

PRENSA Y JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA(*)

POR

M. F. CLAVERO ARÉVALO

Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El problema en la legislación de fines del siglo XIX. 3. La identificación entre acto político y acto de prensa e imprenta con posibilidad de impugnación ante una jurisdicción constitucional. 4. La identificación entre el acto político y el acto de prensa con supresión de la jurisdicción constitucional y contencioso-administrativa. 5. La tendencia hacia la ruptura de la inclusión de los actos de prensa en los actos políticos. 6. La Ley de prensa e imprenta de 18 de marzo de 1966. 7. Enumeración de actos de la Administración en materia de prensa e imprenta. 8. ¿Jurisdicción constitucional o contencioso-administrativa en materia de prensa e imprenta? 9. Intento de clasificación de los actos de la Administración en materia de prensa e imprenta en relación con la técnica de su impugnación. 10. Actos de registro. 11. Actos sancionadores. 12. Actos producidos de oficio o a petición de particulares demandando una prestación o una actividad administrativa. (Consultas voluntarias, actos que denieguen información oficial, inserción obligatoria de réplica, órdenes de información general y de rectificación y aclaración, indemnización en casos de secuestros, actos de censuras en estados de excepción y guerra).

1. *Introducción.*

La Administración pública, al ejercitar el control sobre la prensa, puede quebrantar el Ordenamiento jurídico e incluso los derechos subjetivos de libertad de expresión u otras de carácter más administrativo, planteándose la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa fiscalice la juridicidad de tales actos. Entre nosotros, durante mucho tiempo, ha habido una tajante prohibición de que los actos administrativos en materia de prensa tuvieran acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, si

(*) Este trabajo ha sido especialmente elaborado para el libro homenaje que la Facultad de Derecho de Sevilla dedica al profesor Giménez Fernández con motivo de su jubilación.

bien esta situación fué en parte atenuada a partir de la Ley de la jurisdicción de 1956 (1).

Una cuestión fundamental aparece en el planteamiento de nuestro tema, y es el carácter político del derecho de libertad de expresión que viene siendo proclamado en la parte dogmática de las Constituciones de todos los países y que en nuestro Derecho histórico constitucional tiene una gran tradición en todos los textos políticos básicos y que actualmente figura consagrado en una Ley fundamental, y, por tanto, de naturaleza política, como es el Fuero de los Españoles, en cuyo artículo 12 se lee «que todo español podrá expresar libremente sus ideas, mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado».

Este carácter político del derecho de la libertad de expresión no da necesariamente naturaleza política, en sentido jurídico, a los actos de la Administración, fiscalizando su ejercicio. En otras palabras, los citados actos de la Administración no tienen necesariamente el carácter de actos políticos o de gobierno, en el sentido del artículo 2.º de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Afirmar lo contrario equivaldría a decir, por ejemplo, que los actos administrativos de un Jurado de expropiación forzosa que fijan la indemnización expropiatoria tienen naturaleza política, por cuanto la materia expropiatoria tiene rango constitucional (2).

Entre nosotros no existe una jurisdicción constitucional o política que controle la constitucionalidad de las Leyes ordinarias, ni que tenga la jurisdicción para conocer de las violaciones a los derechos subjetivos de naturaleza política. La primera posibilidad, aunque vislumbrada en el artículo 3.º de la Ley de 17 de mayo de 1958, está al margen, al menos como posibilidad de recurso directo, de la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que el artículo 1.º de la Ley reguladora de dicha jurisdicción prohíbe el acceso a la misma de las disposiciones con rango de Ley. Sin embargo, si corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa controlar las violaciones que se produzcan a los derechos políticos de los ciudadanos, al menos cuando tal lesión la produzca la Administración. No existe en este orden de cosas una exclusión de esta materia de la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que, como hemos dicho, no

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA: *El artículo 40, apartado b), de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y la libertad de prensa*. «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», 2, 1963, pág. 177.

(2) TAMAYO ISASI-ISASMENDI: *El carácter constitucional de la indemnización expropiatoria*, «Anales de la Universidad hispalense», Sevilla, 1964, vol. XXIV.

En un sentido más amplio ha estudiado el rango constitucional de la expropiación SERRA PIÑAR: *La expropiación forzosa en los modernos textos constitucionales*, en «Estudios dedicados al profesor García Oviedo», Sevilla, 1954, vol. I, págs. 115 y sigs.

puede identificarse necesariamente el acto político o de gobierno con los actos de la Administración que afectan a los derechos políticos de los ciudadanos. Entre nosotros está por hacer un estudio de las particularidades del recurso contencioso-administrativo cuando se impugnan actos de la Administración referentes a derechos políticos (libertad religiosa, libertad de expresión, de domicilio, secreto de la correspondencia, reuniones, dignidad personal, etc.). En nuestra jurisprudencia hay señales de considerar actos políticos a los que afectan a los derechos fundamentales (3).

Por otra parte, los necesarios límites del derecho a la libertad de expresión rozan otra materia típicamente política como es la del orden público, lo que constituye otro motivo de confusión tendente a proclamar la imposibilidad de fiscalización contencioso-administrativa de los actos en materia de prensa. La última jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido, sin embargo, a matizar que no toda decisión administrativa en materia de orden público se encuentra excluida de la jurisdicción contencioso-administrativa (4). En esta materia del orden público tan vinculada a la prensa, existe aún otro concepto que puede jugar un papel importante en la fiscalización jurisdiccional de los actos de la Administración en materia de prensa, concretamente el de «seguridad interior del Estado» a que se refiere el apartado a) del artículo 2.º de la Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.

En definitiva, el presente trabajo pretende realizar un análisis de la evolución en nuestro Derecho de los actos de prensa en relación con la jurisdicción contencioso-administrativa y con los conceptos de acto de gobierno, orden público y seguridad interior del Estado, examinando al mismo tiempo los distintos tipos de actos en materia de prensa en relación con la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. *El problema en la legislación de finales del siglo XIX.*

Las Constituciones políticas del siglo XIX proclamaron la libertad de expresión sin mencionar la censura previa, salvo parcialmente la de Bayona de 1808. La Constitución de 1812 establecía este derecho en su ar-

(3) RIVERO: *Les libertés publiques*, Curso de la Facultad de Derecho Comparado de Estrasburgo, Coimbra, 1965.

Cita GUAITA las sentencias de 21 de mayo de 1952 y 18 de mayo de 1954, 2 de octubre de 1961 y 29 de octubre de 1962, en las que se negó el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa a actos que afectaban a derechos consagrados en el Fuero de los Españoles:

Los actos políticos en el Derecho español, «Revista del Instituto de Derecho Comparado», enero 1955, pág. 85.

(4) Sentencias de 10 de febrero de 1962 (Sala 4.ª), 30 de febrero de 1963 (Sala 3.ª) y 18 de febrero de 1963 (Sala 4.ª), entre otras.

título 371; la de 1837, en su artículo 2.º; la de 1845, también en su artículo 2.º; la de 1856, en el 3.º; la de 1869, en su artículo 17. La de 1876, en el artículo 13 establecía: «Todo español tiene derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa.»

Pasando del terreno constitucional al administrativo, se llega a la conclusión de que el siglo XIX fué muy rico en legislación de prensa e imprenta y que en general esta legislación ha sido, entre nosotros, poco estudiada. Así, la Ley de Imprenta de 13 de julio de 1857, de 104 artículos, concede a las autoridades la facultad de suspensión de la venta de impresos, autoriza al Gobierno para prohibir la introducción en España de impresos del extranjero. En el artículo 12 se exigían los requisitos para la creación de periódicos religiosos o políticos, siendo el Gobernador civil quien otorgara la autorización, pudiendo recurrirse en caso de autorización ante el Gobierno. El artículo 21 establecía el depósito previo a la publicación y un Tribunal de imprenta, compuesto de un Magistrado y cinco Jueces de primera instancia, juzgaría los delitos de imprenta que aparecían expresamente definidos. Se regulaban minuciosamente las multas gubernativas impuestas por los gobernadores o autoridades locales. Se daba recurso de alzada contra las decisiones del Gobernador, pero la Ley no hablaba para nada de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La exposición del Decreto de 31 de diciembre de 1875 expresaba que en él se establecía «la sustitución del libre arbitrio de la autoridad gubernativa, para la aplicación de las penas de suspensión y supresión, por el criterio jurídico, sereno e imparcial de Tribunales colegiados».

Es fundamental la Ley de imprenta de 8 de enero de 1879, que exigirá en su artículo 4.º requisitos para la fundación de periódicos políticos, exigiéndose la nacionalidad española para el fundador o el gerente. Contra la decisión de las autoridades cabrá recurso ante la Audiencia, que debería fallar en veinte días. El artículo 8.º establecía el depósito previo en dos horas de antelación a la publicación. Después de regular los delitos de imprenta, tribunales y fiscales de imprenta, etc., se determinaban en el título XI las infracciones de policía que se castigaban por los alcaldes o gobernadores, exigiéndose licencias para el reparto de impresos y existiendo registro de las mismas, pudiendo ser éstas revocadas gubernativamente. La Ley tampoco mencionaba en absoluto la jurisdicción contencioso-administrativa. En materia de dibujos, grabados, litografías, etc., se exigirá permiso gubernativo, admitiéndose recurso ante el Ministerio de la Gobernación. Si concedido el permiso tuviesen que ser retirados los

ejemplares de tales publicaciones, por ser delictivas, cabía indemnización de daños y perjuicios contra las autoridades que hubiesen dado el permiso.

Como ha quedado expuesto, las Leyes de imprenta no mencionan la impugnación en vía contencioso-administrativa, pero de aquí no puede descartarse la imposibilidad de dicha impugnación, toda vez que tal cuestión dependía de la regulación de dicha jurisdicción. Mención especial merece la Real Orden de 30 de diciembre de 1882 (Gaceta de 9 de enero de 1883), en la que un extranjero que vió suprimido su periódico, de acuerdo con el artículo 4.º de la Ley de 8 de enero de 1879, solicitó primero en vía gubernativa y después en la contencioso-administrativa, una indemnización por la referida supresión. El Ministerio declaró inadmisibile la demanda, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley del Consejo de Estado, pero, en definitiva, se considera no revisable el acuerdo, no por ser materia de prensa, sino porque no había lesión de derechos, ya que no se citaba precepto alguno lesionado.

La Ley de Policía de Imprenta de 26 de junio de 1883, promulgada en virtud del artículo 13 de la Constitución de 1876, no exigía en ningún caso la censura previa (5). La actuación administrativa era muy corta en la Ley de 1883, ya que además de no existir censura previa, la creación y transmisión de periódicos sólo exigía la puesta en conocimiento de la autoridad gubernativa (6) y la negativa periodística a incluir rectificaciones o

(5) GUAITA: *Censura*, en «Enciclopedia Jurídica Seix», IV, Barcelona, 1952, pág. 25; A. PACHECO: *La legislación sobre la prensa. El proyecto de Ley de Policía de Imprenta*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1883, tomo 62. I, pág. 178.

«En las Leyes recopiladas (1502 a 1808), dice POSADA, contiénesse la ordenación de un régimen de censura previa y de severa represión penal, títulos XVI y XVIII, libro VII de la Nov. Recop.» *Voz Policía de Imprenta*, en «Enciclopedia Jurídica Española Seix», Barcelona 1910, pág. 20, y también ECUIZÁBAL: *Apuntes para una historia de la legislación española sobre imprenta desde 1840 al presente (1879)*, citado por POSADA.

En la Constitución de 1808 se creaba una Junta senatorial en su artículo 45 para velar sobre la libertad de imprenta, sin que los papeles periódicos se comprendieran en la acción de dicha Junta.

Se establecía también un recurso ante la Junta, que podrían interponer los autores, impresores y libreros, cuando se les hubiera impedido la impresión o venta de una obra.

Una evolución de la libertad de imprenta puede verse en BRUNI: *La libertad de imprenta en las legislaciones y en la práctica*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1900, 96, pág. 91, y en las voces *Policía de imprenta* y *Previa censura*, ambas debidas a POSADA en la citada «Enciclopedia Jurídica Española». También INKELES: *Public Opinion in Soviet Russia*, Harvard University Press, Cambridge, 1951; EMERY and SMITH: *The Press and America*, New York, 1954; SEATON, F.: *The rights and privileges of the press*, New York, 1934; BRUCKER H.: *Freedom of information*, New York, 1951; SONDAGES («Revue française de l'opinion publique», 1955, núm. 3, dedicado íntegramente a problemas de prensa); DERMA-TEAU et DUWAERTS: *Droits et devoirs du journaliste*, Bruselas. *Mass communications 1949*, The University of Illinois Press; SIERRA CORELLA: *La censura en España*, Madrid, 1947.

(6) Véanse artículos 8. 9 y 12. Es curioso señalar que en el proyecto de Ley se incluía en estos casos la autorización administrativa. Ello fué criticado por PACHECO, loc. cit., pági-

aclaramientos de la autoridad, facultaba a ésta tan sólo a demandar en juicio verbal al representante del periódico con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil (7). Finalmente, existían actos gubernativos sancionadores de las infracciones meramente administrativas, no constitutivas de delito, en materia de imprenta, pudiéndose recurrir contra las multas gubernativas en apelación —según terminología de la Ley de 1883— en ambos efectos, ante el Juez de instrucción, en término de tercer día, depositando previamente el importe de ellas, siguiéndose el procedimiento de las alzadas en los juicios verbales de faltas, representando a la autoridad el Ministerio fiscal (8). En definitiva, nos encontramos con pocos actos administrativos en materia de prensa, estableciéndose contra las multas recurso judicial, no contencioso-administrativo, negándose el recurso de casación contra las decisiones de los Jueces de instrucción al resolver las citadas alzadas.

Por lo que respecta a la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, era ante todo una Ley aplicable a las situaciones excepcionales de suspensión de garantías constitucionales y de estado de guerra, permitiéndose que la autoridad propusiera al Gobierno o, en caso urgente, acordase administrativamente la suspensión de publicaciones y la recogida de las mismas (9).

En lo tocante a la jurisdicción contencioso-administrativa nos encontramos en esta época bajo la vigencia de la Ley de 13 de septiembre de 1888

nas 194 y sigs. El texto definitivo suprimió la necesidad del acto administrativo, por la mera puesta en conocimiento de la autoridad.

(7) Artículos 14 y 15.

(8) Artículo 19. PACHECO criticaba la posibilidad de sanciones gubernativas por ser tales autoridades parciales, especialmente en esta materia, representantes y defensores de un partido cuyo criterio sostienen y por cuyos intereses luchan, siendo los periódicos que han de juzgar de la oposición a sus ideas y a su Gobierno, pág 209, loc. cit.

Las sentencias de 6 de junio de 1893 y 23 de diciembre de 1896 negaron la posibilidad del recurso de casación contra las decisiones de los jueces de instrucción, resolviendo los citados recursos de apelación.

Una fuente crítica contra el sistema de apelación judicial se funda en que la alzada del artículo 19 sería casi siempre ilusoria por la influencia de las autoridades sobre los Tribunales. Viene reproducida en el trabajo citado de PACHECO, págs. 209 y 210.

Resulta interesante destacar el uso que se hizo de dicha libertad de expresión. Diversas Circulares llamaban la atención sobre los fines sediciosos de muchas publicaciones (Circular de 8 de agosto de 1887), la provocación de alzamientos contra la forma de gobierno (Circular de 27 de junio de 1884). La Ley de 23 de marzo de 1906 sancionó delitos contra la patria en materia de imprenta, especialmente en sus artículos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 11 y 12. La Circular de 28 de diciembre de 1888 prohibió a los militares fundar y dirigir periódicos y ser redactores de los políticos, y la de 15 de abril de 1908 autorizó a los militares a publicar trabajos profesionales en la prensa periódica.

(9) Artículo 2.º para la autoridad civil en casos de suspensión de garantías y el 31 para autoridad militar en el estado de guerra.

y su reglamento de aplicación, modificados en 22 de junio de 1894. Una afirmación puede hacerse en principio y es la de que esta legislación no contenía exclusión alguna expresa del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, de los actos administrativos en materia de prensa. Ofrecía, en cambio, una exclusión de los actos discrecionales, entre los que el artículo 4.º del Reglamento incluía a los actos políticos con la siguiente expresión amplia: «las cuestiones que por la naturaleza de los actos de que nazcan o de la materia sobre que versen, pertenezcan al orden político o de gobierno».

Puede decirse que el contencioso-administrativo en materia de prensa no fué frecuente, habida cuenta de que la intervención administrativa en la materia tampoco lo era. No había actos de censura, no había actos de autorización para la creación o enajenación de empresas periodísticas, y, finalmente, los actos sancionadores tenían señalado en el artículo 16 de la Ley de 1883 un recurso judicial no contencioso-administrativo. La actividad jurisdiccional en materia de prensa estuvo en esta época, aparte el supuesto del citado artículo 16, en la jurisdicción criminal ordinaria a la que remitió la Ley de 1883 la competencia para conocer los delitos de prensa, suprimiendo la jurisdicción especial del Tribunal de imprenta.

Que los actos administrativos en materia de prensa no estaban excluidos en principio de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo confirma FERNÁNDEZ DE VELASCO, cuando al estudiar la trascendencia que para la prensa tenían las Ordenes de 13 de junio y 26 de julio de 1920 sobre tamaño y precio de los periódicos, planteaba el problema de recurrir ante dicha jurisdicción las citadas disposiciones. FERNÁNDEZ DE VELASCO llegaba a una solución negativa, pero no por tratarse de materia de prensa, sino porque las disposiciones de carácter general estaban excluidas del recurso contencioso en la Ley de 1894 (10).

3. *La identificación entre acto político y acto de prensa e imprenta con posibilidad de impugnación ante una jurisdicción constitucional.*

La Constitución de 1931 fué también explícita en el derecho a la libertad de expresión proclamando en su artículo 34 que tal derecho se ejercitaría sin censura previa y que la suspensión y recogida de periódicos sólo podrían realizarse en virtud de decisiones judiciales. Puede apreciarse, por tanto, una tendencia judicialista y no administrativa en materia de prensa. Resulta verdaderamente interesante destacar, en relación con nues-

(10) *El nuevo régimen jurídico de la prensa en España*, «Revista de Derecho Privado», 1920, VII, pág. 263.

tro trabajo, que el artículo 122 de la Constitución ordenaba la creación del Tribunal de garantías constitucionales y el 105 los Tribunales de urgencia, estableciéndose en el artículo 121-B de la Constitución un recurso de amparo para garantizar los derechos individuales proclamados en la Constitución, entre los que figuraba el de emisión del pensamiento. Como puede advertirse, se creaba virtualmente una jurisdicción jurídico-política para defender los derechos individuales de naturaleza constitucional, produciéndose así un acontecimiento de gran importancia para la jurisdicción contencioso-administrativa, que entre nosotros ha pasado muy inadvertida.

La Ley de 14 de junio de 1933 organizó el Tribunal de garantías constitucionales, a quien correspondía no sólo el recurso por inconstitucionalidad de las Leyes, sino también el recurso de amparo en defensa de los derechos individuales. Tal recurso de amparo necesitaba dos requisitos: por una parte, la existencia de un acto concreto de autoridad gubernativa, judicial o de cualquier otro orden que lesionara alguno de tales derechos, y por otra, que la petición de amparo no fuera admitida o no fuera resuelta dentro del plazo legal por el Tribunal de urgencia o fuese desestimada (11).

La importancia de esta normatividad es fundamental para nuestro tema, puesto que afecta básicamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, al otorgar un recurso de naturaleza constitucional contra los actos administrativos (y de otra índole) que lesionaran derechos individuales proclamados en los artículos 27 a 34, 38 y 39 de la Constitución. Estamos, por tanto, en presencia de la creación de un nuevo desgajamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, cual es la de los actos administrativos relacionados con los derechos individuales que han de ser residenciados ante la jurisdicción política de los Tribunales de urgencia y del Tribunal de garantías constitucionales y no ante la jurisdicción contencioso-administrativa. A la ya problemática cuestión de la dualidad de jurisdicciones venía a añadirse la posibilidad de una nueva jurisdicción. Ciertamente que a este desgajamiento no era muy extraña la idea del acto político que nos ofrecía el artículo 4.º del Reglamento de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues consideraba como tales a los que lo fueran por su naturaleza o por la materia de que versen.

(11) Artículos 44 a 53 de la Ley de 14 de junio de 1933. La disposición transitoria segunda de la Ley daba normas relativas a los trámites previos a los recursos de amparo, mientras no se constituyeran los Tribunales de urgencia previstos en el artículo 105 de la Constitución. En resumen, se establecía la reclamación previa ante la autoridad superior del agente o autoridad productor del agravio que debería interponerse a los cinco días jugando el silencio negativo. Sobre el recurso de amparo, véase REYES R.: *La defensa constitucional*, Madrid, 1934, en especial págs. 226 y sigs.

Nos encontramos ante la aproximación entre el acto de la Administración en materia de derechos individuales con el acto político o de gobierno, pero con una particularidad muy destacable, cual es, por una parte, la ausencia de recurso contencioso-administrativo y por otra, especialmente, el nacimiento de una jurisdicción para realizar el control de tales actos (12).

La aproximación entre actos administrativos que afectan a derechos individuales y actos políticos, se acentúa también, si vemos la cuestión desde el ángulo del orden público. La Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 señaló que eran actos que afectan al orden público los realizados con ocasión de los derechos garantizados en la Constitución y que los hechos realizados por medio de la imprenta se registrarán por la Ley de imprenta, salvo lo previsto en esta Ley. Las multas impuestas gubernativamente podrían ser recurridas ante el Tribunal de garantías constitucionales por la vía del recurso de amparo. En el estado de prevención se establecía el depósito previo de periódicos diarios con una hora de antelación a la publicación (13), y en el estado de alarma se admitía la censura previa para todos los impresos, la suspensión de publicaciones y la recogida de ejemplares. En la Ley de Orden Público no se mencionaba la jurisdicción contencioso-administrativa, y, por el contrario, el artículo 53 de la Ley de 14 de junio de 1933, que estructuró el Tribunal de garantías constitucionales, ordenó que los recursos de amparo que se entablen como consecuencia de la aplicación de la Ley de Orden Público en un territorio determinado, no podrán referirse más que a infracciones de aquellas garantías o derechos que la autoridad haya de respetar, a pesar de la aplicación de dicha Ley, rechazándose de plano los que se funden en causa

(12) Sobre el juicio de amparo puede verse VALLARTA I.: *El juicio de amparo y el «writ of Habeas Corpus»*, Méjico, 1881; *La defensa de la Constitución*, Barcelona, 1931; REYES, R.: *El juicio de amparo de garantías en el Derecho constitucional mejicano*, Academia de jurisprudencia, Madrid, 1916; ROJAS Y GARCÍA: *El amparo y sus reformas*, Méjico, 1907; RABASA, F.: *El juicio constitucional*, Méjico, 1919; PÉREZ SERRANO: *El proyecto de Tribunal de garantías constitucionales y el recurso de inconstitucionalidad*, «Revista de Derecho Público», enero 1933; MORI, A.: *La Constitución española*, Ed. «Revista de Derecho Privado», Madrid.

Crónica de las Cortes Constituyentes de la segunda República española, Madrid, 1932; LEGAZ LACAMBRA, L.: *Las garantías constitucionales del Decreto Internacional*, «Revista de Derecho Público», núm. 22, Madrid, octubre 1933; KELSEN H.: *La garantie jurisdictionelle de la Constitution*, «Revue de Droit Public», tomo 45, París, 1928; JIMÉNEZ ASUA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Ed. Reus, Madrid, 1932; ALCALÁ ZAMORA, N.: *Significado y funciones del Tribunal de garantías*, Conferencia, Ed. Reus, 1933; ROYO VILLANOVA: *La Constitución española*, Valladolid, 1934.

(13) A juicio de ALCUBILLA, esto implicaba una derogación de la Ley de imprenta de 1883 y además era inconstitucional por contrariar el artículo 34 de la Constitución. Véase *Diccionario de Administración Española*, 1933, pág. 597, nota 1. Una crítica puede leerse también en ROYO VILLANOVA, A., loc. cit., pág. 102.

distinta y afecten a derechos de los que sufren merma o interrupción en dichos estados excepcionales.

Se deduce de lo expuesto el carácter político de los actos de prensa cuando afectaran al derecho de libertad de expresión del pensamiento regulado en el artículo 34 de la Constitución y la sustitución en esta materia de la jurisdicción contencioso-administrativa por el recurso de amparo que no llegó a tener trascendencia efectiva.

4. *La identificación entre el acto político y el acto de prensa con supresión de la jurisdicción constitucional y contencioso-administrativa.*

Como es sabido, y como consecuencia de la guerra de 1936, quedó sin efecto la Constitución de 1931 y también la jurisdicción contencioso-administrativa contra actos de la Administración central. Al restablecerse por Ley de 18 de marzo de 1944 la expresada jurisdicción, se produce una reducción del ámbito jurisdiccional y en el artículo 2.º de dicha Ley se declaran pertenecientes al orden político o de gobierno, las resoluciones que la Administración dictare en aplicación y ejecución de Leyes y disposiciones, referentes a prensa y propaganda.

Se produce así una inclusión plena de los actos de prensa en los actos políticos más amplia que la de la Constitución de 1931 y con unas consecuencias de plena exención jurisdiccional, por cuanto suprimida la jurisdicción constitucional y cerrado el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, los actos de prensa quedaron marginados de todo control que no fuese el de los recursos administrativos.

Esto ocurre en un momento en el que se habían robustecido grandemente las atribuciones de la Administración en materia de prensa y no sólo por el nacimiento de órganos específicos (14), sino también por el fuerte intervencionismo decretado por la nueva legislación de prensa contenida en la Ley de 22 de abril de 1938 (15). Así como con la Ley de 1883 eran muy escasos los actos de la Administración en materia de prensa, bajo la vigencia de la Ley de 1938 puede decirse que se multiplicaron, ya que además de los actos de censura se producían los de nombramiento de director y su remoción, registro de periodistas, sanciones enérgicas, etc. (16).

(14) ENTRENA CUESTA, R.: *Prensa y Administración*, en «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», núm. 2, 1963, Barcelona, pág. 171.

(15) La vigencia hasta hace días de la citada Ley nos evita resumir su contenido por ser de todos conocido en sus líneas generales.

(16) JORDANA DE POZAS: *La prensa y la información, la propaganda y los anuncios de la Administración pública*, «Revista del Instituto de Estudios Sociales», núm. 2, 1963, Barcelona, pág. 187; GUAITA, loc. cit., y BENEYTO: *Planteamiento del régimen jurídico de prensa*

En 8 de febrero de 1952 se dictó el nuevo texto refundido de la jurisdicción contencioso-administrativa, y aunque en su artículo 4.º se mantienen excluidas de la jurisdicción, las resoluciones dictadas en aplicación o ejecución de las Leyes y disposiciones referentes a prensa, debemos consignar que se suprime toda referencia a los actos políticos o de gobierno cuando se mencionan los actos de prensa. Esta omisión es más significativa, toda vez que el número 3 del artículo 4.º excluye a los actos discrecionales, entre los que el artículo 4.º del Reglamento incluye a los actos políticos o de gobierno. Parece, pues, que la técnica de exclusión empleada es más bien la de una Ley ordinaria que expresamente ordene la exclusión que no la de los actos políticos o de gobierno.

Al margen de la legislación contencioso-administrativa y de la de prensa, merecen destacarse en el aspecto político la promulgación del Fuero de los Españoles, en cuyo artículo 12 se establece que «todo español podrá expresar libremente sus ideas, mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado», y en el orden público la Ley de 30 de julio de 1959, que ya no cita entre las facultades ordinarias de la Administración la de ejercitar la censura previa, facultad que le viene reconocida, en cambio, para el estado de excepción.

5. *La tendencia hacia la ruptura de la inclusión de los actos de prensa en los actos políticos.*

En esta línea hay que situar abiertamente a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, que por una parte en su artículo 2.º reduce grandemente el ámbito de los actos políticos, entre los que no cita la materia de prensa, y por otra al mencionar en el artículo 40 los actos excluidos del recurso cita tan sólo a los dictados en el ejercicio de la policía de prensa, lo que constituye una expresión más reducida que la de actos en materia de prensa. GARCÍA DE ENTERRÍA ha precisado el significado de la nueva Ley jurisdiccional en esta materia e incluso, aun admitiendo el adelanto que ha significado en relación con la situación anterior, considera que nos encontramos en presencia de una norma anticonstitucional por contrariar al Fuero de los Españoles (17).

y propaganda, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», enero-marzo 1944; GARRIDO FALLA: *El derecho de rectificación y otras cuestiones*, en «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», núm. 2, 1963, Barcelona, pág. 181.

(17) GARCÍA DE ENTERRÍA: *El artículo 40, apartado b), de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y la libertad de prensa*, en loc. cit., pág. 178.

Por su parte, TRUJILLO, QUINTANA y BOLFA señalan el origen político del precepto, considerando que a la expresión función de policía no puede dársele una interpretación amplia

No obstante, la reducción que de la exclusión en materia de prensa supone la expresión «función de policía», hay que convenir la dificultad que encierra el deseo de reconducirla a los actos de censura. Con todo, resulta necesario dar una interpretación restrictiva porque así lo impone el carácter excepcional del artículo 40, lo que se refuerza, dado el carácter fundamental del derecho a la libre emisión del pensamiento. La sentencia de 23 de marzo de 1963, en la que se abordan, junto a problemas de prensa, cuestiones relativas al orden público (era una sanción impuesta a un periodista por un Gobernador por razón de orden público) termina anulando la resolución, aun reconociendo que es un acto dictado en el ejercicio de la función de policía de prensa, por corresponder la cuestión a las autoridades competentes en materia de prensa.

Por otra parte, hay que añadir que la exclusión del artículo 40 hace referencia exclusivamente a las resoluciones y no a las disposiciones, por lo que no debería excluirse de la jurisdicción contencioso-administrativa la impugnación de reglamentos en materia de prensa ni en materia de policía de prensa, no obstante el intento alguna vez realizado de llevar al ámbito de los actos de gobierno a los reglamentos.

6. *La Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966: Significado general.*

De forma abierta puede decirse que la nueva Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966 ha culminado la trayectoria de rompimiento de la inclusión de los actos de prensa en los actos políticos que de forma débil había insinuado el texto de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1952. Por otra parte, al derogar expresamente el apartado b) del artículo 40, de la Ley de 1956, en lo relativo a la prensa, bien puede decirse que hoy los actos de la Administración en materia de prensa son plenamente residenciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta afirmación es de gran trascendencia en nuestra realidad jurídica, ya que en la evolución histórica que acabamos de trazar se puede comprobar que los actos administrativos en materia de prensa han tenido escasas posibilidades de impugnación ante la jurisdicción contencioso-admini-

que tratara de agrupar en esta excepción toda la materia relacionada con esas actividades (sentencia de 11 de febrero de 1958), tal como la referente a personal (sentencia de 14 y 19 de junio de 1963), y también debe evitarse el hacerla extensiva a otras distintas, como es la de turismo (sentencia de 12 de diciembre de 1960). Por su parte, la sentencia de 23 de marzo de 1963 trata de encontrar el fundamento de esta excepción en la necesidad de mantener el bien público contra los peligros o daños que puedan provenir de las libertades individuales. *Comentarios a la Ley de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1965, I, pág. 660. Debe citarse también, aunque relativa a radiodifusión, la sentencia de 28 de octubre de 1955.

nistrativa. En una primera época porque la Ley de 1883 era muy liberal (18) y casi no daba atribuciones a la Administración en la materia, correspondiendo al poder judicial el conocimiento de los recursos sobre multas. Después, en la época de la República, por cuanto los actos que afectaren a los derechos individuales reconocidos en la Constitución eran rescindibles por la técnica del recurso de amparo ante una jurisdicción constitucional. Finalmente, por cuanto la regla desde 1938 ha sido la exclusión de los actos de prensa de la jurisdicción contenciosa.

7. *Enunciación de actos de la Administración en materia de prensa e imprenta.*

Aun cuando la nueva Ley de Prensa e Imprenta de 1966 haya eliminado la censura previa, son varios los actos que la Administración puede dictar en la materia. Sin ánimo de hacer un catálogo completo de todos los actos administrativos posibles, podemos citar los siguientes: 1. Actos resolutorios de consulta (art. 4.º). 2. Actos de persecución de quienes perturben los derechos que se regulan en la Ley (art. 5.º). 3. Actos que ordenen la publicación de notas enviadas por la Dirección General de Prensa (art. 6.º). 4. Actos ordenando o denegando información (art. 7.º). 5. Actos de inscripción en el Registro de empresas periodísticas, inscripciones sucesivas, actos de cancelación, inscripción de nuevas publicaciones, aprobación (en su caso) de precios de venta o prestación (en su caso) de servicios informativos (cap. IV). 6. Inscripción en el Registro oficial de periodistas (art. 33). 7. Inscripción y cancelación en el Registro público de agencias informativas (art. 45). 8. Concesión a una empresa nacional de la distribución de noticias procedentes del extranjero (art. 49). 9. Inscripción y cancelación de empresas editoriales (cap. VII). 10. Inscripción y cancelación en el Registro de empresas importadoras de publicaciones extranjeras, en el de agencias informativas extranjeras y en el de corresponsales del extranjero (cap. VIII). 11. Resolución imponiendo la inserción obligatoria de la réplica (art. 61). 12. Resolución ordenando la rectificación (art. 62). 13. Secuestro de impresos y publicaciones (art. 64). 14. Actos relativos al reconocimiento del derecho de indemnización contra la Admi-

(18) Con los criterios del siglo XIX no puede decirse que la Ley de 1966 sea una Ley liberal, aun cuando otorgue gran amplitud a la posibilidad del recurso contencioso-administrativo. Lo que calificaba a una Ley de liberal o intervencionista no era el acceso de los actos a dicha jurisdicción, sino precisamente que la Administración tuviera pocas facultades y competencias en materia de prensa, lo que explicaba que las Leyes de prensa no mencionaran nunca a la jurisdicción contencioso-administrativa. La Ley de 1966 se parece mucho más a la de 1879 que a la de 1883.

nistración (art. 65-4). 15. Actos sancionadores por responsabilidades administrativas (arts. 66 a 71). 16. Ejercicio de la potestad reglamentaria (disposición final 3.^a). 17. Actos de exención de impuestos (disposición final 4.^a). 18. Actos de censura previa en el estado de excepción y guerra (art. 29 de la Ley de Orden Público y art. 3.º de la Ley de Prensa).

8. *¿Jurisdicción constitucional o jurisdicción contencioso-administrativa en materia de prensa e imprenta?*

En la evolución histórica realizada hemos comprobado cómo puede darse una jurisdicción constitucional para enjuiciar a los actos gubernativos (y de otra índole) que afecten a los derechos individuales. Naturalmente, el problema excede de la materia de prensa e imprenta, ya que la libertad de emisión del pensamiento no es más que uno de los derechos fundamentales y la jurisdicción constitucional afectaría a otros muchos derechos.

La cuestión consiste en saber si, dado el carácter político de los derechos individuales, debe otorgarse la competencia a una jurisdicción constitucional y no a la contencioso-administrativa para conocer de las impugnaciones de los actos administrativos que afecten a dichos derechos. No es necesario decir que se trata de una cuestión de *lege ferenda*. Existen muchas razones para defender la unidad y competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en esta materia. En primer lugar, porque la actual dualidad de jurisdicciones (ordinaria y contencioso-administrativa) ha creado ya una gran inseguridad jurídica que se vería aumentada si se abriera la posibilidad de otra jurisdicción para conocer de los actos de la Administración (19). En segundo lugar, porque desde el punto de vista de los derechos fundamentales, no todos los actos de la Administración en materia de prensa afectan al derecho de libre emisión del pensamiento como, por ejemplo, la negativa a suministrar información oficial (20), y porque cabe un contencioso objetivo en materia de prensa que no requiere lesión de derecho subjetivo. De esta forma tendríamos ya dividido el contencioso de la prensa entre la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa. En tercer lugar, porque la Administración, cuando actúa en materia de prensa, ejecuta directamente legislación ordinaria (Derecho administrativo en el sentido del artículo 1.º de la Ley de 1956) y no legis-

(19) La tendencia a superar la actual dualidad de jurisdicciones (que con la laboral son realmente tres) puede verse en GARCÍA TREVIJANO: *Hacia un nuevo sistema de la justicia administrativa en España*, en el núm. 34 de esta REVISTA, enero-abril 1961, pág. 293.

(20) RIVERO, J.: *De la libertad de prensa al derecho a la información: Policía y servicio público en el régimen administrativo de la prensa*, «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», Barcelona, 2, 1963, pág. 207.

lación fundamental, ya que el verdadero alcance del derecho fundamental a la libre emisión del pensamiento viene regulado en las Leyes ordinarias y además porque la distinción académica entre Derecho constitucional y Derecho administrativo no implica necesariamente una dualidad de jurisdicciones, al menos, con relación a los actos de la Administración, de la misma forma que no la implica la distinción entre Derecho civil y mercantil o entre Derecho administrativo y Derecho fiscal.

Tal vez lo que sí parece necesario es dotar a la jurisdicción contencioso-administrativa de la rapidez y urgencia que requieren muchas veces las reparaciones en materia de derechos fundamentales, rompiendo la unidad del proceso y creando para tales casos trámites de urgencia. Esto y la técnica de los *Ombudsman* pueden ofrecer hoy una mayor garantía y eficacia que no una jurisdicción constitucional para controlar los actos de la Administración que afectan a los derechos fundamentales (21). Por otra parte, la aparición de otros derechos fundamentales que afectan más que a abstenciones de la Administración a prestaciones positivas de la misma, hace variar la técnica de la tradicional jurisdicción constitucional en la materia (22).

9. *Intento de clasificación de los actos de la Administración en materia de prensa e imprenta en relación con la técnica de su impugnación.*

Hemos expuesto anteriormente una lista enumerativa, aunque no total, de los distintos actos de la Administración en materia de prensa. En la imposibilidad de ofrecer para cada uno de ellos la técnica de su impugnación, o que además de farragosa sería de escasa utilidad, vamos a clasificar estos actos por grupos homogéneos que facilite el examen de la técnica del recurso contra los mismos. En primer lugar, podríamos agrupar los actos de registro tan numerosos en la nueva Ley de Prensa e Imprenta. En segundo lugar, los actos sancionadores. Un tercer grupo formado por actos producidos de oficio o a petición de particulares y en los que se demanda una prestación o una actividad administrativa (consultas, réplica impuesta, de-

(21) Por supuesto que no nos referimos a la jurisdicción constitucional en lo tocante al control de las Leyes. Por otra parte, los derechos fundamentales pueden recibir también ataques por parte de otros poderes y de personas de toda índole.

(22) Las decisiones más importantes del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos en Francia en materia de libertades públicas pueden consultarse en las páginas 213, 226, 472, 479, 142, 195, 196, 367, 479, 216, 199, 206, 269, 347, 470, 84, 384, del libro de LONG Y WEIL: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, 1965. En materia de prensa, concretamente en las págs. 226, T. C., 8 abril 1935, *Action Française*, y pág. 479, C. E., 24 junio 1960, *Société Frampar*.

recho de información, peticiones de responsabilidad). Finalmente, actos de censura en estados de prevención y guerra.

10. *Actos de registro.*

La nueva Ley de 1966 se caracteriza por la gran cantidad de registros que regula y en los que es necesario estar inscritos para realizar las correspondientes actividades (23). Estos Registros tienen por finalidad el control de quienes se dedican a la actividad correspondiente, la publicidad respectiva y el someter a previo acto de fiscalización el ejercicio de las actividades y derechos a que cada Registro se refiere.

Los actos de Registro son fundamentalmente de tres tipos: inscripciones originarias, inscripciones sucesivas (o modificaciones sobrevenidas) y cancelaciones de inscripción.

Los actos de inscripción son necesarios para realizar la correspondiente actividad, y desde un punto de vista jurídico deben calificarse, en general, como autorizaciones, toda vez que el derecho subjetivo preexiste en el administrado y la Administración al fiscalizar el proyectado ejercicio se debe limitar a examinar si tal ejercicio está de acuerdo con el Ordenamiento jurídico. Se da en algunos casos un cierto factor de indeterminación como el del apartado 4 del artículo 29, pero en modo alguno puede pretenderse que los actos de inscripción son discrecionales (24). El artículo 30 de la Ley reserva al Ministro la denegación o cancelación de cualquier inscripción en el Registro de publicaciones periódicas, otorgando un recurso de súplica (alzada ante el Consejo de Ministros), en la terminología de la Ley de Procedimiento Administrativo, como trámite previo al recurso contencioso-administrativo. No se regula, en cambio, el supuesto del recurso contra una inscripción indebida que pudiera interponer cualquier persona interesada si no se dieran los requisitos legales. ¿Cabría entonces también el recurso ante el Consejo de Ministros, habida cuenta del carácter excepcional del mismo? Esta misma indeterminación se da, por lo que se refiere a los recursos, contra la denegación de inscripción, inscripción y

(23) Inscripciones, modificaciones y cancelaciones en el Registro de empresas periódicas (art. 26), en el Registro Oficial de periodistas (art. 33), Registro público de agencias informativas (art. 44), Registro de empresas editoriales (art. 51), Registro de empresas importadoras de publicaciones extranjeras (art. 55), Registro de corresponsales informativos del extranjero (art. 57). Varios Decretos de 31 de mayo de 1966 han reglamentado esta materia.

(24) La prolongación del tiempo para otorgar estas autorizaciones, que en todo caso han de preceder a la iniciación de la actividad controlada, puede constituir un medio de burlar el derecho de los particulares. Debería haberse establecido una técnica de silencio positivo, como va siendo proverbial en materia de autorizaciones.

cancelación en el Registro público de agencias informativas (25), en el de empresas importadoras de publicaciones extranjeras (26) y en el de corresponsales informativos extranjeros (27). Por el contrario, al regularse la denegación y la cancelación de inscripciones en el Registro de empresas editoriales, existe una remisión a los recursos reseñados para el supuesto del Registro de empresas periodísticas (28). La indeterminación a que nos referimos tiene trascendencia, toda vez que el recurso ante el Consejo de Ministros tiene en nuestra Ley de Procedimiento Administrativo un cierto carácter extraordinario al admitirse tan sólo cuando lo establezcan las Leyes.

Las inscripciones sucesivas o modificación de las circunstancias de la inscripción (29) pueden plantear difíciles problemas jurídicos. Si se califican de autorizaciones resulta difícil pensar que las transmisiones por muerte, las modificaciones estatutarias o el cese del director, requieran para su eficacia, previa autorización, toda vez que, por ejemplo, la designación de director es libre y las transmisiones se producen de acuerdo con el derecho común o mercantil, sin que en modo alguna sean de aplicación las autorizaciones que condicionan la transmisión de concesiones. Se trata más bien, en este caso, de una puesta al día del Registro y también de controlar aquellas modificaciones que al incumplir los requisitos básicos

(25) Los artículos 43 a 49 no contienen mención alguna del recurso ante el Consejo de Ministros ni remisión a los recursos que caben contra la denegación o cancelación de inscripciones en el Registro de empresas periodísticas.

(26) Sin embargo, en este supuesto se da una remisión a lo dispuesto en general para empresas editoriales (art. 55), y éstas se remiten a los recursos que caben contra la denegación y cancelación de inscripciones en el Registro de empresas periodísticas (art. 51-2).

(27) Nada se regula en orden a recursos en el caso de inscripciones y cancelaciones en el Registro de corresponsales informativos extranjeros. PACHECO, al comentar el proyecto de 1883, decía que la libre emisión del pensamiento se garantizaba a los españoles. Loc. cit., pág. 210.

(28) Artículo 51-2 en relación con el 30. Queda también sin especificar la procedencia de la súplica ante el Consejo de Ministros contra las inscripciones en el Registro de empresas editoriales.

(29) El artículo 28, relativo a las empresas periodísticas, cita las siguientes: modificaciones de la estructura de la empresa, las transmisiones de propiedad o acciones, las alteraciones en la composición de los órganos directivos o administradores, el cese o sustitución del director, los nombramientos o ceses de redactores y, en general, cuantos actos signifiquen un cambio de alguna de las circunstancias de inscripción.

El artículo 45-2 hace extensivo el sistema de inscripción sucesiva a las agencias informativas.

Para las empresas editoriales y para las importadoras de publicaciones editadas en el extranjero, se establece que la Administración podrá requerirlas para que le comuniquen las modificaciones producidas con posterioridad a su inscripción, pero en todo caso estas empresas comunicarán al Registro semestralmente las modificaciones habidas en relación con los hechos que fueran objeto de inscripción. Véanse artículos 53 y 55.

exigidos para las inscripciones originarias, podrían dar lugar a la cancelación de la misma. En esta línea es de destacar que no se regulan los recursos procedentes contra las inscripciones sucesivas o sus denegaciones, y sí, en cambio, los que proceden contra denegaciones o cancelaciones de inscripciones originarias. Sin embargo, cabe la interrogación de si una inscripción sucesiva, que debiera dar lugar a una cancelación, podría ser recurrida por un tercero interesado. Con relación a ello, debería tenerse en cuenta que la mera titularidad de un interés legítimo daría lugar a la anulación de la inscripción sucesiva, pero de por sí no a obtener la cancelación, que en todo caso debería ser objeto de un expediente aparte (30).

Los actos de cancelación implican dejar sin efecto la autorización concedida, y, por consiguiente, producen la cesación de las actividades correspondientes. La cancelación se producirá cuando las condiciones básicas exigidas para la autorización hayan dejado de darse. No es necesario destacar la trascendencia de los actos de cancelación, y por ello resulta necesario conocer las causas que la determinan. El artículo 29 las expresa por lo que se refiere a las empresas periodísticas, admitiéndose también la cancelación de inscripciones de los demás tipos de empresas que necesitan autorización previa para actuar. El artículo 57 autoriza la cancelación de inscripciones de corresponsales informativos para el extranjero cuando sus informaciones sean falsas o tendenciosas (31). Por lo que hace a la cancelación de empresas periodísticas, las causas que cita el artículo 29 constituyen una mezcla de causas de denegación de inscripción y de causas de cancelación, las cuales no siempre coinciden, por lo que debiera haberse procedido distinguiendo, en párrafos independientes, las causas de denegación de inscripción y las causas de cancelación. La cancelación supone dejar sin efecto la autorización, principalmente por causas sobrevenidas, ya que una inscripción ilegal no podrá ser anulada si no es por la vía de la lesividad o, en su caso, del procedimiento gubernativo de los artículos 110

(30) La inscripción sucesiva plantea también otros interesantes problemas, cual sería, por ejemplo, el de si producida la inscripción sucesiva en un caso en que la modificación debiera implicar la cancelación (venta a extranjeros, nombramiento de administradores extranjeros, etc.), se necesitaría recurso de lesividad previo a la cancelación de la inscripción.

(31) En este caso, dada la falta de automatismo del precepto (informaciones falsas o tendenciosas), existe un marcado carácter indeterminado que dificultará la prueba para la cancelación y también la prueba para el recurso.

Contra el acto de cancelación en este supuesto, al igual que contra la denegación de inscripción, no menciona la Ley la procedencia de recurso alguno, lo cual, por supuesto, no es suficiente para excluir los recursos jurisdiccionales.

El Registro de corresponsales informativos para el extranjero, tanto por su naturaleza como por su regulación, ofrece dudas en orden a la discrecionalidad de las inscripciones y cancelaciones.

de la Ley de Procedimiento Administrativo (manifiesta infracción) y del 109 de la misma Ley, en supuestos de nulidad, además, claro es, de los casos de recurso administrativo o contencioso-administrativo que se interpusieran contra inscripciones que quebrantaran el Ordenamiento jurídico.

Como se ha dicho ya, los actos de cancelación son en general susceptibles de recurso ante el Consejo de Ministros, y después del recurso contencioso-administrativo. El acto de cancelación puede ser producido de oficio o a instancia de parte, sin que la Ley haya establecido los trámites del expediente.

Es necesario destacar que el control administrativo que suponen las inscripciones y cancelaciones, puede ser fuente de responsabilidad patrimonial de la Administración en el caso de que las denegaciones de inscripción o las cancelaciones sean posteriormente invalidadas en la vía contencioso-administrativa, como también pueden dar lugar a responsabilidad las inscripciones ilegales impugnadas por terceros si se anulan jurisdiccional o gubernativamente (32) y son cuestiones que han impedido la publicación de un periódico, que han hecho cesar una publicación o que han permitido una publicación ilegal en detrimento de otras.

11. Actos sancionadores.

La Ley de 1966 nos ofrece una detallada regulación de las infracciones y sanciones administrativas en materia de prensa (33). Es asunto de gran importancia, ya que un sistema de responsabilidad ha venido a sustituir al de censura previa. Sin embargo, contrasta la nueva Ley con las del siglo pasado, en las que el énfasis sancionador se ponía en los Tribunales, bien fueran los de imprenta, bien los ordinarios, precisando los delitos en materia de prensa. Parece que hoy se pone más énfasis en la responsabilidad administrativa que en la criminal, confirmándose en esta materia, aunque con matices diferenciadores, el fenómeno de la administrativización del

(32) El artículo 65-4 establece la responsabilidad patrimonial de la Administración por actos de prensa.

(33) Los artículos 66 a 70 distinguen entre infracciones muy graves, graves y leves, especificando las de cada grupo y los posibles responsables de las mismas. También se determinan las sanciones correspondientes que incluyen multas y suspensión de actividades. La competencia sancionadora corresponde a los Directores Generales de Prensa, o, en su caso de Información (infracciones leves), al Ministro de Información y Turismo (infracciones graves) y al Consejo de Ministros (infracciones muy graves).

La sentencia de 23 de marzo de 1963 se refiere a la competencia de los Gobernadores civiles por razones de orden público por actos de prensa. La Ley de 1966 otorga esta competencia a órganos centrales de la Administración del Estado.

contrabando (34). No obstante ello, la vigencia de la Ley de 1966 puede producir un cambio en la actividad del Ministerio fiscal por delitos de prensa en relación con la situación anterior, en la que la censura previa hacía casi desaparecer esta materia delictiva (35).

La regulación que se ofrece en esta materia del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa merece algunos comentarios. Es normal que las resoluciones de los Directores Generales del Departamento, sancionando infracciones, tengan recurso de alzada ante el Ministro, como trámite previo al recurso contencioso-administrativo. Conviene, sin embargo, evitar una interpretación por la que se conceda recurso ante el Consejo de Ministros contra las decisiones del Ministro al resolver los recursos de alzada contra las resoluciones de los directores generales de prensa o información. El recurso de súplica ante el Consejo de Ministros procede tan sólo contra los acuerdos del Ministro, imponiendo originariamente sanciones correspondientes a infracciones graves, lo contrario supondría, de hecho, la multiplicación de alzadas. Finalmente, debe comentarse, especialmente, el caso del recurso, que se califica de súplica, interpuesto ante el propio Consejo de Ministros contra sus propias decisiones.

Existen aquí varias cuestiones, como son, en primer lugar, si el recurso de súplica (verdadera reposición), ante el Consejo de Ministros, cabe sólo contra sus propias decisiones al sancionar originariamente las infracciones muy graves, o si se da también preceptivamente contra sus resoluciones resolutorias del recurso de súplica entablado contra las deci-

(34) En materia de prensa e imprenta, junto a la responsabilidad administrativa, se mantiene la criminal, lo que no ocurre en el contrabando, al menos como regla general. Véase ALVAREZ GUILLERMO: *No es legalmente posible la doble sanción penal y administrativa de los hechos tipificados en el Código penal*, «Pretor», núms. 35 y 36, pág. 636; PICAZO: *La ilegalidad de la doble sanción de una falta al ser castigada por la autoridad administrativa y judicial*, «B. I. M. J.», núm. 234; FERNÁNDEZ BOBADILLA: *Algunas consideraciones sobre la doble sanción de los hechos punibles*, «B. I. M. J.», núm. 204; *De la legalidad o ilegalidad de la doble sanción de los hechos punibles*, «B. I. M. J.», núm. 263; *Posibilidad de la doble sanción de los hechos tipificados en el Código penal y clase de la impuesta por la autoridad administrativa*, «B. I. M. J.», núm. 229; DURAND: *Les rapports entre les juridictions administrative et judiciaire*, París, 1956, págs. 216 y sigs.; TRUJILLO, QUINTANA Y BOLEA, en *Comentarios*, cit., pág. 246, de donde tomo las citas anteriores.

En la Ley de imprenta de 13 de junio de 1857 la responsabilidad administrativa correspondía a los Gobernadores civiles, admitiéndose alzada contra sus decisiones. En la de 8 de enero de 1879 tal responsabilidad se exigía también por Alcaldes y Gobernadores, así como en la de 1833, dándose en ella recurso ante el Juez de Instrucción. Las Reales Ordenes de 29 de diciembre de 1885 (tres) niegan a los Gobernadores la posibilidad de imponer multas en materia de prensa, al amparo del artículo 22 de la Ley provincial. Fueron tres sanciones impuestas a los directores de los periódicos *Intrínquis*, *La Voz de Guipúzcoa* y *La Luz*.

(35) La vigencia de la Ley de 1883 produjo un interesante movimiento de circulares de la Fiscalía sobre la actitud del Ministerio fiscal ante los delitos de prensa.

siones del Ministro. Consideramos que dicho recurso de súplica (verdadera reposición) sólo cabe preceptivamente en el primer caso, mientras que en el segundo sólo cabría el recurso potestativo de reposición de los artículos 52 y 53 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Multiplicar preceptivamente los recursos administrativos va en contra de las modernas tendencias sobre el procedimiento administrativo.

En segundo lugar, la cuestión está en determinar si el recurso de súplica contra los acuerdos del propio Consejo de Ministros es o no el mismo recurso de reposición, previo al contencioso, que regula la Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa y la de procedimiento administrativo, o es un recurso distinto. En buena doctrina debería mantenerse que interponer un recurso de súplica (verdadera reposición) ante el propio Consejo de Ministros contra sus propios acuerdos era una necesidad nacida, no de la Ley de Prensa, sino de la propia Ley de lo contencioso, que exige dicho trámite, previo a la interposición del recurso contencioso, cuando el acto recurrido no es la resolución de un recurso administrativo anterior. El hecho de que este trámite se exija en la Ley de Prensa, que se le dé el nombre de recurso de súplica y no el de reposición, hace pensar que en la mente del legislador juegue como un trámite independiente del recurso de reposición previo al contencioso. Si ello es así, se plantearía el problema del momento de causar estado el acuerdo del Consejo de Ministros (si era su resolución originaria o la resolución de la súplica), cual era el plazo de interposición y de silencio de la súplica, y, en definitiva, si contra la resolución de la súplica cabría recurso potestativo de reposición o si era de aplicación la imposibilidad de reposición de la reposición. Por todo ello consideramos que la tendencia debe ser la de que el recurso de súplica que nos ocupa es el recurso previo al contencioso regulado en la Ley de 27 de diciembre de 1956. Lo contrario sería tanto como quebrantar la regla de la uniformidad en materia de recursos consagrada en el artículo 1.º de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Una afirmación debe también añadirse, y es que la tendencia de llevar en materia de prensa decisiones graves al Gobierno no puede constituir un intento de convertir subjetivamente en actos políticos los que del Gobierno emanen. Esta interpretación queda excluida desde el momento en que el artículo 71-4 de la Ley de Prensa concede expresamente el recurso contencioso-administrativo (36).

(36) Tiene importancia evitar esta interpretación, toda vez que en materia de sanciones de orden público se está distinguiendo, a efectos de calificar el acto como político, entre sanciones emanadas del Gobierno y sanciones impuestas a nivel inferior.

12. *Actos producidos de oficio o a petición de particulares demandando una prestación o una actividad administrativa.*

Bajo este título encuadramos una serie de actos heterogéneos, que tienen de común tan sólo el que en ellos la Administración presta un servicio al administrado o resuelve algo que éste le ha solicitado en su favor.

A) *Consultas voluntarias.*—El artículo 4.º permite que los particulares consulten a la Administración sobre el contenido de toda clase de impresos. La decisión administrativa, aunque llena de consecuencias jurídicas, en cuanto exonera de responsabilidad ante la Administración al particular si es aprobatoria o si se produce la aprobación por silencio, no constituye propiamente (en tanto sea efectivamente la contestación a una consulta) objeto de recurso contencioso-administrativo, ya que, aun siendo desaprobatoria, el administrado puede dar publicidad al impreso, sin incurrir necesariamente en responsabilidad, por cuanto en última instancia habrá que estar a la decisión judicial correspondiente. En definitiva, se trata de un informe administrativo que opera como acto propio de la Administración y exonera al particular de responsabilidad ante la Administración, pero no ante los Tribunales de justicia. Los Decretos 753 y 754/66 han reglamentado esta materia.

B) *Actos que deniegan información oficial.*—El artículo 7.º reconoce el derecho a obtener información oficial, estableciendo que el Gobierno, la Administración y las entidades públicas deberán facilitar información sobre sus actos a todas las publicaciones periódicas y agencias informativas en la forma en que reglamentariamente se determine.

En terminología de RIVERO, nuestra época se caracteriza no sólo por la libertad de prensa que para la Administración cristaliza en actividades de policía, sino por el derecho a la información, lo que constituye ya un servicio público (37), y el Decreto sobre los medios de comunicación social, aprobado en el Concilio Vaticano II, nos habla sobre el derecho a la información (38).

(37) RIVERO, loc. cit., pág. 207; PINTO, R.: *La liberté d'opinion et d'information*, París, 1955.

(38) *Decreto sobre los medios de comunicación social*, cap. I, núm. 5, en «Concilio Vaticano II», Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1965, pág. 665. Encíclica *Pacem in terris*, de 11 de abril de 1963: «Todo hombre tiene derecho a una información objetiva.»

La Constitución yugoslava de 1963, en su artículo 40, enuncia que «la prensa, la radio, la televisión, están obligados a informar a la opinión pública de manera verídica y eficaz».

El Decreto 750/1966, de 31 de marzo, regula el derecho a obtener información oficial.

En nuestro derecho, la información a la que se tiene derecho es sobre los actos del Gobierno, la Administración y las entidades públicas, pero al parecer sólo pueden directamente ejercitarlo las empresas de publicaciones periódicas y las agencias informativas. Se reconoce que existen actividades reservadas y en este momento resulta difícil configurar entre nosotros el objeto de este derecho de información, que constituye, claro es, algo distinto a la información de los interesados en el procedimiento administrativo. Esta dificultad se da también con relación a la legitimación, y aunque sea posible configurar un recurso contencioso-administrativo contra un acto denegatorio de información, hay que pensar que cronológicamente, una sentencia ejecutoria será la más de las veces algo tardío y, por tauto, inútil, en los casos de la información que interesa a los periódicos diarios. La Administración probablemente tiene a su alcance medidas dilatorias con las que, sin suministrar la información, evite emitir un acto denegatorio. Desde el punto de vista del administrado, el derecho a la información tampoco debe ser utilizado para fines distintos a los informativos.

C) *Orden de inserción obligatoria de la réplica.*—Cuando el director de una publicación se niegue a insertar el escrito de réplica, la parte interesada podrá dirigirse en queja al Ministerio de Información y Turismo, quien tras oír al director, podrá ordenar la inserción solicitada u otra equivalente, admitiéndose recurso contencioso-administrativo contra la decisión del Ministro.

Estamos en presencia de una resolución administrativa inter-partes que regula relaciones entre empresa periodística y particular afectado, pero que tiene acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. Consideramos que el recurso contencioso procede tanto si el Ministro ordena la inserción como si no la ordena, e incluso si se modifica la réplica (39).

D) *Ordenes de información general y órdenes de rectificación y aclaración.*—La Administración y entidades públicas pueden ordenar a los periódicos y agencias la publicación y difusión de notas, comunicaciones y noticias de interés general que consideren oportuno divulgar, y serán enviadas a través de la Dirección General de Prensa, que las cursará,

El órgano o entidad requeridos podrá facilitar la información o fijar un plazo para concederla, no acceder a la información solicitada cuando tenga carácter reservada. El artículo 10 establece las materias reservadas.

(39) Sobre el derecho de rectificación, véase GARRIDO FALLA: *El derecho de rectificación y otras cuestiones*, loc. cit., pág. 181. La reglamentación del derecho de rectificación está contenido en el Decreto 745/1966, de 31 de marzo, y el del ejercicio del derecho de réplica en el Decreto 746/1966, de la misma fecha.

cuando las estime procedentes, para su inserción con la extensión adecuada. Por otra parte, también los directores de publicaciones periódicas están obligados a insertar gratuitamente las notas o comunicaciones que les envíe la Administración o autoridades a través de la Dirección General de Prensa o Delegaciones provinciales del Ministerio de Información y Turismo, rectificando o aclarando información publicada en aquélla sobre actos propios de su competencia o función (40).

Aun cuando la información o aclaración proceda de otras autoridades, parece que la competencia para decidir la inserción obligatoria corresponde a la Dirección General de Prensa y a las Delegaciones provinciales del Ministerio de Información y Turismo. No es dable pensar en que ello pueda ocurrir cuando la orden de información proceda de autoridades superiores y parece, según el texto legal, que otras Administraciones distintas al Estado también tendrán que informar en estos casos a través de los órganos creados del Ministerio de Información y Turismo.

No cabe duda que en esta materia cabe el recurso contencioso-administrativo contra la orden de publicación, como contra la orden de no publicación. Sociológicamente no es pensable que los recursos vayan a prodigarse en esta materia, ya que los periódicos y agencias vienen obligados a la inserción y la interposición de un recurso contencioso que no suspende la eficacia del acto, no parece conducir en la mayoría de los casos a una solución satisfactoria. Visto el problema desde el ángulo de la autoridad que vió interceptada su información o aclaración por la Dirección General de Prensa, tampoco es pensable sociológicamente que el asunto vaya a arreglarse por la vía de los recursos (41).

E) *Actos resolutorios de peticiones de indemnización, con especial referencia a los actos de secuestro.*—Hemos de referirnos aquí tan sólo a la responsabilidad patrimonial exigible de la Administración. La de las empresas y agencias en relación con los particulares no es resuelta por la Administración, sino por los Tribunales ordinarios.

La intervención de la Administración en materia de prensa será causa en ocasiones de responsabilidad, sobre todo si el acto administrativo se recurre y es anulado, por contrario, al Ordenamiento jurídico. Si en tales

(40) JORDANA DE POZAS: *La prensa y la información, la propaganda y los anuncios de la Administración pública*, loc. cit., pág. 187. También la publicación de información de interés general a que se relaciona la Ley de Prensa tiene directa relación con el llamado derecho a la información objetiva a que se refiere la nota 38.

(41) No creemos que en general pueda pensarse en que la decisión de no publicación de información o aclaración, por parte de los órganos del Ministerio de Información y Turismo, puedan concebirse como resoluciones declaratorias de derecho.

casos el acto ha producido un daño indemnizable, la acción de responsabilidad debe prosperar, y debe prosperar sin necesidad de nueva pretensión, sino acumulada al recurso contra el acto ilegal. Estos supuestos no son ni mucho menos hipotéticos, ya que, por ejemplo, una inscripción denegada puede ser gravemente perjudicial para quien la solicitó. Una cancelación de inscripción que luego es anulada producirá con gran probabilidad grandes perjuicios a la empresa, a no ser que el acto fuera suspendido preventivamente. La publicación de noticias o escritos impuesta por la Administración también puede ocasionar daños, si bien aquí la técnica de impugnación puede aconsejar recurrir la orden que impone la inserción, a fin de demostrar la ilegalidad de la misma, o bien producido el daño, demostrar que la información era incierta y causante del daño, sin necesidad de recurrir la orden de inserción. Nada digamos de los daños producidos por una suspensión de actividades publicitarias o profesionales, impuesta por actos sancionadores, si éstos llegan a anularse.

La Ley de Prensa de 1966 no contiene normas específicas de responsabilidad, sino que en todo se remite a las normas comunes en la materia, contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, lo que hace innecesario aquí repetir tan conocida normatividad.

Queremos examinar especialmente una cuestión interesante, cual es la del secuestro de publicaciones por autoridades administrativas, que posibilita como medida provisional el artículo 64-2, las que lo deben poner a disposición de la autoridad judicial, para que ésta decida lo procedente respecto al secuestro del impreso o publicación y sus moldes. Esta decisión administrativa es previa a las medidas judiciales que establece el título V del libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la habilitación legal es para el caso de que la Administración tuviere conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito cometido por medio de la prensa e imprenta.

Conviene, pues, precisar que el secuestro regulado en el artículo 64 la Ley de Prensa e Imprenta no es un secuestro por razones de censura o de orden público, sino para evitar las consecuencias de un hecho constitutivo de delito. Tampoco se puede secuestrar para evitar infracciones administrativas sino sólo en los casos de delitos.

La doctrina francesa distingue entre el secuestro que es el resultado de sentencia que lo impone como pena complementaria y el secuestro preventivo acordado, bien por la autoridad administrativa, bien por la autoridad judicial como medidas de policía administrativa o judicial. Esta figura del secuestro preventivo es más rigurosa que la censura previa, ya

que con ésta se impide la publicación de una noticia o de un artículo, mientras que con el secuestro se impide la salida de toda una publicación, lo que incluso puede producir la quiebra de una empresa, ya que a veces la restitución de los ejemplares no constituye reparación alguna (42).

GALMOT señala la necesidad de distinguir entre los secuestros que constituyen medidas de policía administrativa y los que suponen medidas de policía judicial, sin que la naturaleza del órgano que lo ordene baste para precisar si estamos ante una medida administrativa o judicial. Para que la medida sea de policía judicial es necesario que se trate de constatar una actuación penal y de poner a la disposición de la autoridad a sus autores, ya que cuando la autoridad administrativa ordena un secuestro sin dar conocimiento a la autoridad judicial, nos encontramos ante una decisión administrativa (43).

Por lo que hemos dicho, el secuestro administrativo en nuestro Derecho tiene más de medida preventiva de policía judicial que de medida administrativa autónoma. Su finalidad es descubrir y evitar las consecuencias de un delito más que el mantenimiento del orden público, y en todo caso el Juez será quien decida lo procedente sobre el secuestro. Con este planteamiento, dado el carácter provisional de la medida de la autoridad administrativa, no parece posible la impugnación contencioso-administrativa de la decisión de secuestro, ya que en todo caso habrá de ser confirmada o levantada por el Juez.

Más interesante puede resultar la cuestión de la responsabilidad patrimonial en caso de que se produzca el sobreseimiento o se absuelva a la empresa. En estos supuestos el secuestro de ser corregido por la autoridad judicial y la cuestión sería la de determinar si en este caso el Es-

(42) GALMOT IVES: *Le contrôle juridictionnel des saisies d'écrits imprimés*, en «Études et Documents», París, 1959, pág. 57.

LETOURNEUR, en sus conclusiones sobre el «affaire Société nouvelle d'imprimerie, d'editions et de publicité», señala que la idea general es la libertad y la policía la excepción, por lo que un secuestro ordenado por la Administración, en virtud de sus poderes de policía general, no puede ser legal más que si la medida es indispensable para asegurar el mantenimiento o el restablecimiento del orden, «Revue de Droit Public», octubre-diciembre 1951, páginas 1098 y sigs.

La jurisprudencia francesa es rica en la materia y en el libro, ya citado, de LONG y WEIL, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, se incluyen la decisión del Tribunal de Conflictos de 8 de abril de 1935 en el caso de «l'Action française», y la del Consejo de Estado de 24 de junio de 1960, en el de la «Société Fraimpar et Société France editions et publications». Véase págs. 226 y 479.

En Francia, cuando el secuestro se produce irregularmente como una vía de hecho, corresponde conocerlo a los Tribunales ordinarios. Sólo cuando el secuestro se produce en condiciones regulares, mercede la calificación de una decisión administrativa, correspondiendo el contencioso a los Tribunales administrativos. Véase GALMOT, loc. cit., pág. 60.

(43) GALMOT, loc. cit., pág. 63.

tado debe responder o no por las consecuencias producidas por un Juez o si, por el contrario, ha de intentarse el juicio de responsabilidad civil de los Jueces y Magistrados. Parece acertado pensar que en estos casos el Estado debe ser responsable y que las reglas de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado deben ser aplicadas también como norma general a los daños producidos por los Jueces en el caso que nos ocupa, tanto si mantienen el secuestro ordenado por la autoridad administrativa como si originariamente es ordenado por ellos (44).

Actos de censura en estados de excepción y guerra.—La propia Ley de Prensa e Imprenta y la Ley de Orden Público autorizan la censura previa en los casos de excepción y de guerra. Según el segundo texto legal citado, el estado de excepción tiene que ser declarado por Decreto-Ley que especificará las garantías del Fuero de los Españoles, que quedan suspendidas con arreglo a su artículo 35. También el estado de guerra ha de ser previamente declarado.

Una nota común a todo el contencioso en materia de derechos individuales es precisamente la determinación de las consecuencias que para la impugnación de los actos que les afectan tienen las declaraciones de situaciones excepcionales. Si las garantías han sido suspendidas, ¿cabe recurso contencioso contra los actos que le afectan? El artículo 53 de la Ley creadora del Tribunal de garantías constitucionales de 14 de junio de 1933 establecía que los recursos de amparo que se entablen como consecuencia de la Ley de Orden Público en un territorio determinado, no podrán referirse más que a infracciones de aquellas garantías o derechos que la autoridad haya de respetar, a pesar de la aplicación de dicha Ley, rechazándose de plano los que se funden en causa distinta y afecten a derechos de los que sufren merma o interrupción en dichos estados excepcionales (45).

(44) Esta es también la doctrina dominante en Francia, como puede verse en GALMOT, loc cit., pág. 65, que cita también la autoridad de DELVOLLE en el «affaire Band», que considera que la regla de la irresponsabilidad del Estado en materia judicial, no puede llevarse más que a los actos jurisdiccionales puros y no a los actos u operaciones que concurren a su preparación. La Corte de Casación ha confirmado esta tesis en 23 de noviembre de 1956, en los casos de operaciones de policía judicial y considerando que la responsabilidad debe ser exigida por las normas de Derecho público.

Véase ARDANT: *La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle*. Librairie générale de Droit et jurisprudence, Paris, 1956; DRAGO, R.: *Note sur l'affaire Band*, C. E., 11 mai 1951, Sirey, 1952, III, 13.

(45) En España los Decretos 752 y 755/1966, de 31 de marzo, han reglamentado el secuestro de publicaciones periódicas y unitarias.

Las indemnizaciones por secuestrados pueden resultar de gran importancia, ya que declarada la ausencia de delito —la existencia de delito es la que justifica el secuestro—, la publi-

Por lo que hace a nuestro tema, debemos referirnos en primer lugar a los actos de censura, con relación a los cuales consideramos no cabrá recurso contencioso-administrativo, por cuanto constituyen el exponente máximo de control de un derecho cuyo ejercicio se encuentra suspendido. Sin embargo, consideramos que la misma solución no debe ofrecerse para el resto de los actos de prensa en casos de guerra o excepción. La inscripción o cancelación de un periódico, los actos sancionadores y otros tantos no pueden considerarse marginados en tales supuestos del control jurisdiccional, pues si bien se trata de materia relativa al ejercicio de la libre emisión del pensamiento, no podemos en modo alguno considerar que la proclamación del estado de excepción o guerra suponga la negación del Derecho, en actividades que o bien son previas a la emisión del pensamiento o bien son consecuencias del pretendido incumplimiento de normas relativas a la prensa (46). La censura constituye de por sí un medio de controlar el ejercicio de un derecho suspendido, y ello parece hacer innecesario el impedir el control jurisdiccional en todos los demás actos en materia de prensa.

cación periódica habrá perdido actualidad y no podrá distribuirse, lo cual originará no sólo una falta de ingresos, sino también la devolución de los ingresos de publicidad a las empresas anunciadoras, ya que la publicidad, al no salir el periódico, no llegó a producirse. Bajo el régimen de censura eran impensables todas estas consecuencias. Es ésta una materia que se presta a la desviación de poder, ya que el depósito previo y el secuestro se establecen para evitar delitos, pero no para evitar publicaciones por otras razones.

(46) GALMOT señala que en Francia el régimen liberal de emisión del pensamiento no es aplicable ni a las publicaciones extranjeras (Decreto-Ley de 6 de marzo de 1939) ni en periodo de guerra o de tensión (Decreto-Leyes de 20 y 24 de agosto de 1939), y tampoco se aplicaba en Argelia como consecuencia de la Ley de 16 de marzo de 1956.

Para Inglaterra, véase JÉZE, G.: *Le régime juridique de la presse en Angleterre pendant la guerre*, París, 1916.