyectos de reforma política de Bravo Murillo en perspectiva. Conservadurismo autoritario y antiparlamentarismo en la Monarquía de Isabel II*, In Itiniere, Oviedo, 2016, pp. 75-76, denuncia la forma en la que el Ejecutivo burló la “reserva de ley” que la Constitución de 1845 contenía en materia de prensa, de forma que “[e]n dicha Década no se llegaría a formar en Cortes ninguna ley regulatoria de esta neurálgica libertad política”.

47 Dentro de los escritos “subversivos”, encontramos: “los impresos contrarios al principio y la forma de Gobierno [...] cuando tengan por objeto excitar la destrucción o mudanza de la forma de Gobierno” y “los que contengan manifestaciones de adhesión a otra forma diferente de Gobierno [...] manifestando de cualquier manera el deseo, la esperanza o la amenaza de destruir la monarquía constitucional y la legítima autoridad de la Reina”.

48 Se consideraban “sediciosos” los impresos que: 1) Elogiaran o defendieran hechos punibles por las leyes; 2) los que incitasen a su comisión; 3) los que tratasen de hacer ilusorias las penas; y, 4) los que, con amenazas, trataran de coartar la libertad de los jueces y tribunales en la aplicación de las leyes.

la referida legislación especial de imprenta, y otros en cambio lo estarán a la nueva legislación penal ordinaria<sup>49</sup>.

La Constitución de 1845 estuvo vigente hasta la promulgación de la Carta de 1869, habiéndose entre tanto intentado su modificación en varias ocasiones: En 1852, bajo el mandato de Bravo Murillo, se gestó la primera de las cuatro reformas constitucionales que finalmente no llegarían a término. Dicho proyecto de cambio no dotaba a la Constitución de una parte dogmática, por lo que no encontramos referencia alguna a la libertad de imprenta<sup>50</sup>. El segundo, en 1853, sin que el Gabinete Roncali aporte nada nuevo en materia de derechos<sup>51</sup>. No obstante, sí queremos poner de relevancia la denominada Constitución “Non Nata”<sup>52</sup>, de 1856, pues trató de superar los dogmas conservadores que se venían arrastrando; y, con ello, dejaría sentadas las bases del texto constitucional que se aprobará trece años más tarde. En este sentido, destacaremos su artículo 3, que pretendía devolver a los españoles la libertad de imprimir y publicar libremente sus ideas sin censura previa, “sin que pudiera secuestrarse ningún texto hasta después de haber empezado a circular”. Asimismo, buscaba restaurar a los Jurados como órganos encargados de calificar los delitos de imprenta. Poniendo fin al bienio progresista, O’Donnell restablecerá el 15 de septiembre de ese mismo año la Constitución de 1845 y dictará un Acta Adicional, cuyo artículo 1 asevera

49 El artículo 7 del Código Penal excluye de la aplicación de sus disposiciones a los “delitos de imprenta”. En este sentido, MIRA BENAVENT, J.: cit., p.190, siguiendo las tesis de J.F., PACHECO, determina qué delitos cometidos a través de la imprenta quedan o no sometidos a la regulación penal de 1848: “las leyes especiales, dado su carácter esencialmente político, debían ocuparse de aquellos delitos cometidos a través de la imprenta consistentes en enunciar máximas o doctrinas políticas. Y los delitos de esa clase estaban constituidos, según la doctrina de la época, sólo por aquellos impresos que contuvieron escritos subversivos, sediciosos, obscenos e inmorales, que eran los únicos a los que los artículos 34 y siguientes del Decreto de 10 de abril de 1844, a la sazón vigente, otorgaba la calificación de «delitos de imprentas» (la cursiva es del autor). Además de esto, es claro que mientras las calumnias e injurias cometidas contra particulares, como delitos privados, eran únicamente juzgables de acuerdo con la legislación y Tribunales ordinarios (así lo establece el artículo 97 del Real Decreto de 1844), las dirigidas al Rey y otras autoridades públicas podían ser sometidas al régimen especial de prensa (SÁNCHEZ, R.: “Derechos en conflicto. Honor, libertad de expresión y vida cotidiana en la España del siglo XIX”, *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, nº 21, 2020, (pp. 510-532), pp. 515 (nota nº 16) y 516.

50 Juan Bravo Murillo sustituye en la Presidencia del Consejo de Ministros a Ramón María Narváez en enero de 1851. Su proyecto de reforma constitucional buscará a toda costa reforzar el poder regio y el brazo ejecutivo del Estado. En consonancia con dichas metas, se recortarán las potestades de las Cortes -incluida la autonomía parlamentaria-, se restringirá la capacidad de legitimación activa y pasiva política y se establecerá un sistema elitista de senadores “natos”, “hereditarios” y “vitalicios”. Todo ello, junto con la recuperación del principio de confesionalidad estatal, podría explicar que tanto el proyecto constitucional propiamente como las ocho leyes que lo complementan guarden silencio respecto a la libertad de prensa. VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., en el Prólogo que escribe en la monografía de MARCUELLO BENEDICTO, J.I., *Los proyectos de reforma política de Bravo Murillo en perspectiva...*, cit., p. XII, la considera que “la reforma constitucional propugnada por Bravo Murillo, quien no podía sustraerse del ejemplo dado por Napoleón III al otro lado de los Pirineos, suponía una rectificación muy profunda del liberalismo. Era, en rigor, y lo seguirá siendo, la más conservadora (la más reaccionaria, para decirlo con más exactitud) de toda la historia constitucional española del siglo XIX”.

51 De hecho, lo que hace Federico Roncali es mantener el sistema de 1845, introduciendo ciertas novedades en relación con el Senado (la mayoría sacadas del programa de Bravo Murillo, otras por iniciativa propia).

52 Ni el proyecto de Bravo Murillo de 1852 ni el de Roncali de 1853 prosperaron por no recibir el debido respaldo parlamentario. No ocurrirá lo mismo con la Constitución “Non Nata”. Aprobada por las Cortes Constituyentes en diciembre de 1855, el golpe de Estado de Leopoldo O’Donnell impidió su promulgación, de ahí su apelativo.

lo sentado en el proyecto de Sartorius en relación con el Jurado. No fracasará en este empeño Ramón María Narváez, quien derogaría el Acta Adicional (que nunca llegaría a aplicarse) para introducir una serie de enmiendas a la Constitución de 1845 que estuvieron vigentes desde 1857 hasta que fueron eliminadas por Alejandro Mon en 1864<sup>53</sup>.

Paralelamente a estos proyectos, la normativa de prensa infra-constitucional también buscará constreñir dicha libertad. Al Real Decreto de 2 de abril de 1852 de Bravo Murillo y a la ley de 21 de diciembre de 1855, le sucederá la Ley de 13 de julio de 1857 (también conocida como “Ley Nocedal”). Sin embargo, la disposición más represiva dictada hasta el momento fue el Real Decreto de 7 de marzo de 1867<sup>54</sup>. A tales conclusiones llegamos sin gran esfuerzo tras una primera lectura de su articulado: además de disponer qué se entendería como impresos “clandestinos” (entre otros, los carteles que se fijasen sin haber sido dados a conocer previamente a las autoridades gubernativas y los escritos sujetos a la autoridad eclesiástica que vieran la luz omitiendo tal requisito), llama nuestra atención la necesidad de obtener autorización gubernativa como requisito *sine qua non* para publicar *cualquier tipo de escrito* (artículo 4). Por su parte, el Título IV dedica hasta dieciséis artículos a la regulación de los delitos de imprenta; mientras que el Título V se encarga del establecimiento de las penas, imponiendo a las conductas consideradas más graves (“los delitos cometidos por medio de la imprenta contra la Religión, contra la persona o dignidad del Rey y contra la seguridad del Estado”) una pena de prisión de hasta 6 años.

## VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1869 Y EL DERECHO A EMITIR LIBREMENTE IDEAS Y OPINIONES, POLÍTICAS O RELIGIOSAS, DE PALABRA O POR ESCRITO.

La Revolución de 1868, conocida como “La Gloriosa”, supuso a la vez el fin del reinado de Isabel II y el comienzo del denominado *Sexenio democrático* (1868-1972). Así las cosas, y rompiendo con todo lo anterior, se alumbró la Constitución de 1 de junio de 1869. Con su Título I (artículos 1 al 31), “por primera vez se garantizan eficazmente en España los derechos individuales; por primera vez se reconoce la más plena libertad para todos los españoles”<sup>55</sup>. Precisamente, de entre

53 La regulación de los derechos que lleva a cabo la Constitución de 1845 se mantiene inalterada tras la reforma de Narváez. Lo mismo ocurre con la “Ley Mon” que, en su artículo único, dispone “queda derogada la Ley de reforma de Julio de 1857, restableciéndose en su integridad la Constitución del Estado” (Gaceta de Madrid de 22 de abril de 1864, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1864/113/A00001-00001.pdf>).

54 Sostienen tales consideraciones MARQUELO BENEDICTO, J.I.: “La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal”, *Ayer*, núm., 34, 1999, p. 75; y GÓMEZ REINO, E.: *Aproximación histórica*, cit., p. 144 (extraído de BEL MALLÉN, J.I.: “La libertad”, cit., p. 32). Su contenido íntegro aparece publicado en la Gaceta de Madrid de 8 de marzo 1867 (pudiéndose consultar en <https://www.boe.es/gazeta/dias/1867/03/08/pdfs/GMD-1867-67.pdf>).

55 La mayoría de los autores coinciden en la idea de que la Constitución de 1869 puede considerarse el primer texto democrático de nuestra historia constitucional. Para CARRO MARTÍNEZ, A.: “Dos notas a la

todos los derechos que de manera tan singular aparecen reconocidos, la libertad de expresión saldrá reforzada. Permítasenos citar textualmente su artículo 17, inciso primero, para resaltar los cambios que se introducen:

“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*”.

Este precepto supondrá un antes y un después en la comprensión de la libertad de expresión. A partir de dicho momento, los españoles podrán escribir y *hablar* libremente. Algo que, si bien ahora puede parecernos una obviedad, ha necesitado de 60 años de historia constitucional para aparecer reflejado en la Norma Suprema de nuestro país<sup>56</sup>. A más a más, la cláusula abierta “o de otro procedimiento semejante” pone de manifiesto que el constituyente del 69 lo que estaba buscando era su reconocimiento en términos absolutos<sup>57</sup>. Esta va a ser la redacción que más se acerca a la que tenemos en la actualidad.

También como algo inédito se va a prohibir explícitamente al Legislador y al Ejecutivo que puedan limitar preventivamente o censurar el ejercicio de la libertad de expresión en general y de la libertad de imprenta en particular. Veamos lo que dice el artículo 22:

“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. [/] Tampoco podrán establecerse la censura, el depósito ni el editor responsable para los periódicos”.

---

Constitución de 1869”, *Revista de estudios políticos*, núm. 58, 1951, p. 88: “El acto de decisión que dio vigencia a la Constitución fue evidentemente democrático. Así lo acreditan su preámbulo y el propio presidente de la Asamblea, que, en el momento de promulgar la Constitución, y excediéndose sin duda a sus atribuciones, añade a la fórmula de ritual la palabra «democrática». Este sentir popular, que no había podido manifestarse aún en España, a diferencia de los demás países que habían acusado la revolución de 1848, va a dar lugar a una Declaración de Derechos que es sin duda la nota más característica y nueva de la Constitución”. ASTARLOA VILLENA, F.: en “Los derechos”, cit., p. 231, de forma más tajante, sostiene que: “No supone el texto de 1869 ninguna revisión de la idea liberal, pero desde entonces ese liberalismo puede calificarse de democrático”. A *contrario sensu*, SÁEZ MIGUEL, P.: “La Constitución de 1869, ¿democrática o progresista?”, en AA.VV., *El lenguaje político y retórico de las Constituciones Españolas. Proyecto ideológico e impacto mediático en el S.XIX*, CABALLERO LÓPEZ, J.A., DELGADO IDARRETA, J.M., y VIGUERA RUIZ, R., (Edits.), In Itinere (Edición Digital), Oviedo, 2015, p. 199, considera que: “Si centramos nuestra vista en la serie de libertades y derechos aprobados, vemos que todos ellos habían sido defendidos de forma más o menos clara por el progresismo de épocas anteriores. La defensa de la libertad personal, de imprenta, de movimiento, la inviolabilidad del domicilio, el juicio por jurados... eran todos puntos reclamados históricamente por los progresistas. [...] Atendiendo a lo expuesto, y a modo de conclusión, creo que lo que en muchas ocasiones ha sido considerada como una victoria del sector democrático no fue sino la plasmación del ideal progresista en toda su amplitud”.

56 No así fuera de nuestras fronteras. *Vid.*, la nota al pie nº 23 en la que se indicó que la Constitución monárquica francesa de 1791 se refería ya expresamente al derecho de *hablar* libremente.

57 CARRO MARTÍNEZ, A.: *La Constitución española de 1869*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, p. 214.

Atendiendo al primer inciso del precepto, no podemos olvidar que se hizo habitual la fórmula constitucional por la que se proclamaba sin más las libertades para luego dejar en manos de los poderes constituidos su regulación (que, en materia de libertad de expresión, rara vez no iba encaminada a restringirla). Así, las Cortes Constituyentes del 69 buscarán frenar dicha forma de actuar en atención a unos derechos que pasan a ser considerados “naturales”, y, de acuerdo con dicho entendimiento, “ilegislables”<sup>58</sup>.

El segundo apartado es una concreción del primero, pero referido esta vez exclusivamente a la libertad de prensa (por ser, como se ha visto, el derecho que más había sufrido la acción arbitraria y abusiva de las autoridades). Tanto el depósito previo como la figura del editor responsable fueron dos construcciones que, además de cumplir con un fin *retributivo*, ejercían en la población una clara *coacción preventiva*. Por tanto, con el artículo 22.2 lo que se busca es erradicar la censura previa en todas sus posibles manifestaciones.

A mayor abundamiento, este precepto constitucional<sup>59</sup> servirá de basamento para que los delitos de imprenta pasaran de estar recogidos en las leyes especiales de imprenta a estarlo en el nuevo Código Penal de 1870<sup>60</sup>; abriéndose la puerta, asimismo, al regreso de la institución del Jurado<sup>61</sup>. Hay que tener en cuenta que dicho Código es alumbrado durante un periodo en el que los derechos de expresión e imprenta se ensanchan considerablemente<sup>62</sup>. Si con carácter general

58 Este es el razonamiento seguido por MARCUELLO BENEDICTO, J.I.: en “La libertad”, cit., pp. 82-83. Sin embargo, CARRO MARTÍNEZ, A., en “Dos notas a la Constitución de 1869”, cit., pp. 90-91, califica tal cambio una “exageración democrática”, apuntando, además, que los artículos 22 y 29 (listado *numerus apertus*) son “dos preceptos completamente innecesarios”.

59 Sostiene PÉREZ PRENDES Y MUÑOZ DE ARRACO, J.M.: en “La prensa y el código penal de 1870”, *Anales de la Facultad de derecho*, núm. 8, 1970, pp. 573-574, que del artículo 22 de la Constitución se deriva la prohibición expresa a la aplicación de leyes especiales a la imprenta, apoyándose, para ello, en el debate constituyente (p. 567): “En torno a la ley especial se rechaza categóricamente, tanto en el orden represivo como en el preventivo [...] porque desde el instante que hay especialidad...en el sistema penal...se reconoce que el derecho de escribir es legible, que el delito que se pueda cometer en uso de ese derecho es un delito, no cometido por medio de la imprenta, sino un delito de imprenta (y) ... lo que nosotros negamos es que haya delito de imprenta” (intervención de MARTOS, C.).

60 El sometimiento de todos los delitos susceptibles de ser cometidos por medio de la imprenta al Código Penal de forma exclusiva y excluyente, trajo consigo la introducción de tipos penales que respondieran a las nuevas circunstancias. En tal sentido, son de destacar el artículo 10. 5° (por considerar como agravante o atenuante la circunstancia de cometer los delitos por medio de imprenta); los artículos 12 y 14 (por establecer la responsabilidad en cadena de los delincuentes); el artículo 203 (por perseguir penalmente los responsables de las publicaciones clandestinas); los artículos 582 y 583 (por castigar la provocación por medio de la imprenta); y el Capítulo Primero del Libro Tercero, rubricado “De las faltas de imprenta”.

61 Lo que se infiere de una lectura conjunta de los artículos 23 (“Los delitos que se cometan con ocasión del ejercicio de los derechos consignados en este título [entre ellos, la libertad de expresión] serán penados por los Tribunales con arreglo a las leyes comunes”) y 93 (“Se establecerá el juicio por jurados para todos los delitos políticos, y para los comunes que determine la ley”). Estas intenciones quedaron finalmente materializadas en la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, cuyo artículo 661, apartado 4°, atribuye al Jurado el conocimiento “de las causas por delitos cometidos por medio de la imprenta, grabado u otro medio mecánico de publicación”, con la salvedad de los juicios sobre injurias y calumnias cometidas por los mismos medios contra particulares.

62 Así lo señala SÁNCHEZ, R.: “Derechos en conflicto”, cit., p. 517, para quien el Código Penal de 1870: “refleja con más claridad que los anteriores [Códigos Penales] la realidad de un mundo periodístico en crecimiento”.

no se van a observar grandes cambios respecto a la regulación de los delitos de expresión examinados en el Código Penal de 1848-1850, como gran novedad va a despenalizarse la difusión de máximas o doctrinas contrarias a la religión católica como consecuencia de la proclamación de la libertad de culto en el precepto constitucional número 21<sup>63</sup>.

En otro orden de cosas, y ya para terminar con dicho periodo de nuestra historia constitucional, únicamente va a permitirse la suspensión temporal de la libertad de expresión en circunstancias extraordinarias y por ley<sup>64</sup>.

El 11 de febrero de 1873 tiene lugar la abdicación de Amadeo de Saboya. Sin embargo, la Constitución monárquica de 1869 seguirá vigente hasta la promulgación de la Carta de 1876 (a excepción de su artículo 33, en tanto en cuanto la nueva forma de gobierno de la Nación española pasa a ser la República). Lo cierto es que sí que hubo un intento de dotar a la Primera República española de su propio texto constitucional: el Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio de 1873, el cual hace suya la carta de derechos de 1869 incorporando en su Título II la secularización del Estado y la consiguiente declaración de la libertad de culto<sup>65</sup>. En el ámbito de la libertad de expresión, el Preliminar 2º reconoce el derecho de toda persona de ejercer de manera libre su pensamiento y de expresar libremente su conciencia. Por lo demás, el artículo 19.1 es un calco del artículo 17.1 de la Constitución de 1869, así como el 21 lo es del precepto 22 de aquella<sup>66</sup>. Finalmente, aunque no encontramos referencia alguna a las garantías

63 No solo eso, sino que, por vez primera, se va a proteger penalmente el libre ejercicio de todos los cultos. En relación con ello y como límites a la libertad de expresión, destaca el artículo 240, que castiga los ultrajes por medio de hechos, palabras o gestos a los ministros de cualquier culto (apartado 1º); el “escarnio” público de los dogmas o ceremonias de cualquier religión (apartado 3º); o la “profanación” pública de las imágenes y objetos sagrados (apartado 4º).

64 El artículo 31, igualmente con el fin de frenar la acción desproporcionada del Ejecutivo, solo permite la suspensión de ciertas libertades individuales (entre ellas, la que se consagra en el párrafo primero del artículo 17) bajo la observancia de las siguientes garantías: (1) solo temporalmente, (2) por medio de una ley y (3) cuando así lo exigiera la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias. Sin embargo, pronto se produce la desnaturalización de dicho recurso pues “[l]os 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” (MARCUELLO BENEDICTO, J. I.: «La libertad», cit., p. 84). Este contexto histórico dio lugar a la promulgación de la Ley de Orden Público de abril de 1870, cuyo artículo 6 capacita a la autoridad civil a suspender las publicaciones que “preparen, exciten o auxilien” la comisión de delitos contra la Constitución del Estado, la seguridad interior y exterior del mismo y contra el orden público.

65 Estos cambios introducidos en materia de derechos aparecen justificados en el preámbulo del proyecto: “A fin de conservar la libertad y la democracia, hemos admitido y consagrado el título I de la vigente Constitución en todo aquello que era compatible con nuestras ideas republicanas. [...] Quizá hubiéramos podido dividir más científicamente los derechos individuales y agruparlos con más delicado arte; pero lo hemos sacrificado todo a la idea de mostrar cómo la República se enlaza con todo el movimiento liberal de nuestra época. A pesar de estas consideraciones, el título admite todos aquellos principios democráticos que había proscrito ó que había negado la anterior Constitución. La libertad de culto, allí tímida y aun vergonzantemente apuntada, es aquí un principio claro y concreto. La Iglesia queda en nuestra Constitución definitivamente separada del Estado. Un artículo constitucional prohíbe a los poderes públicos en todos sus grados subvencionar ningún género de culto.” Estas ideas quedaron reflejadas en los artículos 34 y 35.

66 Para no repetirnos, nos remitimos a las explicaciones dadas *ut supra*. Por añadidura, el Título Preliminar recalca la idea de que tanto la libertad de expresión como el resto de siete derechos que se consagran en

para la suspensión de los derechos, no se pierde la mención a los Jurados<sup>67</sup>. Sin embargo, con el golpe de Estado del general Pavía en enero de 1874, y el pronunciamiento militar del general Martínez Campos en diciembre del mismo año, la dinastía borbónica regresaría a España. Así, con la intención de reforzar la figura de Alfonso XII, Antonio Cánovas del Castillo nombra una “Comisión de Notables”, de la que nacerá el 20 de junio de 1876 una nueva Constitución.

## VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1876 Y LAS LEYES DE IMPRENTA DE 1879 Y 1883.

La Constitución de 1876 tampoco introducirá grandes cambios al reconocimiento constitucional del discurso libre. Su artículo 13.1 completará el contenido del artículo 17.1 de la Constitución de 1869 con la precisión *in fine* “sin sujeción a la censura previa”. Considerada un conglomerado de las Constituciones anteriores, cogerá de la de 1837-1845 la posibilidad de restringir los derechos constitucionales por ley (artículo 14) y de la de 1869 los requisitos que se debían cumplir para suspender determinados derechos (artículo 17, con remisión expresa al párrafo I del precepto 13), pudiendo el Gobierno acordar la suspensión con el sometimiento del acuerdo a la aprobación de las Cortes lo más pronto posible<sup>68</sup>.

Habiendo perdido la libertad de expresión la condición de “ilegislable” que le confería el texto constitucional de 1869, asistiremos de nuevo a un periodo histórico en el que resultará prácticamente imposible estar al día de las disposiciones que se dictan sobre la misma (con la consiguiente inseguridad jurídica que ello implicó). Por dicho motivo, solo nos detendremos en el estudio de las dos leyes de imprenta que emanan de la Constitución de 1876 y que la doctrina ha tenido por más relevantes:

En primer lugar, de la Ley de Imprenta de 7 de enero de 1879<sup>69</sup> destacamos en relación con la libertad periodística *stricto sensu*: la prohibición de publicarse periódico político sin acudir previamente a la autoridad gubernativa (artículo 4) y la exigencia de dirigirse al gobernador de la provincia y al alcalde para la publicación de periódicos que no fueran políticos (artículo 13); el Título III dedicado a los

---

el mismo son “derechos naturales”, “anteriores y superiores a toda legislación positiva”, “sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni ley ninguna autoridad para mermarlos”.

67 Con algunas precisiones: el Preliminar 8° consagra el derecho natural “a ser juzgado por los Jurados” mientras que el Título X, apartado 4°, amplía ya sin género de dudas el conocimiento de los Jurados a “toda clase de delitos”.

68 Entre 1876 y 1917 hubo un total de diecinueve suspensiones, normalizándose a partir de dicho momento la declaración del estado de excepción (MARHUENDA GARCÍA, F.: “La libertad de prensa: de la restauración a la actualidad (1874-2022)”, *Real Academia de Doctores de España*, 16 de marzo de 2022, p. 23).

69 Dicha ley, “larga, casuística y compleja” (DESANTES GUANTER, J.M.: *Fundamentos del derecho a la información*, Confederación Española de Cajas de Ahorros, España, imp. 1977, p. 67), puede consultarse en la Gaceta de Madrid de fecha 8 de enero de 1879 (<https://personasjuridicas.es/wp-content/uploads/2019/08/Ley-imprensa-1879.pdf>).

delitos de imprenta (con un total, ni más ni menos, que trece artículos<sup>70</sup>); el Título IV referido a las penas que llevan aparejados los delitos de imprenta (en función de la gravedad, las mismas oscilaban entre la suspensión de las publicaciones durante quince días como pena más leve hasta la posibilidad la supresión *in aeternum* del periódico como pena más grave); la restitución de los Tribunales de imprenta en virtud del Título VI y la instauración de los “Fiscales de imprenta”<sup>71</sup> en el Título VII así como el carácter irrecurrible por regla general de los fallos condenatorios (artículo 56, salvo en los casos previstos en el artículo 57).

Además, la Ley dedica el resto de sus apartados para condenar otros delitos de expresión que pudieran cometerse por medios distintos al periódico: el Título IX está dedicado a los “libros y folletos”; el Título X a las “hojas sueltas y carteles”; el Título XI a las “infracciones de policía” y el Título XII a los “dibujos, grabados, litografías”, haciendo uso de un “etc.” y de la fórmula “y cualquiera otra producción de la misma índole” a modo de cajón de sastre. Finalmente, el artículo 94 autoriza al Gobierno para prohibir la introducción y circulación de cualquier impreso extranjero que incumpla con los mandatos que se exponen en la ley<sup>72</sup>.

La situación descrita mejorará<sup>73</sup> a partir de la Ley de Policía de Imprenta de 26 de julio de 1883 (más conocida como “Ley Gullón”). Respecto a la regulación

70 Entre otros, se consideraban delitos de imprenta: atacar directamente o ridiculizar los dogmas de la religión del Estado o la moral cristiana; ofender, fuera de los casos previstos en el Código Penal, la inviolable figura del Rey; atacar directa o indirectamente la forma de gobierno; injuriar o ridiculizar a los Cuerpos Colegisladores; poner en duda la legitimidad de unas elecciones generales; desfigurar maliciosamente las sesiones o discursos de Diputados y Senadores; atribuir a un Senador o Diputado palabras o conceptos que no consten en los Diarios de Sesiones o publicar noticias que puedan favorecer las operaciones del enemigo en tiempos de guerra.

71 Tal y como se detalla en el artículo 45 de la ley de prensa de 1879, esta nueva categoría de funcionarios tenía encomendada la interposición de la acción penal para la persecución de los delitos de imprenta ante los Tribunales. Así, el Fiscal de imprenta debía denunciar el periódico que, siguiendo su criterio, incumplía las disposiciones de la ley de prensa (pudiendo ordenar el secuestro de los ejemplares).

72 En palabras de DESANTES GUANTER, J.M.: *Fundamentos del derecho a la información*, cit., p.67, “proclama la libertad de prensa, pero la empeció con todo tipo de trabas”.

73 Para algunos tímidamente o de forma discutida, para otros lo hace de manera más clara y contundente. De la primera opinión destacamos a GÓMEZ-REINO, E.: que si bien en su obra *Aproximación histórica*, cit., 171, la tendrá como “la más liberal de todas las dictadas en nuestro país hasta la época presente”, en “La libertad de expresión en la II República”, *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981-1982, p. 164, advierte que la Ley de Prensa de 26 de julio de 1883 será considerada sin más como “acceptable y aplicable” (este autor se refiere a las palabras de Recaséns Siches, diputado del grupo parlamentario de Unión Republicana, quien, en 1935, señaló que “el legislador de las Cortes Constituyentes... al tratar del problema de la libertad de Prensa no señala ninguna ley especial, seguramente porque consideró que la Ley de Prensa de 1883, sino perfecta, por lo menos cumplía sus funciones” al mismo tiempo que la catalogaba como “suficiente” [Diario de Sesiones, 15 de mayo de 1835, núm. 86, p.32]. Asimismo, para el Senador Terrero y Perinat, si la ley de 1883 tenía en sí importancia “la [tenía] principalmente porque viene a derogar la anterior, pero no por las disposiciones especiales de cada uno de sus artículos” (extraído de SORIA, C.: “La ley española de Policía de Imprenta del 1883”, *Documentación de las ciencias de la información*, núm. 6, 1982, p.21 [Senado, 5 de julio de 1883. Diario de Sesiones, Legislatura de 1882-1883, t. VII, 2921]). Más crítico con la misma es DEL VALLE, J.A.: en “La censura gubernativa de prensa en España (1914-1931)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 21, 1981, p.77: “Si los puntos más regresivos de la Ley de 1879 no los apreciamos en la de 1883 no es porque hayan desaparecido, sino porque se encuentran reelaborados en otras normas jurídicas”. De la segunda posición encontramos a DESANTES GUANTER, J.M.: *Fundamentos del derecho*, cit., p.68, según el cual “es la de más perfecta técnica y la más consecuente con el principio de libertad que enuncia”, así como a MARHUENDA GARCÍA, F.: “La libertad de prensa”, cit., p. 26, el que aduce que “fue una Ley que permitiría, a



anterior, los aspectos más reseñables, además de la eliminación de la exigencia de licencia y depósito previos, se recogen en los artículos 19 y 21. El primero conviene la posibilidad de apelar ante el juez de instrucción las multas impuestas por la autoridad administrativa. En virtud del segundo, se pondrá fin de manera definitiva a la jurisdicción especial que conocía de la comisión de los delitos de imprenta. La consecuencia principal de que los Tribunales ordinarios, por medio del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, asumieran la competencia, es clara: el control de la prensa deja de ser ejercida por el Gobierno, produciéndose una separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial más nítida<sup>74</sup>.

### VIII. LA CONSTITUCIÓN DE 1931, LA LEY DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA Y LA AUSENCIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El fracaso del Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española de 1929 por falta de apoyos llevó al dictador Primo de Rivera a dimitir como Presidente del Gobierno<sup>75</sup>. El 14 de abril de 1931 se proclama la Segunda República española. Antes de que terminara el año (para ser más exactos, el 9 de diciembre) las Cortes Constituyentes republicanas ya habrían aprobado un texto constitucional acorde a las nuevas consignas del régimen. Su Título III, dedicado a los derechos y libertades de los españoles, hace una distinción entre las garantías individuales y políticas (Capítulo I, artículos 25 al 42) y las garantías vinculadas a la familia,

---

pesar de las trabas, un gran avance en la Prensa y dio lugar a que se recuperara y creciera de una forma notable". Rescatamos igualmente la opinión de SEOANE, M.C., y SAIZ, M.D.: *Historia del periodismo en España*, Vol. 2, Alianza, Madrid, 1996, p. 253: "Bajo el benéfico influjo de esta ley, la prensa española se transforma, desarrolla y consolida extraordinariamente en los últimos del siglo".

74 En el mismo sentido, pero con mayor profundidad, *vid.*, las conclusiones de LÓPEZ DE RAMÓN, M.: en *La construcción*, cit., pp. 87-91.

75 Miguel Primo de Rivera llegó al poder mediante un pronunciamiento militar el 13 de septiembre de 1923, lo que supuso el inicio de un periodo de dictadura que abarcaría siete años (1923-1930). Respecto al tratamiento que recibió la prensa durante el gobierno del dictador, autores como COSTA FERNÁNDEZ, L.: "Comunicación y propaganda durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)", *Historia y comunicación social*, Vol. 18, diciembre del 2013, p. 386, ponen de relevancia que nada nuevo se aportó al sistema poco perfeccionado heredado de la Restauración. Y lo que se legisló, se hizo a través de la improvisación (a golpe de Reales Decretos, órdenes y notas oficiosas), la censura y la arbitrariedad. Así, por ejemplo, con la suspensión de la Constitución de 1876, se promulgó el Real Decreto de 15 de septiembre de 1923 por el que se dejaron sin efecto todas las garantías constitucionales (incluida la libertad de expresión) [puede consultarse en <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5047/5101>]. Igual de ilustrativo resulta el Decreto Ley de 18 de septiembre de 1923, dictado para acabar con el separatismo provocado por los nacionalismos, cuyo artículo primero dice así: "serán juzgados por los tribunales militares [...] los delitos contra la seguridad y unidad de la patria, y cuanto tienda a disgregarla, restarle fortaleza, y rebajar su concepto, ya sea por la palabra, por escrito, por la imprenta o por otro medio mecánico o gráfico de publicidad y difusión, o por cualquier clase de actos o manifestaciones. No se podrá izar ni ostenta otra bandera que la nacional en buques o edificios [...]"; castigando dichas conductas con la prisión correccional de seis meses y un día hasta un año, y una multa de 500 a 5.000 pesetas. Brevemente señalar que, en este contexto, hubo un intento de sacar adelante un nuevo texto constitucional (*rectius* es una carta otorgada): la Constitución de 1929. En él, la religión católica recuperaba su posición de confesión oficial del Estado (artículo 11). Por su lado, se recogió un gran listado de derechos (Título III, refiriéndose el artículo 29.1 a la libertad de expresión) que necesitaban de un posterior desarrollo legislativo (artículo 31), contemplándose la posibilidad de suspensión de estos por parte del Gobierno sin necesidad de autorización de las Cortes en situaciones de riesgo exterior para la seguridad del Estado o grave perturbación de la paz general (artículo 72). Tras la caída del régimen, el Gobierno provisional de la República dicta el mismo 14 de abril de 1931 un Decreto concediendo amnistía general a todos los delitos políticos, sociales y de imprenta (a excepción, como es lógico, de los de injurias y calumnias cometidos entre particulares).

economía y cultura (Capítulo II, artículos 43 al 50). Dentro del primer grupo de derechos, el artículo 34 dedica tres párrafos a la libertad de expresión. Como veremos a continuación, el primero reproduce las palabras del precepto 17.1 de la Constitución de 1869, mientras que con los otros dos se buscó que los posibles excesos expresivos solo pudieran ser refrenados por orden del Poder Judicial:

“Toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a la 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”.

Igualmente, debemos hablar del reconocimiento constitucional de otro tipo de garantías: las jurisdiccionales. En virtud del artículo 105 se introduce un procedimiento ordinario sumario<sup>76</sup>, y, agotada esta vía, cuando la reclamación por vulneración del artículo 34 hubiera resultado ineficaz, el artículo 121 b) contemplaba la posibilidad de acudir ante un Tribunal de Garantías Constitucionales.

Ahora bien, estas promesas constitucionales<sup>77</sup> venían hipotecadas por la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre del 1931<sup>78</sup>, que mantenía su vigencia después de la entrada en vigor de la Carta Magna republicana (ex Disposición

76 El precepto 105 de la Constitución de 1931 reza: “la ley organizará Tribunales de urgencia para hacer efectivo el derecho de amparo de las garantías individuales”. La lectura del mismo junto con la de los preceptos 44 y 45.2º de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, sirven a GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E.: para apuntar la existencia de una especie de recurso de amparo ordinario para la salvaguarda de la libertad de expresión. Así, en “La libertad de expresión en la II República”, cit., pp.181-183, apunta que “la tutela primaria de estos derechos, entre los que se encuentra la libertad de expresión a través de cualquier medio, se remitía, pues, a unos tribunales ordinarios, si bien especializados, a través, es de suponer, de un procedimiento sumario dado que lo que se pretendía con este nuevo precepto era “hacer efectivo el derecho”. Sin embargo, “la verdad fue que nunca se llevó a cabo su organización, con lo cual el Tribunal de Garantías Constitucionales de convirtió en la única vía jurisdiccional de amparo de las libertades públicas”.

77 *Ibid.*, p.12, reproduce el discurso pronunciado por el profesor Jiménez de Asúa en calidad de presidente de la Comisión redactora del proyecto constitucional (SAINZ DE VARANDA, R.: en *Colección de Leyes Fundamentales*, Acribia, 1957, p. 651): “Nosotros creemos que esa parte ( se refería a la tabla de derechos) es tan importante o más que la orgánica, y por eso la llamamos Constitución... Lo que pretendemos es que no sean declamaciones, sino verdaderas declaraciones, y por ello no basta con ensanchar los derechos, sino que les demos garantías seguras: de una parte, la regulación concreta y normativa; de otra, los recursos de amparo y las jurisdicciones propias para poderlas hacer eficaces. Esto es lo que trataremos de hacer: ensanchar este territorio, que ya no es parte dogmática, que ya no es, como era antaño, una ley secundaria y garantizadora, una declaración de derechos sagrados en aquella tesis arrumbada al fin, del concepto supraestatal de los derechos del hombre, que provenían de un derecho natural huido para siempre. Es preciso dar garantías a los ciudadanos contra los ataques del poder ejecutivo, y esas garantías se hallan en nuestra Constitución”. De esta declaración de intenciones, el autor pone el énfasis en la superación de la concepción de los derechos como meras cláusulas programáticas.

78 Coincidimos con ASTARLOA VILLENA, F.: en “Los derechos”, cit., p. 241, en que “independientemente de la gravedad de los hechos que provocaron la aparición de la Ley, e incluso, justificaron su genérica necesidad, existe una cierta unanimidad a la hora de enjuiciar muy negativamente su contenido. Con todo, la gravedad mayor -de que la Ley de Defensa de la República siguiera aplicándose- estriba en que sirvió de lastre a la efectiva vigencia de los derechos y libertades consagrados posteriormente en la Constitución de diciembre de 1931”. Asimismo, con GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E.: quien, en “La libertad”, cit., p.175, entiende que “por su rango constitucional suponía una grave limitación de determinados derechos garantizados en la Constitución”.

Transitoria Segunda). Esta norma preconstitucional puso algunos límites categóricos a la libertad de expresión e información. Así, su primer precepto recoge un total de once “actos de agresión a la República”, entre los que nos interesa destacar aquellos que la doctrina ha catalogado como “actos de desprestigio a la República”<sup>79</sup>:

“III. La difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público. [...] V. Toda acción o expresión que redunde en menosprecio de las Instituciones u organismos del Estado. [/] VI. La apología del régimen monárquico o de las personas en que se pretenda vincular su representación, y el uso de emblemas, insignias o distintivos alusivos a unos u otras”.

Como no es difícil de extrañar, estas restricciones impuestas por una clase política que se había abierto camino llevando la libertad por bandera recibieron fuertes críticas<sup>80</sup>. En relación con la prohibición que se contiene en el apartado III, “de hecho significaba que en lo sucesivo el ministro de la Gobernación podía suspender libremente el periódico que quisiera”. Del apartado V, los problemas vinieron por la forma en la que se había redactado en tanto en cuanto no se distinguía entre las manifestaciones de expresión que se hacían de manera pública de aquellas otras que tenían lugar en el entorno privado. Y, finalmente, la imposibilidad de ensalzar un régimen distinto al de la república (apartado VI), supone la negación en sí misma de la esperada democracia pues “es incuestionable que en un sistema democrático cabe hacer, dentro del respeto a las leyes, la apología de sistemas distintos al que prevalece”<sup>81</sup>.

En relación con lo anterior, los autores o inductores de estas conductas, siguiendo con la lectura del artículo 2, podían ser castigados mediante penas de confinamiento o de expulsión del territorio nacional (es a lo que la Ley se refiere con “extrañamiento”) *sine día*<sup>82</sup> o multados hasta la cuantía máxima de 10.000 pesetas. Además, se podrían ocupar o suspender los medios que se hubieran empleado para la realización del ilícito. A todo esto, se le sumaba la ausencia de garantías de los ciudadanos para reclamar las sanciones y que la imposición de las mismas de nuevo recaía sobre las autoridades gubernativas<sup>83</sup>.

79 FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La defensa extraordinaria de la República”, cit., p. 114.

80 *Ibid.*, p. 115.

81 Esta prescripción legal-constitucional amparó algunos episodios tan inconciliables con un Estado plural y democrático de derecho como el hecho de no se pudiera ni tan si quiera tararear la Marcha Real (sustituido por el himno de Riego y luego por la Internacional). *Vid.*, OEHLING DE LOS REYES, A.: “La ley de defensa de la república de 21 de octubre de 1931: Introducción a su contexto político-jurídico, a su normativa conexas y breve comparativa con su homónima alemana, la Gesetz Zum Schutze der Republik”, *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, núm. 2, 2016, p. 139.

82 Estas condenas que restringían la libertad ambulatoria no tenían configurado un techo legal de cumplimiento, pues el artículo 2º tan solo establece que se impondrán “por un período no superior al de vigencia de esta ley”.

83 El artículo 4 de la Ley de Defensa de la República Española encomienda al Ministro de la Gobernación la aplicación de la misma. Para ello, el Gobierno podría nombrar Delegados especiales, cuya jurisdicción alcanzaba dos o más provincias. Algunos diputados como Ossorio y Gallardo y Alba se posicionaron

Tiempo después se promulga la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 con el objetivo de reforzar el poder del Estado. A tal efecto, su artículo 2.º consagra por “actos que afectan al orden público”, los realizados con ocasión del ejercicio de los derechos consagrados, entre otros, en el artículo 34 de la Constitución. Yendo un poco más lejos, el artículo 3.º utiliza una cláusula abierta para condenar como actos contrarios al orden público todas aquellas actuaciones que, sin encajar de pleno en ninguno de los supuestos de hecho anteriores, “alteren materialmente la paz pública”. Esta estipulación fue la que más se invocó para coartar a la prensa<sup>84</sup>, pudiendo la autoridad gubernativa sancionar dichos actos con multas de 10 a 5.000 pesetas (artículo 18). Junto a estas facultades gubernativas ordinarias, y haciendo los honores al artículo 42 de la Constitución, la Ley de Orden Público introdujo la posibilidad de declarar tres tipos de estados de emergencia<sup>85</sup> (endureciendo paulatinamente las condiciones para el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 34). Su importancia recae en que, concebidos como mecanismos de excepción, el uso continuado que se hizo de los mismos acabó por desvirtuarlos. Ello tuvo como fatal consecuencia que, hasta prácticamente el estallido de la Guerra Civil española, las garantías constitucionales quedarán en suspenso y la censura gubernativa previa cobrará más fuerza que nunca<sup>86</sup>.

---

abiertamente en contra de estas medidas: “lo más grave del procedimiento es que materia tan delicada -refiriéndose a la prensa- la dejamos entregada al arbitrio del Ministerio de la Gobernación exclusivamente, sin otra garantía, y el ministro puede equivocarse o estar influido por sus subordinados en la apreciación del caso de que se trate. No hay garantía para el ciudadano, y el daño que, acaso por error, puede imponerse es, tal como se presunta aquí, de carácter irreparable” (Diario de Sesiones de 20 de octubre de 1931, núm. 59, p. 33).

- 84 Sin mencionar expresamente dentro de los actos que se reputan contrarios al Orden Público a la libertad de expresión, de una forma subrepticia se consigue que aquella no escape de la garra del Estado. Así, “al afectar el orden público a la libertad de expresión este concepto suponía una restricción al ejercicio de aquella libertad y dado que el párrafo sexto establecía una cláusula abierta, las posibilidades de sanción gubernativa eran muy grandes” (GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E.: en “La libertad de expresión en la II República”, cit., p. 179). Y, por si lo anterior pudiera llevar a interpretación distinta, el artículo 5º deja claro que “los hechos realizados por medio de la imprenta o de otro procedimiento mecánico de difusión del pensamiento se regirán por las prescripciones de la ley de Policía de imprenta, salvo lo previsto en esta Ley”.
- 85 En el “Estado de prevención” las Autoridades gubernativas podían ordenar que todos los impresos, a excepción de los libros, que sirvieran para la defensa de una determinada ideología u opinión político y/o social, fueran presentados a sellar dos horas antes de ser publicados (artículo 28.3º); en el “Estado de alarma”, la Autoridad civil podía someter a previa censura todos los impresos y en caso urgente suspender las publicaciones que incitaran o auxiliaran la comisión de determinados delitos contrarios al orden público (artículo 39); finalmente, con la declaración del “Estado de guerra”, la Autoridad militar podría adoptar las mismas medidas que se recogen para los otros dos estados además de “cuantas sean necesarias para el restablecimiento del orden” (artículo 58).
- 86 “Se puede afirmar que no hay ley excepcional que se haya aplicado más intensa y frecuentemente que la Ley de Orden Público de 1933. Es más, se podría llegar a afirmar, que con la promulgación de esta Ley, España vivió bajo un casi constante estado de anomalía constitucional” (ABAD AMORÓS, M. R., *La libertad de expresión del pensamiento en la II República española*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, España, 1988, p. 274, visto en MARTÍNEZ PINEDA, C.: “La política informativa del I Bienio republicano y sus efectos en la prensa literaria”, *Revista de Estudios Literarios*, 2007). La autora concluye con las siguientes líneas: “La censura previa mutilaba artículos, suprimía noticias y prohibía la publicación de aquellos impresos considerados insidiosos. Tras la entrada en vigor de la Ley de Orden Público, y hasta el estallido de la guerra civil, la libertad de imprenta se anuló de golpe. De la vigilancia todavía algo relajada del I Bienio se desembocó en una situación de asedio absoluto en la que ningún gobierno dejaría nada al azar”.

El estudio de estas dos leyes nos obliga a preguntarnos en qué situación quedaron las garantías jurisdiccionales que la Constitución reconocía para la salvaguarda de los derechos fundamentales. Dicho con otras palabras, ¿el recurso de amparo tuvo operatividad práctica? La respuesta ha de ser negativa. O, al menos, no tuvo la que debería haber tenido. El propio Tribunal de Garantías Constitucionales declaró en su sentencia de 13 de noviembre de 1934 no tener competencia para enjuiciar determinadas situaciones y estados, y una de ellas era la aplicación de la Ley de Defensa de la República<sup>87</sup>.

No podemos cerrar este epígrafe sin referirnos, aunque de una forma sucinta, al otro gran medio de comunicación de masas: la radio. Si bien su entrada en escena se remonta al Real Decreto de 24 de enero de 1908, por el que el Estado asumió el monopolio de la radiotelegrafía, cable, teléfonos y “los demás procedimientos similares ya inventados o por inventar” (entre ellos, la radiodifusión), y las emisiones regulares en España tuvieron lugar a partir 1924, no será hasta la II República española cuando adquiera un papel protagonista. El 26 de julio de 1934 se aprueba la Ley de Radiodifusión, primera norma con rango de ley que entra a regular sobre esta materia, cuyo artículo 1 describe el servicio de radiodifusión nacional como una “función esencial” y privativa del Estado. El gran objetivo (y la gran novedad) de dicha norma fue asegurar la “neutralidad ideológica”, para cuya consecución el artículo 5 establece el arriendo del servicio público de radiodifusión, previo pago de la tarifa correspondiente y por un tiempo diario, a entidades confesionales o políticas para que hicieran propaganda de acuerdo con las leyes<sup>88</sup>.

## IX. LAS LEYES FUNDAMENTALES DEL REINO Y LA AUSENCIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

La Ley de Prensa de 22 de abril de 1938 irrumpe en el panorama legislativo español en plena Guerra Civil, y, aunque publicada como transitoria, permanecerá en vigor veintiocho años.

El Preámbulo de esta nos presenta a la libertad de expresión como un derecho malentendido por los profesionales de la información que se habían mostrado

87 GÓMEZ REINO, E.: *Aproximación histórica*, cit., p. 183. También HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, G.: “La situación real de la libertad de prensa en España durante la II República: los límites a la aplicación de la libertad de prensa”, *Comunicación y pluralismo*, núm. 4, 2007, p.130, advierte que la praxis judicial se adultera a través de la Ley de Defensa de la República y la Ley de Orden Público, pues “permiten controlar, sancionar y suspender la prensa, sin tener en cuenta la vía legal y jurídica, que es la judicial. A través de dicha vía administrativa, que supone un atentado o violación de los preceptos constitucionales en este sentido, se controlará el contenido y el influjo de la prensa”.

88 Si hacemos una interpretación finalista de la ley, y siguiendo a GÓMEZ-REINO y CARNOTA, E.: en “La libertad de expresión en la II República”, cit., p. 174, llegamos a la conclusión de que lo que el artículo 5 buscaba era consagrar el principio de igualdad de acceso al servicio, única forma en la que se puede alcanzar la “neutralidad” ideológica de los medios de comunicación y, en definitiva, la creación de una opinión pública libre y diversa. Este “derecho de antena” se convierte en el primer antecedente del artículo 20.3 de la Constitución de 1978.

contrarios a los ideales del Movimiento Nacional<sup>89</sup>. Para corregir dicha situación, se encomienda al Ministro encargado del Servicio Nacional de Prensa la labor de organizar, vigilar y controlar la “institución nacional de la prensa periódica” (artículo 1). En el desempeño de tan importante tarea, el Gobierno, entre las distintas funciones que se enumeran en el artículo 2, ostenta la competencia exclusiva para ejercer la censura (artículos 2. 5 y 6, apartado a). Por otro lado, se crea, en virtud del artículo 15, un Registro Oficial de Periodistas del que debía formar parte todo aquel que quisiera ser director de un periódico, además de ser aceptado para el cargo por el Ministro (artículo 8), quien podía, asimismo, removerle “si estimare que su permanencia al frente del periódico [era] nociva para la conveniencia del Estado” (artículo 13). Ambas decisiones eran recurribles ante el Jefe del Gobierno; es decir, ante el general Francisco Franco Bahamonde, cuya decisión no podía ser apelada ante ninguna instancia judicial (artículo 12 y 13, inciso segundo).

El artículo 18 condena, además de los delitos tipificados en la legislación penal, “todo escrito que directa o indirectamente tienda a mermar el prestigio de la Nación o del Régimen, entorpezca la labor del gobierno en el Nuevo Estado o siembre ideas perniciosas entre los -atención a la forma de referirse al pueblo-intelectualmente débiles”. Estas conductas, junto a las del artículo 19, son castigadas por el Ministerio encargado del Servicio Nacional de Prensa (artículo 18). En función de la gravedad de los hechos, el artículo 20 establece la posibilidad de multar, destituir al director y/o, en el peor de los casos, incautar el periódico infractor. A modo de cierre, los artículos 21 y 22 recogen *una suerte de sistema de cautelas*<sup>90</sup>: la destitución del director del periódico exigía de previa audiencia con el interesado, pudiéndose interponer contra la resolución que la acordase un recurso de alzada ante el Jefe del Gobierno. En lo que respecta al secuestro de los artículos de prensa, tal sanción solo podía acordarse por falta grave y reiterada contra el régimen por el Jefe de Gobierno, que debía hacerlo de forma motivada.

89 Refiriéndose en la Ley de 22 de abril de 1938 a la prensa como “el cuarto poder”, el Ministro del Interior, Ramón Serrano Suñer, dirige su discurso a la reconducción de la misma, para que “no continuara viviendo al margen del Estado”: “Tan urgente como derribar los principios que pretendían presentar a la Prensa como poder intangible -poseedora de todos los derechos y carente de todos los deberes- es el de acometer la reforma de un estado de cosas que hacía vivir en la dificultad, cuando no en la penuria, todo el material humano agrupado en torno del periodismo, olvidado de antiguo por quienes, preocupados en garantizar el libertinaje de los periódicos, negaron su atención a los hombres que vivir de una profesión a la que habrá de ser devuelta su significación y su prestigio, solo defendido antes por un grupo de periódicos tan reducido como ejemplar [...] Así, redimido el periodismo de la servidumbre capitalista de las clientelas reaccionarias o marxistas, es hoy cuando auténtica y solemnemente puede declararse la libertad de la Prensa. Libertad integrada por derechos y deberes que ya nunca podrá desembocar en aquel libertinaje democrático, por virtud del cual pudo discutirse a la Patria y al Estado, atentar contra ellos y proclamar el derecho a la mentira, a la insidia y a la difamación como sistema metódico de destrucción de España decidido por el rencor de poderes ocultos”.

90 Hacemos uso de dicha expresión por cuestiones obvias: en un régimen en el que es el Gobierno es el que decide quien puede o no puede ejercer la profesión de periodista con base en criterios que lejos quedan de la meritocracia; en el que, ahora la prensa, pero también el resto de medios y formas de expresión quedaban sometidos a la decisión de los dirigentes; en el que las sanciones que se imponen por el Poder Ejecutivo y que bien en primera y única instancia, bien en segunda, son decididas por el Jefe del Gobierno, creemos que difícilmente puede hablarse de garantizar algo cuando ese algo no existe, y más si los mecanismos que se articulan para que así sea se encuentran viciados en todos sus elementos.

Siguiendo con el orden cronológico, el 17 de julio de 1945 se aprueba el Fuero de los Españoles<sup>91</sup>. Su Título Preliminar proclama como principios rectores del Estado español la dignidad, la integridad y la libertad. Sobre dicha base, el Título Primero recoge un elenco de derechos y deberes de los ciudadanos. Entre ellos, el artículo 12 reconoce el derecho de los españoles a expresar libremente sus ideas con la coletilla final “mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado”. Dicha redacción concuerda con la forma en la que se reconocen las *garantías*<sup>92</sup> de estos derechos en el Título II. Y es que, el ejercicio de los mismos, artículo 33, “no [podía] atentar contra la unidad espiritual, nacional, y social de España”, acabando así de un plumazo con la libertad religiosa, política y socio-cultural.

Por lo que respecta a la consideración de aquellos derechos como “superiores y anteriores a toda Ley humana positiva” (artículo 22), y, por lo tanto, ilimitables, difícilmente puede casar con dos realidades que afectaban directamente a la libertad de expresión: primeramente, que tras la promulgación del Fuero de los Españoles, siguiera en vigor una norma de rango inferior que vaciaba de contenido al artículo 12 (la ya mentada “mordaza ley de prensa”<sup>93</sup>) y, en segundo lugar, que posteriormente la Ley Fundamental de los Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958 pusiera nombre y apellidos a los “principios rectores del Estado” a los que se refiere el artículo 12 *in fine* como límite expreso de dicha libertad.

El nombramiento como Ministro de Información y Turismo de Manuel Fraga y la aprobación de la Ley de Prensa de 1966 (también conocida como “Ley Fraga”)

---

91 Para organizar el funcionamiento del Estado Español, el Gobierno de Franco fue aprobando de manera paulatina un total de ocho Leyes Fundamentales: El Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley de Cortes, de 17 de julio de 1942; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; la Ley de Referéndum, de 22 de octubre del mismo año; la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, de 27 de julio de 1947; la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; y, por último, la Ley orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967. Como sucede con cualquier Constitución, unas van encaminadas a regular el debido funcionamiento de las instituciones del Estado mientras que las demás dedicarán sus esfuerzos a ordenar los derechos y deberes de los españoles. Nosotros vamos a referirnos únicamente en aquellas que tienen algo que decir sobre la libertad de expresión; estos son, el Fuero de los Españoles, los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional y la Ley Orgánica del Estado (en la medida en que modifica y completa a la primera).

92 El Título II (artículos 33 al 36) del Fuero de los Españoles tiene por rúbrica “Del ejercicio y garantía de los derechos”. De nuevo se recurre al término *garantía* en vano (de ahí el uso de la cursiva). El artículo 33 impone un límite general al ejercicio de los mismos; el artículo 35 contempla la posibilidad de suspender determinados derechos por el Gobierno sin ningún tipo de control parlamentario y, en la misma línea, los artículos 34 y 36 convierten los preceptos del Título I en simples formulaciones programáticas. Por todo lo anterior, somos de la opinión de VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: “Los derechos fundamentales en la España del siglo XX”, UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 486y 487, según el cual “[a]unque el Fuero de los Españoles (1945), aprobado cuando la derrota del Eje era evidente, reconocía a los españoles un conjunto de derechos civiles y políticos, tal reconocimiento fue meramente retórico, al no vincular a los poderes públicos, más que a través del complicado e inaplicable recurso de contrafuero, ni ser exigibles directamente ante los tribunales ordinarios, cuyas competencias se vieron cercenadas de forma muy sensible por parte de la jurisdicción militar y por los tribunales especiales [...]”.

93 En dichos términos se refiere VERA SANTOS, J.M.: en *Las Constituciones*, cit., p. 520, a la Ley de Prensa de 22 de abril de 1938, añadiendo “realidad de una dictadura que chocan —refiriéndose también a la ley de asociaciones— con las proclamas escritas”.

supuso una pequeña victoria para los españoles en la batalla que el Estado venía librando contra la libertad de expresión.<sup>94</sup> Entre las conquistas de esta ley, que sobrevivirá a la muerte del dictador; se encuentra la abolición de la censura previa y la consulta obligatoria (artículo 3), la libertad de las “Empresas periodísticas” (artículo 16) o la posibilidad que se le da a los periodistas de recurrir las sanciones ante la jurisdicción contencioso-administrativo (artículo 72). Sin embargo, y como ha puesto de relevancia la doctrina, esta norma aún presentaba importantes defectos. El más grave fue la delimitación en el artículo 2 de la “extensión del derecho” por el carácter de algunos de los límites que ahí se incluyeron -“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 la Instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa; la independencia de los Tribunales, y la salvaguardia de la intimidad y del honor personal y familiar”-. Otros como la exigencia de depósito previo de ejemplares (artículo 12), la intervención de la Administración en el secuestro de las publicaciones (artículo 64) y el régimen implantado de responsabilidades y sanciones en el Capítulo X responden a los mecanismos-tipo empleados en la mayoría de sistemas autoritarios.

A diferencia de la prensa escrita, la radiodifusión y la televisión (que inició su actividad en España el 28 de octubre de 1956) permanecerán en un *impasse* durante todo el periodo franquista. Habrá que esperar a la Constitución de 1978, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad y el pluralismo político, para que el derecho a expresarse libremente se reconozca y proteja de forma plena.

## X. CONCLUSIONES.

De lo hasta aquí expuesto podemos extraer que, con anterioridad a la Constitución de 1978, la libertad de expresión en nuestro país ha estado muy constreñida.

El Estatuto de Bayona de 1808 implantaría una aparente libertad de imprenta. Al margen de su falta de eficacia en una España que luchaba contra el invasor francés, los mecanismos que en el mismo se establecieron ya mostraban graves carencias difíciles de suplir con un desarrollo normativo posterior. Lo que sí sabemos con total seguridad es que, durante la Guerra de la Independencia entre

<sup>94</sup> En la exposición de motivos se arguye que “el principio inspirador de esta Ley lo constituye la idea de lograr el máximo desarrollo y el máximo despliegue posible de la libertad de la persona para la expresión de su pensamiento, consagrada en el artículo doce del Fuero de los Españoles, conjugando adecuadamente el ejercicio de aquella libertad con las exigencias inexcusables del bien común, de la paz social y de un recto orden de convivencia para todos los españoles”.



Francia y España, ambos bandos hicieron al pueblo titular de un potente poder, el de la opinión pública, al que ya nunca renunciarían. Así, los textos constitucionales posteriores se encargaron, con más o menos firmeza, de reconocer tal derecho. En este escenario, la Constitución de Cádiz de 1812 ocupa, sin lugar a duda, un puesto de honor. Más que por su contenido, por la observancia que se le dio en la práctica. Valentía que sin embargo se echa en falta en relación con la libertad de imprenta religiosa, que no corrió la misma suerte que la política. Por su parte, la Constitución de 1837 también supuso una época de plata, que no de oro, para dicha libertad. Y decimos esto último porque a la pregunta que encabeza el epígrafe en cuestión, ¿todo vale?, se debe responder sin titubeos que no. La libertad de expresión, como cualquier otro derecho fundamental, tiene unos contornos precisos. De tal manera que, si nos salimos de ellos, ya no estaremos ante el ejercicio legítimo de dicho derecho, sino de otra realidad que le es ajena. El abuso. Situación que bien reflejó aquella época, como resultado, es de justicia decirlo, del clima de contención y censura vivido durante el reinado de Fernando VII. Necesidad de límites que, sin embargo, por exceso, se impusieron durante el Reinado de Isabel II y los años en los que estuvo vigente la Constitución de 1845. Y, así, habiendo sufrido una estocada de muerte, este derecho revivirá con la promulgación de la Constitución de 1869; cuya regulación marca, a nuestro entender, el momento a partir del cual se va a poder hablar de un derecho constitucional a la libertad de expresión en el sentido amplio del término (y no limitado únicamente a la libertad de imprenta). Sin grandes cambios que destacar en relación con la regulación llevada a cabo por la Constitución de 1876, tanto la Ley de Defensa de la República de 1931, como las Leyes Fundamentales del Reino, impiden hablar de la existencia de dicha libertad durante los años que conservaron su vigencia. Así pues, la Constitución de 1978, y, sobre todo, la interpretación que de su artículo 20 ha hecho nuestro Tribunal Constitucional, nos lleva a sostener que actualmente disfrutamos de una libertad de expresión infinitamente más plena que en cualquier periodo constitucional anterior.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAD AMORÓS, M<sup>a</sup>. R.: *La libertad de expresión del pensamiento en la II República española*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, España, 1988.

ALCALÁ GALIANO, A.: *Memorias I*, Madrid, 1886.

ALMUIÑA FERNÁNDEZ, C.J.: "Opinión pública y revolución liberal", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 24, 2002.

ASTARLOA VILLENA, F.: "Los derechos y libertades en las Constituciones históricas españolas", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 92, abril-junio 1996.

BEL MALLÉN, J.I.: "La libertad de expresión en los textos constitucionales españoles", *Documentación de las Ciencias de la Información*, núm. 13, 1990.

CARRO MARTÍNEZ, A.:

- "Dos notas a la Constitución de 1869", *Revista de estudios políticos*, núm. 58, 1951.

- *La Constitución española de 1869*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952.

COMELLAS, J.L.: *Historia de España Moderna y Contemporánea*, Ediciones Rialp, Madrid, 1988.

COSTA FERNÁNDEZ, L.: "Comunicación y propaganda durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)", *Historia y comunicación social*, Vol. 18, diciembre del 2013.

DE ARGÜELLES, A.: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Cuadernos y debates, Bicentenario de las Cortes de Cádiz, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989.

DE CASTRO, A.: *Cortes de Cádiz*, I, Madrid, 1913.

DE ESTEBAN, J., GARCÍA FERNÁNDEZ, J., y ESPÍN, E.: *Esquemas del constitucionalismo español (1808-1976)*, Publicaciones Facultad de Derecho, Madrid, 1976.

DEL VALLE, J.A.: "La censura gubernativa de prensa en España (1914-1931)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 21, 1981.

DESANTES GUANTER, J.M.: *Fundamentos del derecho a la información*, Confederación Española de Cajas de Ahorros, España, imp. 1977.

DUFOUR, G.: “¿Cuándo fue abolida la Inquisición en España?”, *Cuadernos de Ilustración y Romanticismo: Revista del Grupo de Estudios del S.XVIII*, núm. 13, 2005.

ESTALA, P., y LARRIBA, E.: *El imparcial o Gazeta política y literaria (21 de marzo de 1809-4 de agosto de 1809)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, Madrid, 2010.

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: “Orden constitucional, la rebelión y la violencia”, *LEFEBVRE*, 16 de abril del 2018, <https://elderecho.com/el-orden-constitucional-la-rebelion-y-la-violencia>.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: “La primera constitución española: El Estatuto de Bayona”, *Revista de Derecho*, núm. 26, diciembre 2006.

FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La defensa extraordinaria de la República”, *Revista de Derecho Político*, Núm.12, Invierno 1981-1982.

- *Las Constituciones Históricas Españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, 4.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 1986.
- “La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 124, 2004.
- “La libertad de imprenta en el periodo inmediato anterior a su legalización por las Cortes de Cádiz (1808-1810)”, *Pensamiento Constitucional*, núm. 17, 2012.

GARCÍA TROBAT, P.: *Constitución de 1812 y educación política, Cortes Generales*, Madrid, 2010.

GÓMEZ APARICIO, P.: *Historia del periodismo español (I) desde la Gaceta de Madrid (1661) hasta el destronamiento de Isabel II*, Editorial Nacional, Madrid, 1967.

GÓMEZ REINO, E.: *Aproximación histórica al Derecho de la Imprenta y de la Prensa en España (1480-1966)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

- “La libertad de expresión en la II República”, *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981-1982.

HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, G.: “La situación real de la libertad de prensa en España durante la II República: los límites a la aplicación de la libertad de prensa”, *Comunicación y pluralismo*, núm. 4, 2007.

LA PARRA LÓPEZ, E.: "Ni restaurada, ni abolida. Los últimos años de la Inquisición española" (1823-1834), *Ayer*, núm. 108, 2017.

LÓPEZ DE LERMA GALÁN, J.: "Fundamentos jurídicos y antecedentes históricos en el desarrollo de la libertad de expresión e imprenta. Los intentos constitucionales en España", *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 16, 2014.

MARCUELLO BENEDICTO, J.I.:

- "La libertad de imprenta y su marco legal en la España liberal", *Ayer*, núm. 34, 1999.
- *Los proyectos de reforma política de Bravo Murillo en perspectiva. Conservadurismo autoritario y antiparlamentarismo en la Monarquía de Isabel II*, In Itiniere, Oviedo, 2016.

MARHUENDA GARCÍA, F.: "La libertad de prensa: de la restauración a la actualidad (1874-2022)", *Real Academia de Doctores de España*, Discurso realizado en el acto de su toma de posesión como Académico de Número el día 16 de marzo de 2022.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, F.: *La vuelta de tuerca moderada: el proyecto de constitución y leyes fundamentales de don Juan Bravo Murillo (año 1852)*, Dykinson, S.L., Madrid, 2019.

MARTÍNEZ PINEDA, C.: "La política informativa del I Bienio republicano y sus efectos en la prensa literaria", *Revista de Estudios Literarios*, 2007.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: "El Estatuto de Bayona: originalidad e imitación en la primera Constitución española", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 58/59, 2007.

MEDINA MUÑOZ, M.A.: "La reforma constitucional de 1845", *Revista de estudios políticos*, núm. 203, 1975.

MIRA BENAVENT, J.: *Los límites penales a la libertad de expresión en los comienzos del régimen constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

OEHLING DE LOS REYES, A., "La ley de defensa de la república de 21 de octubre de 1931: Introducción a su contexto político-jurídico, a su normativa conexas y breve comparativa con su homónima alemana, la Gesetz Zum Schutze der Republik", *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, núm. 2, 2016.

PALACIO ATARD, V.: *La España del siglo XIX. 1808-1898*, Madrid, 1978.

PEREIRA CASTAÑARES, J.C., y PELAYO GALINDO, O.: "La prensa en tiempos de Fernando VII (1814-1833)", *Cuadernos de investigación histórica*, núm. 12, 1989.

PÉREZ PRENDES y MUÑOZ DE ARRACO, J.M.: "La prensa y el código penal de 1870", *Anales de la Facultad de derecho*, núm. 8, 1970.

PÉREZ JUAN, J.A.: "La aplicación de la ley de imprenta de 15 de marzo de 1837", *Anuario de historia del derecho español*, núm. 76, 2006.

SÁEZ MIGUEL, P.: "La Constitución de 1869, ¿democrática o progresista?", en AA.VV., *El lenguaje político y retórico de las Constituciones Españolas. Proyecto ideológico e impacto mediático en el S.XIX*, CABALLERO LÓPEZ, J.A., DELGADO IDARRETA, J.M., y VIGUERA RUIZ, R., (Edits.), In Itinere (Edición Digital), Oviedo, 2015.

SAINZ DE VARANDA, R.: *Colección de Leyes Fundamentales*, Acribia, 1957.

SÁNCHEZ AGESTA. L.: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1984.

SÁNCHEZ, R.: "Derechos en conflicto. Honor, libertad de expresión y vida cotidiana en la España del siglo XIX", *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 21, 2020.

SEOANE, M.C., y SÁIZ, M.D.: *Historia del periodismo en España*, Vol. 2, Alianza, Madrid, 1996.

SORIA, C.: "La ley española de Policía de Imprenta de 1883", *Documentación de las ciencias de la información*, núm. 6, 1982.

TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

- *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, 2004.

- "La soberanía nacional en la Constitución de Cádiz", *UNED, Revista de Derecho Político*, núm. 82, septiembre-diciembre 2011.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: "Los derechos fundamentales en la España del siglo XX", *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007.

- Prólogo a la obra de MARQUELLO BENEDICTO, J.I.: *Los proyectos de reforma política de Bravo Murillo en perspectiva. Conservadurismo autoritario y antiparlamentarismo en la Monarquía de Isabel II*, In Itiniere, Oviedo, 2016.

VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 2000.

VERA SANTOS, J.M.: *Las Constituciones de Francia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

- “Con perdón: algunos argumentos “políticamente incorrectos” que explican la bondad del estudio del primer texto constitucional de España (o de la naturaleza jurídica, contenido e influencia napoleónica en el Estatuto de Bayona”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, ÁLVAREZ CONDE, E., y VERA SANTOS, J.M., (dirs.), La Ley, Madrid, 2008.
- *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Madrid, 2008.