

LA ADMINISTRACIÓN COMUNICATIVA EN ESPAÑA: ORIGENES DE LA FUNCIÓN DE PORTAVOZ DE GOBIERNO.

M^a VICTORIA CAMPOS ZABALA
PROFESORA DE OPINIÓN PÚBLICA. UNIVERSIDAD SAN PABLO-CEU DE MADRID

Resumen

El objetivo de este artículo es dar a conocer un periodo fundamental dentro de la historia de la Administración Comunicativa española; los orígenes de la función del Portavoz de Gobierno. Para la reconstrucción del periodo objeto de estudio se ha recurrido a la consulta de fuentes primarias. La investigación marca el inicio de la función de Portavoz de Gobierno en el régimen de Miguel Primo de Rivera. Una vez instaurada la figura de lo que hoy conocemos como Portavoz Gubernamental y, exceptuando el periodo de la Guerra Civil, la función de portavocía gubernamental se ha mantenido en el tiempo.

Palabras Clave

Administración Comunicativa, Comunicación Política, Portavoz gubernamental.

Abstract

The purpose of this article is to explore a seminal period in the history of the Spanish communication administration: the origins of the institution of the Governmental Spokesperson. Since that early period, the Governmental Spokesperson has become a primary means of communication. The study is the first to examine the role of the Government Spokesperson during the regime of Miguel Primo de Rivera. Since the position was established, what we now know has the Governmental Spokesperson has maintained its importance in every administration, with the exception of the period of the Civil War

Key Words

Communication Administration, Political Communication, Government Spokesperson.

INTRODUCCIÓN

Hasta bien entrado el siglo XX, el conocimiento de la función pública adolece de una dispersión y de una desorganización, de la cuál participa la Administración Comunicativa¹. Esto, unido al todavía estado embrionario de la actividad comunicativa en la Administración, dificulta de forma importante su estudio, no sólo a la hora de localizar e identificar órganos administrativos dedicados a la comunicación política, sino también y fundamentalmente, a la hora de, una vez hallados estos, estudiar el personal a su servicio, los presupuestos y la infraestructura necesaria para su funcionamiento. Estas deficiencias se hallan objetivadas en la inexistencia hasta bien entrado el siglo de datos que aporten información sobre plantillas de personal, presupuestos pormenorizados.

Durante los primeros años del siglo XX, la comunicación gubernamental como actividad administrativa es aún de carácter disperso e irregular. Aún así, se va vislumbrando el interés de algunos gobiernos por mantener con el público contactos informativos acerca de sus políticas, a través de los representantes de la prensa. Un público que va paulatinamente accediendo al sufragio universal y en el que, consecuentemente aumenta el interés por lo político, alimentado por los periódicos del momento, que proliferan y aumentan sus tiradas de forma importante.

Dentro de esta irregularidad, la originalidad de la práctica comunicativa -falsamente atribuida al presidente norteamericano Woodrow Wilson- iniciada por un gobernante español, marca un importante punto de partida en el presente estudio. Las conocidas "conferencias de Prensa" tienen su antecedente más inmediato en la práctica que a principios de siglo empezó a ejercitar de forma continuada Don José Canalejas, bajo el nombre de "información en corro". Siendo Presidente del Consejo, recibía a diario en su despacho de la Puerta del Sol a los "representantes de la prensa" y les proporcionaba noticias².

La prensa se hizo eco de esta práctica gubernativa, comprendiendo el auténtico significado de la misma desde el momento de su aparición. *La Tribuna* recogía estas impresiones: "El que el Presidente reciba en rueda a los redactores de los diarios no es más que una ventaja nada más que para él. De ese modo dice a la prensa de todos los colores y de todos los matices cuanto le interesa que el público conozca" (Gómez Aparicio, P. :396) Los periodistas son conscientes del interés del poder político gobernante por mantener una comunicación fluida con los ciudadanos³.

¹ Entendemos por **Administración Comunicativa** el conjunto de recursos técnicos y humanos, organizados y destinados a realizar funciones informativas y periodísticas capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de la política pública.

² "noticias, claro está, seleccionadas, matizadas, orientadas e incluso, muchas veces rectificadoras de otras versiones distintas a las que al poder público importaban, y a través de las cuáles la opinión del Gobierno se asomaba a las columnas de la totalidad de los periódicos, sin excluir a los más desafectos". Gómez Aparicio, P.(1986):*Historia del Periodismo Español, De las Guerras coloniales a las Dictaduras*, p. 395-396.

³ "Si el Presidente sólo dice cosas pequeñas, minucias de personal, rectificaciones oficiosas más o menos veraces que cuentan los demás periódicos, programas de proyectos que en un futuro lejano ha de llevar a cabo el gobierno, ¿quién sino el propio Presidente puede tener interés en que lleguen al público con una rapidez más o menos relativa?". Gómez Aparicio, P. (1981).: *Historia del Periodismo Español, De las Guerras Coloniales a las Dictaduras*, Madrid: Nacional. p.396

Esta original práctica de los gobernantes españoles, seguida por el también Presidente del Gobierno Eduardo Dato, fue posteriormente suspendida por el Conde de Romanones. El 25 de agosto de 1915, *El Liberal* hace referencia a esta práctica realizada por Eduardo Dato⁴.

Las Conferencias de Prensa empezaron a regularizarse en los EEUU en 1913, bajo el mandato del presidente Woodrow Wilson, siendo institucionalizadas posteriormente por F.D. Roosevelt. Las conferencias de prensa que dieron tanto Wilson como Roosevelt, fueron semanales, a diferencia de las "conferencias" que a diario concedía Canalejas.

Otro hito significativo en lo que podríamos denominar Historia de las Administraciones Comunicativas, lo marcó el inicio de la Primera Guerra Mundial. La Gran Guerra supuso el comienzo de una práctica comunicativa gubernamental a caballo entre la Censura y la Propaganda.

No es ésta la primera vez que un conflicto bélico genera este tipo de acción. Históricamente, los momentos de importantes crisis -no sólo bélicas- han ocasionado un significativo incremento de flujo comunicativo por parte de los gobiernos, recomendando o imponiendo a la prensa las diferentes políticas de actuación a seguir. Un caso ilustrativo, fue el de la Guerra de Cuba. Durante el desarrollo del conflicto, el Presidente del Consejo recibía a los periodistas en su domicilio particular durante las primeras horas de la noche, para informarles de la evolución del mismo.

También a altas horas de la noche, los distintos ministros reciben a determinados redactores de *El Imparcial*, *El Heraldo*, *El Liberal* y *La Correspondencia*, para proporcionarles las últimas novedades acerca de la campaña colonial.

A las puertas del siglo XX, en España, la comunicación del Ejecutivo con la Prensa se va regularizando y, progresivamente canalizando a través de órganos administrativos creados al efecto.

Al inicio de siglo, la mayoría de los diarios ofrece una amplia y completa información acerca de las reuniones del Consejo de Ministros. Siguiendo la pauta iniciada años atrás, la información sobre el Consejo de Ministros aparece un día después de su celebración y ocupa, la mayoría de las veces, una de las primeras páginas completa.

⁴ "El señor presidente del Consejo, que es hombre y gobernante admirable, tiene un excelente pregonero ministerial: *La Época*; pero en rigor no necesita ninguno. Por obra de su habilidad, de su cortesía, de su arte, nos hemos vuelto ministeriales todos los periódicos madrileños. Y también muchísimos de provincias, cuyos corresponsales en Madrid se hallan tan sugestionados como los demás por su blando e incontestable influjo. Para rectificar una noticia, inexacta o verdadera; para desengañar o engañar a alguien; para exponer el juicio, no siempre firme, que cada día desea poner circulación, y para apaciguar a las gentes: unas veces halagándoles y otras insinuándoles lo que podrían decir o hacer aunque hayan dicho o hecho lo contrario, lo mismo le sirven de bocina los adictos que los adversarios, los liberales y los republicanos que los independientes y los conservadores. A los unos y a los otros les da con llana afabilidad el señor Dato su conferencia cotidiana y, encantados los oyentes, recogen solícitos sus palabras y por la tarde o a la mañana siguiente las insertan al pie de la letra en sus periódicos respectivos."... "La Prensa entera, salvo unos pocos estimados colegas que no mandan redactores a la presidencia, se halla automáticamente a su servicio." Gómez Aparicio, P. (1981): *Historia del Periodismo Español, De las Guerras Coloniales a las Dictaduras*, Madrid: Nacional.

Alrededor de 1905, se empieza a facilitar a la prensa la "nota oficiosa", información redactada en el Consejo de Ministros. El contenido de la "nota" va desde un extracto de los puntos más importantes tratados en la sesión hasta la exposición amplia de algún tema que lo precise por su relevancia. La utilización de la "nota oficiosa" o de la "referencia oficiosa" derivará con el tiempo en lo que hoy conocemos como "referencia del Consejo de Ministros" y parece obedecer a la necesidad de ahorrar tiempo a la hora de informar a los periodistas de los contenidos de unos Consejos, a veces, de larga duración por los numerosos temas tratados en ellos.

En los inicios de esta práctica, periódicos como *ABC* dividen la información política en dos apartados; la dedicada al Consejo de Ministros y una con el epígrafe "El Presidente", dónde se da cuenta de las conversaciones que el titular del Ejecutivo mantiene con la prensa.

Este hecho demuestra el personalismo de los gobernantes del momento. Basta consultar la prensa del periodo Canalejas-Dato, para hacerse una idea de cómo ambos utilizaron la prensa como vehículo para dar a conocer sus políticas⁵.

En Europa, y con motivo de la Guerra, empiezan a surgir organismos para el desarrollo de funciones comunicativas. En su mayoría dependen de los Ministerios de Exteriores, de la Guerra o de Estado. Estas secciones administrativas constituyen verdaderos embriones de los futuros Ministerios de Información (Pizarroso Quintero, A., 1990: 194) como la "Maison de la Presse" en Francia. Otros organismos, aunque dedicados a la propaganda, nacen ya con categoría ministerial, como el "Ministry of Information" inglés, creado en 1918 por Lloyd Carson.

De todos los innumerables ejemplos que podríamos citar, el caso más significativo para el tema que nos ocupa es, sin duda, el del Comité para la Información Pública, creado por el Presidente norteamericano Woodrow Wilson en 1917. Este Comité a pesar de su desaparición tras el final de la guerra, constituye el primer intento de creación de una Administración Comunicativa en términos modernos al regularizar "la relación de la Presidencia con la prensa" (Pizarroso Quintero, A., 1990:248) Bajo la Presidencia del periodista George Creel, dispuso de importantes presupuestos para su financiación, y de una eficaz red de funcionarios.

⁵ Sobre el tema del personalismo, Gumersindo de Azcárate comenta "la práctica viciosa del régimen parlamentario da lugar por fuerza al gobierno personal transitorio del jefe de un partido y al gobierno personal permanente del Rey... Resulta lo primero porque el promotor casi exclusivo de la vida política es el poder ejecutivo cuyos miembros deben su puesto oficial al jefe del mismo, el cuál impone a toda su voluntad y su sentido sin otro límite ni medida, por lo general que su propio carácter y su modo de ser... De ahí que los políticos solo muestran su actividad cuando están en la oposición, pero en cuanto a doctrinas, principios, soluciones de problemas pendientes esperan que lo resuelva el Jefe... Y cómo algo parecido pasa con la prensa, pues que a menudo, no sólo deja de Dirigir la opinión pública de su partido, sino que en vez de reflejarla, se contenta con tomar diariamente la orden de los ministros, sobre todo de su presidente, resulta que si éste es inerte, ora por carácter, ora por estimar que las circunstancias piden la inacción, nada se hace; y si es lo contrario, los ciudadanos y los partidos están pendientes del pensamiento y de la palabra del hombre a quién es dado empujar los destinos de la patria por este derrotero o por el otro." (Azcárate Gumersindo, *El régimen parlamentario en la Práctica*, Madrid, Librería de Fernando Fe, 1892, p. 158 y ss.)

Mientras en Europa y en Estados Unidos, los primeros organismos administrativos encargados de la comunicación política, se dedican, influidos por la Guerra, a la propaganda, en España empiezan a aparecer en algunos Ministerios, intentos de comunicación de carácter informativo por parte de la Administración, en otras materias. Así, por ejemplo, en 1918 se establece en el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, una Oficina de Información con carácter provisional y, entre cuyas competencias se halla la de "comunicar a la Prensa las informaciones previamente autorizadas por el Ministro, Subsecretario y Directores Generales"⁶.

En España, habrá que esperar hasta la Dictadura de Primo de Rivera para hallar un mayor número de organismos administrativos, aún pocos, dedicados a la información.

EL NEGOCIADO DE INFORMACIÓN Y CENSURA DE PRENSA

La llegada al poder del General Primo de Rivera, supuso importantes cambios en el orden político-administrativo. Unos cambios tan rápidos como significativos.

El 13 de Septiembre de 1923 se producía el golpe de Estado que le alzaría al poder; dos días después suprimía los cargos de Presidente del Consejo y los Ministros, organizando en la segunda quincena del mes lo que sería el futuro Directorio Militar, presidido por el propio Primo de Rivera y formado por nueve Generales, uno por cada una de las regiones militares⁷.

La política del General Primo de Rivera fue desde el primer momento marcadamente personalista. Una política en la que el Directorio veía difuminadas sus funciones a través de una labor "personal y de conjunto"⁸, en la que ninguno se encargaría de un departamento ministerial en concreto ni de manera permanente de asuntos determinados⁹.

El General fue siempre muy consciente del papel que jugaba la opinión pública, a la que quiso justificar desde el principio la conveniencia de su Gobierno. Quizás esta junto a su nada oculta vocación de periodista y su necesidad de controlarlo todo, le llevó nada más constituir el Directorio Militar a la creación del *Negociado de Información y Prensa*. Se constituyó así dentro de la nueva organización del Directorio y con personal de las Secretarías correspondientes a cada General Director, el nuevo Negociado¹⁰. Cesado el Directorio Militar¹¹, y restablecidos los cargos de Presidente del Consejo y de Ministro, el Negociado de Información y Prensa pasa con el nombre

⁶ R.O. 11/11/1928. *Gaceta de Madrid* del 29.

⁷ R.D. 21/12/1923. *Gaceta de Madrid*.

⁸ R.D. 21/12/1923. Art. 1.º a). *Gaceta de Madrid*.

⁹ R.D. 21/12/1923.

¹⁰ R.D. 21/12/1923.

¹¹ RDL 3/12/1925. *Gaceta de Madrid*.

de Gabinete de Información y Censura de Prensa, con su misma organización, a integrarse en la Presidencia del Consejo de Ministros¹².

Ya hemos aludido a la existencia, por parte de los gobiernos en el poder, de una práctica más o menos intensa de comunicación política con la Opinión Pública, a través sobre todo de los representantes de la Prensa. Lo novedoso de este organismo introducido por Primo de Rivera, es adscribirlo al engranaje de la Administración Central del Estado, dotándolo con los presupuestos, la infraestructura y la plantilla de personal necesarios para el ejercicio de sus competencias, a semejanza de cualquier otro organismo de la Administración. La tarea de la comunicación política del Ejecutivo, hasta el momento bastante desorganizada e irregular, adquiere un lugar -aún pequeño- dentro de la Administración Estatal. A partir de este primer paso que da Primo de Rivera y, como ya iremos viendo, la práctica de la Administración Comunicativa por parte de los sucesivos gobernantes en España será un hecho.

Negociados, Direcciones Generales, Secretarías, etc., la comunicación política como práctica administrativa, irá incrementando su importancia hasta configurarse en la unidad administrativa de más alto rango: el Ministerio.

Independientemente de los cometidos que el Negociado de Información y Prensa pudiera tener, esto es, entre la Información y la Censura y, al margen del personalismo del que hizo gala continuamente el General Primo de Rivera como el "portavoz" de su propia política, la creación de este organismo directamente adscrito a la Presidencia del Gobierno, ya militar, ya civil, Primo de Rivera institucionaliza la práctica de una Administración Comunicativa del Ejecutivo en España, al canalizar las relaciones de la Presidencia con la Prensa. Veamos como se configuraron las relaciones Prensa-Poder durante estos años.

El 15 de Septiembre de 1923, el General Primo de Rivera llega a Madrid. En su primera intervención pública, después de anunciar que iría a Capitanía para reunirse con el Directorio, y desde allí a Palacio, comunica su intención de recibir a los periodistas a la 13 horas¹³.

¹² RDL 16/12/1925. *Gaceta de Madrid*.

"Asistirán al Presidente del Consejo de Ministros en el despacho propiamente anejo a la Jefatura del Gobierno los siguientes órganos auxiliares: a) Secretaria auxiliar de la Presidencia; b) Oficialía Mayor de la Presidencia. También funcionará como hasta ahora, en la Presidencia, el Gabinete de Información y Censura de Prensa" R. D 15/12/1925. Art. 1. *Gaceta de Madrid*. "El Gabinete de Información y Censura de Prensa conservará su actual organización".

¹³ *Ejército y Armada*, 17/9/1923, p.1. *Nota*. Dada la escasez de documentación sobre el tema, hemos recurrido a la prensa del momento para poder reconstruir lo más fielmente posible el funcionamiento del Negociado de Prensa. Se han escogido para ello dos diarios. El primero *Ejército y Armada*, por ser a juicio de los historiadores, el diario militar más objetivo de la época. El segundo de ellos, *El Sol*, por ser uno de los diarios más representativos de estas fechas, por su seriedad y por su rigor. Ambos, han sido consultados para el periodo que media entre 1923 y 1932.

Desde este primer momento y hasta el fin de su mandato, la relación con la prensa será continúa. De esta permanente comunicación con la Opinión Pública, como ya iremos viendo, se hará cargo uno de los nueve Generales que configuran el Directorio; el Auditor General del Ejército Don Adolfo Vallespinosa Vior. El General Vallespinosa anuncia dos días después de la llegada de Primo de Rivera que, el Marqués de Estella despachará a diario con el Monarca a las 10.30 de la mañana, y a los periodistas los recibirá a las 13 horas en la Presidencia del Consejo, donde está ubicado el Directorio.

Pocos días después, el Presidente del Directorio Militar marcaba de modo tajante las pautas comunicativas que, en adelante habría de seguir el Ejecutivo, en las siguientes declaraciones a los periodistas:

"Ni el Directorio ni yo responderemos desde este momento de las noticias y rumores que no hayan sido facilitados en los Centros de Información Oficial, que, al efecto, se están montando en diferentes departamentos o procedan de los miembros del Directorio¹⁴."

El día 21, el General Vallespinosa presenta a los periodistas al Teniente Coronel del Estado Mayor Don Pedro Rico Parada como el Jefe del Negociado de Prensa de la Presidencia, en el futuro encargado de proporcionar la información de la política del Gobierno a los representantes de la Prensa.

Pedro Rico Parada, ejerció la Jefatura de Prensa de la Presidencia durante los dos años siguientes a su nombramiento para tal fin. Después, será Eduardo Hernández Vidal, más conocido por el seudónimo de Celedonio de la Iglesia, el encargado del Gabinete hasta el final del mandato de Primo de Rivera, volviendo a ejercer este cargo años después.

No obstante, la comunicación a viva voz de los respectivos Jefes de Negociado, D. Pedro Rico Parada y D. Celedonio de la Iglesia, con los periodistas, fue bastante ocasional.

Mayor fue, sin duda, en este sentido, el protagonismo del Vocal del Directorio, General Vallespinosa Vior. Ejecutando en la práctica y a todos los efectos las funciones atribuidas en la actualidad a un Portavoz del Gobierno. Debido a ello y a la frecuencia con que dicho General mantiene comunicación con los representantes de la Prensa, podemos decir de él que era el verdadero Portavoz de la Presidencia del General Primo de Rivera.

El Negociado de Prensa, se encontraba ubicado en la planta baja del edificio de la Presidencia, junto a los despachos del Presidente, despachos de varios Generales Vocales, salón de actos y gabinete telegráfico.

¹⁴ *Ejército y Armada*, 20/9/1923, p.1.

Según el seguimiento realizado a través de la prensa de la época, a la salida de las distintas reuniones que mantiene el Directorio, la Oficina de Prensa de la Presidencia proporcionaba a los periodistas la consiguiente "nota oficiosa". También era frecuente que alguno de los Generales asistentes a la reunión leyera la nota en voz alta ante los periodistas. La mayoría de las veces, como ya hemos apuntado, es el General Vallespinosa el encargado de esta función. Él es el que habla con los periodistas y les proporciona una valoración de la reunión: si ésta ha tenido o no interés; los temas que se han tratado en ella; si han sido asuntos importantes o de mero trámite; de los asistentes a la reunión, etc. La relación con los periodistas era diaria. Estos, en ocasiones esperaban durante horas el fin de la reunión del Directorio para obtener la información que en la mañana del día siguiente habrían de publicar en su periódico.

En el Gabinete de Prensa de la Presidencia, se hayan centralizadas todas las informaciones oficiales y oficiosas, emanadas de los distintos departamentos ministeriales y de él parten todas las consignas a seguir en la política informativa irradiada hacia los distintos gobiernos civiles.

El control y la centralización de la información en el mencionado Negociado eran pues absolutos. Cuenta de ello da una carta del General Vallespinosa proponiendo en Octubre de 1923, la necesidad de crear un Negociado de Prensa en el Estado Mayor Central. "Frecuentemente llega a ésta Sección (Sección 4) en las informaciones ordinarias del extranjero, artículos y referencias de prensa con noticias interesantes para España, sus instituciones y organismos". La prensa no se suele ocupar de este tipo de información y el General Vallespinosa creyó conveniente que ciertas noticias se facilitaran a la prensa como notas de información para su publicidad¹⁵.

La contestación a la propuesta de creación del mencionado Negociado de Prensa dentro del Estado Mayor Central, no se hizo esperar. El General recibió una carta donde se especificaba claramente la centralización de toda la información procedente de los distintos departamentos ministeriales en el gabinete de Prensa del Directorio Militar. Se apuntaba como argumento el ahorro de trámites¹⁶.

Como deja patente la mencionada carta, el Gabinete de Prensa del Directorio General centralizó desde el principio y durante todo el mandato del General Primo de Rivera, todas las competencias directamente vinculadas con la información procedente de todos los departamentos ministeriales. Así, cuando el Directorio General se convirtió en Directorio Civil, y se restableció la Presidencia del Consejo, la Oficina de Información y Prensa quedó bajo los auspicios de la Presidencia del Consejo, con las mismas atribuciones e igual funcionamiento que había tenido hasta el

¹⁵ "coadyuvando así a las altas orientaciones de Gobierno, a la consolidación del intercambio con otras naciones y a que la labor de representantes diplomáticos, agregados, escritores y elementos hispanófilos tengan el debido relieve como primer estímulo, al ser recogidas esas noticias en el ambiente y en la opinión pública española" Archivo Histórico Nacional (AHN), DM. Ponencia del General Vallespinosa, caja 246/2 Exp.190.

¹⁶ Archivo Histórico Nacional (AHN),caja 246/2 Exp.190.

momento. "Se constituirá en la Presidencia un Gabinete para facilitar la información, y, por ahora, ejercer la censura, mientras dure ésta"¹⁷. En él se anticipará a diario, antes de las dos de la tarde, la firma de Su Majestad y de los Ministerios que hayan de aparecer en la *Gaceta* del día siguiente, y a las dos de la mañana, se dará la información-resumen del día. De modo excepcional y en otro horario, si fuera necesario, el Presidente y los Ministros recibirán y facilitarán informaciones a los periodistas, siempre que los sucesos de interés público lo aconsejen.

Las transformaciones afectaron también al personal militar que trabajaba en las distintas Oficinas de Información y Censura de Prensa, radicado en los distintos Gobiernos Civiles, y que fue sustituido por personal civil a partir del 1 de febrero de 1926¹⁸.

A pesar de la existencia de este organismo encargado de ejercer la comunicación política a través de sus competencias administrativas, de la difusión de la política gubernamental durante estos años y, debido al carácter personalista de la misma, se encargó en muchas ocasiones el propio Primo de Rivera. "El Jefe del nuevo Gobierno no conoce la fatiga. Cada día, cada hora, cada minuto hace declaraciones, se dejará entrevistar por periodistas, presidirá actos, redactará notas, refrendará decretos, pronunciará discursos, hará profecías". (Rubio Cabeza, Manuel, 1974 :36).

El General, a través de sus abundantes y conocidas "notas oficiosas", de inserción gratuita en la prensa, se erigió en el "portavoz" de su propia política. Por esta razón y como dijo en una de sus notas "... no creo que necesitemos tener periódicos propios" (Pérez, Dionisio, 1930:51).

Este fue el método empleado, durante todo su mandato, por medio del cuál y según sus propias palabras "el Gobierno se dirige a la nación frecuentemente". Un medio por el cuál el Dictador "intentaba crear un aparente clima de libre discusión" (Santonja, G., 1986:21) que llegaba a lograr a través de las ingentes notas oficiosas y en sus declaraciones y falsas entrevistas en las que él mismo se hacía y se contestaba las preguntas.

Aunque el sistema de las notas oficiosas funcionó desde el principio, fue al final de su mandato, cuando hizo obligatoria su inserción en los periódicos previa autorización del Presidente del Consejo, un Ministro de S.M. o del Presidente de la Asamblea Nacional según el Art.2 del RDL 3/II/29¹⁹.

También fue al final de su mandato, cuando Primo de Rivera a través de la nota titulada "El enojo con los periódicos" daba carácter oficial a la práctica comunicativa ejercida oficiosamente mediante sus notas, anticipando la creación de un organismo dependiente de su administración y

¹⁷ *Ejército y Armada*, 4/12/1925, p.1.

¹⁸ RO, publicada en *Ejército y Armada*, 27/1/1926, p.1.

¹⁹ *Gaceta de Madrid*.1929

dedicado a la comunicación con la prensa. Función, que ya venía realizando la Oficina de Información²⁰.

Consideramos importante no restar mérito al hecho de otorgar continuidad e intensidad a la comunicación política mantenida por el General, al margen de los contenidos de la misma.

A ésta permanente labor de comunicación con la Opinión Pública, se acostumbró desde el principio la prensa del momento. Por ello, cuando en 1925 se produjo el cambio del Gobierno Militar al Gobierno Civil y se atenuaron las comunicaciones gubernamentales, la prensa protestó por la actitud de reserva del nuevo Gobierno. A ello contestó la Presidencia con el habitual método de las notas oficiosas²¹.

Es importante insistir en la trascendencia para el tema que nos ocupa, no sólo de introducir esta práctica comunicativa en la Administración del Estado y dentro de ella en la Presidencia, sino señalar la importancia de crear otra serie de organismos administrativos dedicados a la comunicación política, todos ellos dentro de la Administración Central del Estado. Con ello, Primo de Rivera, da el primer paso para el establecimiento en España de una práctica de comunicación política con cierta continuidad.

En el ámbito de la política exterior se comprendió la necesidad de establecer una comunicación política constante y organizada. La creación, dentro del Ministerio de Estado, de una Oficina de Información (RD 21/12/1925. *Gaceta de Madrid*) dependiente de la Secretaría Auxiliar del Ministro y cuya organización de personal (RD 11/1/1926. *Gaceta de Madrid*) "obedece a la ne-

²⁰ El Gobierno "organizará una sección especial de Prensa encargada de dar a diario la versión oficial de los acaecimientos a que concede determinada importancia para ser publicada obligatoriamente en aquellos periódicos que los omitan o los narren de un modo incompleto o marcadamente tendencioso, dentro siempre del límite de espacio a ocupar en los periódicos que el Gobierno se ha fijado, que por ahora parece suficiente, y consistiendo la discrecional advertencia de tratarse de publicidad oficial obligatoria." Pérez D. (1930): *La Dictadura a través de sus notas oficiosas*, Madrid :CIAP.

²¹ "En algunos comentarios de la prensa se deslizan quejas y aún veladas censuras por la actitud de reserva unánimemente adoptada por los Ministros del nuevo Gobierno...No sólo para desvirtuar interesadas o equivocadas interpretaciones de esa reserva, sino también porque la opinión pública tiene derecho a conocer las verdaderas razones, conviene explicarla...Al encargarse de sus respectivos departamentos, los ministros han de comenzar por estudiar separadamente los importantes problemas que estén planteados y organizar los trabajos preparatorios de soluciones que serán la obra conjunta del Gobierno...A nadie puede extrañar que en ese periodo de meditación los ministros guarden silencio y eviten anticipos de propósitos y planes, antes de que contrastados en la realidad y en las posibilidades que tengan la aprobación del Consejo...Ha sido en otros tiempos tentadora posibilidad la de conquistarse el aplauso de la opinión pública con promesas, pero los actuales ministros se creen más obligados a hacer labor útil que a mostrarse en público con un caudal más o menos efectivo o efecista de soluciones...Es claro que sobre aquellos planes que, tanto por razones de segura y armónica obra gubernamental como por las otras de consideración y cortesía a sus compañeros han de ser sometidos previamente al Consejo, los Ministros informarán oportunamente a la opinión pública, sin regateos de aclaraciones sobre métodos a seguir y objetivos a alcanzar...El Gobierno tiene presente su deber de información a la opinión, pero mal o a medias podría cumplir con los trámites de una bien entendida democracia con sólo presentar un esbozo o esquema, sin la completa comprobación en la que casi siempre están contenidos el acierto o desacierto...Los Ministros no retrasarán la comunicación a la Prensa de los asuntos y disposiciones del día que deban ser conocidos y los ministros no prolongarán un instante el plazo de reserva que imponen la seriedad, la voluntad de trabajo y la prudencia, condiciones necesarias para hacer una labor provechosa." Rubio Cabeza, Manuel (1974): *Crónica de la Dictadura*, Barcelona: Nauta.

cesidad de dar a conocer en el extranjero el movimiento social español en un triple aspecto, científico, artístico y económico, tan poco conocido, por no decir falseado, hasta el presente (ROC 908. 9/12/1926. *Gaceta de Madrid*)".

No olvida el entonces Ministro de Estado, J. de Yanguas Messía, la parte que denomina "política", tendente a proporcionar información "encaminada" a contrarrestar todas aquellas otras, por desgracia imperantes en la actualidad, que envuelven tendencias noticias desfavorables siempre para España (ROC 908. 9/12/1926. *Gaceta de Madrid*)

Lo que fue un proyecto de creación de una agencia de información, con una doble tarea, difusora y receptora, tuvo su eco en la creación de la Agencia "Columbus" -posteriormente "España-América"- para que se encargara de los servicios de información extranjera en las hojas oficiales y de propagar la política y la cultura españolas en Francia y en Sudamérica (Paz, María Antonia: 212).

La Oficina de Información, dependiente del Ministerio de Estado, pasó a la Presidencia del Consejo, cuando éste se integró en la misma con el nombre de "Presidencia y Asuntos Exteriores" (DL 3/11/1928. *Gaceta de Madrid*).

La pieza angular de la Administración Comunicativa Primorriverista, la Oficina de Información y Prensa, estuvo a cargo de proporcionar lo que a nuestro juicio son claros comunicados de prensa -las notas oficiosas- y, de ejercer la previa censura de prensa. La censura, que fue el otro eje comunicativo en el que se movió la política informativa del General, también estuvo impregnada del aludido personalismo del Marqués de Estella. El mismo decía "no se puede ser gobernante en tiempos de opinión sin ser algo periodista, ni puede haber empresa de buena fe que niegue a la representación del poder público el derecho a rectificar los errores que se le atribuyan" (Primo de Rivera, Miguel, 1929:80). Y así justificaba su permanente intromisión en la prensa "en muchas ocasiones mejor que censurar un trabajo o una noticia, es condicionar su publicación a inmediatas y complementarias rectificaciones" (Primo de Rivera, Miguel, 1929:60).

La mayor parte de las notas oficiosas eran redactadas por el propio General, en especial las de la mañana sin consultar a los Ministros, que se enteraban de ellas por la Prensa.

Aunque el General también quiso controlar personalmente el trabajo de censura²².

Aún estando centralizada la censura en la Presidencia del Gobierno, pronto se transfirieron las competencias de la misma a los respectivos gobernadores civiles. A la cabeza de este arduo trabajo estuvo, durante los dos primeros años, Pedro Rico Parada, continuando la labor el Tenien-

²² "al verse sin tiempo material para supervisarlos, y no queriendo otorgar demasiadas facultades a las mismas personas u organismos, optó por crear varias delegaciones específicas con objeto de tener meticulosamente dominados ciertos problemas que se le antojaban vitales". Santonja, G.(1986): *Del lápiz rojo al lápiz libre. La censura de prensa y el mundo del libro*. Barcelona: Antrophos. P.23.

te Coronel Eduardo Hernández Vidal, cuya obra *"La Censura por dentro"* recoge con detalle su trabajo al frente de la misma.

La Censura, con Primo de Rivera, experimentó una revitalización importante, pasando a ser "un organismo estable y poderoso, dotándolo de amplísimas facultades y reestructuración" (Santonja, G., 1986:23), a pesar de la supuesta provisionalidad que el General le otorgó en un primer momento. Centralizado en la Presidencia del Gobierno, después de grandes intentos de funcionar con cierta autonomía e independencia en las Direcciones Generales de Comunicaciones y Seguridad (Gómez-Reino y Carnota, E., 1977: 175), gozó de importantes competencias.

De los tres ejes comunicativos utilizados por el régimen de Primo de Rivera, dónde se mantuvo más al margen el General, fue en el de la Propaganda. La Propaganda de Estado, estuvo a cargo de la Unión Patriótica, "partido que se fabricó desde el poder para facilitar las tareas políticas del Gobierno" fue la "ejecutora y transmisora de la política" formulada por el General (Gómez Navarro, J. L., 1991: 209).

La propaganda contó también con la debida organización. En el propio programa de la Unión Patriótica así se refleja "... la organización de la Unión Patriótica tiene lógicamente, por la fuerza incontrastable de la realidad misma, a buscar su centro de gravedad en una organización de propaganda (Rubio Cabeza, M., 1974: 188)".

El sucesor de Primo de Rivera, el General Berenguer, hereda entre otras muchas, la administración comunicativa de su antecesor. En realidad Berenguer heredó el mismo Gabinete de Censura, cuyo titular seguía siendo Don Celedonio de La Iglesia. La Censura se ejerció con las mismas atribuciones y conservó también la antigua plantilla de funcionarios, hasta su levantamiento en 1930. Los Gabinetes de Censura de los distintos Gobiernos Civiles, continúan recibiendo las consignas emanadas del Gabinete Central. Llegada la libertad de Prensa, estas oficinas serían sustituidas por otras encargadas de examinar diariamente la prensa, teniendo al corriente a la autoridad gubernativa de toda la información que en un momento dado pudiera considerarse punible²³.

El General Berenguer prometió a los periodistas mantener un régimen de comunicación con ellos²⁴, al igual que lo había hecho su predecesor. Y así lo hizo, aunque no comparecía para ello ante los periodistas, más que en alguna ocasión. El delegado para esta función seguía ejerciendo el cargo de Jefe de Prensa. En tan solo un año circularon por el Gabinete los señores De La Iglesia, Quintero y Villagómez. Pero al igual que ocurrió en el régimen anterior fue otra persona la que

²³ Santonja, G.(1986): *Del lápiz rojo al lápiz libre. La censura de prensa y el mundo del libro*. Barcelona: Antrophos. P.57.

²⁴ *Ejército y Armada*, 1/12/1930,p.1.

mantuvo las comunicaciones diarias con la prensa, en este caso el Portavoz fue Benítez de Lugo, que ejercía el cargo de Subsecretario de la Presidencia. El sistema de comunicación era básicamente el mismo; la lectura o bien la entrega a los periodistas de notas redactadas por el gabinete de Prensa.

Vemos como apenas difieren las características de la administración comunicativa de ambas dictaduras, en realidad, existe una pauta de continuidad en el desarrollo de las mismas. Esto es, reclutamiento de personal de confianza para la Jefatura del Gabinete de Prensa, utilización del sistema de las notas oficiosas, centralización de todas las competencias en el Gabinete, etc.

LA PRESIDENCIA DE LA II REPÚBLICA Y SU ADMINISTRACIÓN COMUNICATIVA

La instauración de la República trajo interesantes cambios en el ámbito de lo político. La Constitución de 1931, estableció un poder Ejecutivo de carácter dualista que venía a romper con el modelo anterior: la Jefatura de Estado y el Gobierno. A partir de este momento el Gobierno va a configurarse como un órgano colegiado constitucional independiente, con competencias y características propias, y no como un órgano subordinado al Jefe del Estado.

El Jefe del Estado es el Presidente de la República, asistido por una serie de órganos para la realización de sus funciones. La Ley 5 de diciembre de 1931, crea y organiza la Casa Oficial del Presidente de la República, que comprende una Secretaría General, a la cuál se adscriben todos los servicios civiles de la Presidencia, y un cuarto militar.

Dentro de esta estructura presidencial, en la que el mayor protagonismo lo ejerce el Jefe de la Secretaría con una categoría de Jefe Superior de la Administración, se encuentra la Sección de Prensa que, directamente afecta a la Secretaría General y a través del Gabinete Diplomático, llevará, en relación con el Ministerio de Estado, la información extranjera²⁵.

Hay que señalar que, tanto los nombramientos como las retribuciones de personal para la Secretaría particular del Presidente, son libres y, en ningún caso, darán aptitud para ejercer cargos públicos ni producir ni producirán efectos administrativos²⁶.

Bajo este supuesto, el Decreto contempla la libre elección y consiguiente movilidad de los cargos directamente afectos al Presidente, entre los que se encuentra el Jefe de Prensa. Esta movilidad de personal es una de las características propia de la función pública del siglo XIX y principios del XX, donde el personal de confianza elegido responde más a intereses políticos que a intereses administrativos, hecho éste último reflejado en la imposibilidad de atenerse a los efectos puramente administrativos que pudieran derivarse en un futuro. La libre elección es inherente a la de cargo político y, como tal, está sujeto a las variaciones gubernamentales. Existía una mínima estructura ad-

²⁵ Decreto 9/12/1931, art.3. *Gaceta de Madrid*.

²⁶ Decreto 9/12/1931, art.8. *Gaceta de Madrid*.

ministrativa para el desarrollo de la comunicación gubernamental, que durante muchos años mezcla lo político con lo administrativo, de modo que es bastante difícil apreciar la distinción entre ambos, sobre todo a nivel de altos cargos.

Aunque es difícil precisar con exactitud el número de funcionarios que trabajaron para ésta todavía mínima estructura administrativa, debido a la carencia de definición de la misma a nivel de presupuestos y organigramas, podemos apuntar mínimamente ésta en base al anejo del decreto de organización de la Casa Presidencial²⁷. En los años de la II República, con mayor o menor variación, hubo dentro de la Secretaría particular del Presidente de la República y con cargo a los presupuestos generales del Estado: un Jefe de Prensa, -con una remuneración de 6.000 pesetas anuales-, dos auxiliares -4.000 pesetas cada uno-, y cuatro taquígrafos mecanógrafos, con una dotación de 5.000 pesetas. (Estas cifras en todos los casos se apuntan en concepto de gratificación, no fijándose en ninguno de los casos en concepto de sueldo)²⁸. En 1932, la dotación prevista para el Jefe de Prensa es de 2.000 pesetas en concepto de sueldo y 7.500 en concepto de gratificación, un total de 9.500 pesetas²⁹.

Un apunte a tener en cuenta a la hora de efectuar futuros estudios pormenorizados sobre la Administración Comunicativa Española en el primer tercio de siglo, es el contexto en el que se han desarrollado. Durante la mayor parte de la primera mitad del siglo, y debido a las Dictaduras militares gobernantes, las distintas administraciones comunicativas se han visto necesariamente inscritas dentro de la administración militar, con todo lo que ello implica a la hora de estudiar el personal a cargo de las mismas. Así, durante periodos de dictadura militar, la administración comunicativa -dirigida hacia la censura- ha estado en manos de los militares. La pertenencia al Ejército del personal encargado de la Censura, hace obligatorio que el estudio del mismo se inscriba dentro de los parámetros de la administración militar a la que pertenece. El régimen de reclutamiento, ascensos, remuneración y movilidad del personal, se hará pues atendiendo a los criterios de la misma. Esto dificulta de forma importante el estudio de estos organismos. En primer lugar, porque los organigramas militares difieren bastante de los organigramas civiles, algo similar a lo que ocurre con la definición de las competencias de una y otra administración. De modo que habría que indagar en los expedientes del personal militar a estudio, para definir exactamente las funciones que ejercen éstos en cada momento.

Un fenómeno semejante ocurre con los Gobernadores Civiles. Esta figura de la Administración periférica del Estado, ha jugado un relevante papel en el control de la Prensa del siglo XIX y gran parte del XX (Almunia, C., 1986: 167-182) Su carácter de alto funcionario del Estado, con amplio poder en su demarcación le imprime un protagonismo nada despreciable dentro de las incipientes administraciones comunicativas. El Gobernador Civil, representa a todos los efectos al poder central en su provincia. No sólo se encarga de hacer cumplir las consignas emanadas del mis-

²⁷ Decreto 9/12/1931.

²⁸ Decreto 9/12/1931.

²⁹ Ver decreto 1932.

mo, sino que dispone de amplios mecanismos -en el caso de la prensa- para ejercer su control. De todos los señalados por Celso Almunia, hacemos hincapié en el que denomina "entorpecimiento en el acopio de noticias" (Almunia, C., 1986: 174) Básicamente el Gobernador Civil tiene el poder de impedir o dificultar el acceso a las fuentes de información. Él es el único que tiene en su poder toda la información generada por la Administración, y en consecuencia, en su mano está la facultad de facilitar o impedir la difusión de la misma. A los funcionarios públicos, la disposición 15/9/1842, les prohíbe hacer declaraciones o transmitir información pública. El proceso de comunicación oficial se haya así perfectamente controlado en un circuito de retroalimentación iniciado en las consignas del poder central y dirigidas al poder periférico. Todas las instancias intermedias del proceso quedan mediatizadas al correcto cumplimiento del mismo, cuyo objetivo último es la transmisión de la información oficial que permita el gobierno del momento.

El otro lado del Ejecutivo lo constituye el Gobierno, a cuya cabeza se haya el Presidente del Gobierno y del Consejo de Ministros, que acumula a su vez la titularidad de Ministro de la Presidencia, Departamento destinado a aumentar a lo largo del periodo republicano sus competencias y dotaciones presupuestarias.

El Presidente del Gobierno, carece de un órgano administrativo específico de apoyo. Eso sí, dispone de una Secretaria para el despacho de sus asuntos. Entre los órganos que componen la Presidencia del Gobierno, nos interesa reseñar el Patronato Nacional de Turismo, inscrito dentro de una incipiente Administración Comunicativa de carácter propagandístico, a su vez parte embrionaria del futuro Ministerio de Información y Turismo.

El Patronato Nacional de Turismo fue una creación de Primo de Rivera³⁰, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. La labor de la República en torno a éste organismo fue básicamente la de su reestructuración de acuerdo con el decreto de 4 de diciembre de 1931. Su nueva estructura aporta novedades de carácter administrativo conducentes a dar estabilidad al organismo. Merece la pena destacar la política racional de personal, al establecerse una plantilla de funcionarios a los que se les favorecería su integración en plantilla. Por otro lado, los presupuestos del Patronato pasaron de ser autónomos a inscribirse dentro de los presupuestos de la Presidencia.

El Reglamento Provisional del Patronato Nacional de Turismo³¹, señalaba como objetivos "divulgar en todos sus aspectos el conocimiento de España, organizando en forma adecuada la propaganda de sus bellezas naturales, históricas y artísticas..." (Decreto 12/1/1932 Gaceta de Madrid) La estructura orgánica del Patronato comprendía cuatro secciones: Información, Propaganda General y Publicaciones, Prensa y Redacción y Contabilidad.

Otro de los órganos destacables fue la Oficina de Propaganda de la República, servicio subordinado al Consejo Ordenador de la Economía Nacional, creado éste último por la II República

³⁰ RD. 25/4/1928. *Gaceta de Madrid*.

³¹ Decreto 12/1/1932. *Gaceta de Madrid*.

como órgano consultivo del Gobierno en materia económica³². La Oficina de Propaganda de la Obra de la República se crea por decreto 24 junio de 1932, para el "estudio y realización de la obra de la República". La disposición adicional de este decreto contempla la designación de una persona que habrá de viajar al extranjero - Italia, Alemania y Francia- a fin de "estudiar la naturaleza y desarrollo de la publicidad y propaganda en el extranjero"³³.

En otro orden de cosas, nos interesa conocer cómo funcionó la comunicación política del Ejecutivo en estos años. El desarrollo de las relaciones entre el poder y los medios de información se caracterizó también por la dualidad, que viene dada, por una lado, por las relaciones entre el Presidente de la República y los periodistas; y por otro, por las mantenidas por éstos con la Presidencia del Gobierno. Las relaciones estuvieron marcadas sobre todo por las distintas personalidades que ocuparon la Presidencia del Gobierno, ya que a efectos administrativos, ambos tipo de relaciones se articularon a través de la Sección de Prensa de la Casa Presidencial, pues la Presidencia del Gobierno carecía de órgano -aunque no de cargo, como ya veremos- que desempeñase funciones semejantes a las ejercidas por la mencionada Sección.

Desde el inicio de la II República, se hizo aún más evidente la presión que la Prensa, de forma global, venía ejerciendo sobre los respectivos Gobiernos desde principios de siglo, solicitando información sobre sus políticas.

Pocos días después de la instauración de la Segunda República, y, a pesar de la decisión de la Casa de la República de tener un responsable de Prensa, los periodistas al llegar al Palacio Presidencial se encuentran con las primeras dificultades para realizar su labor informativa.

El Jefe de Prensa, Emilio Herrero, manifestó a los periodistas no sólo que los servicios de prensa aún no estaban organizados, sino que el Presidente del Gobierno -Manuel Azaña- no estaba dispuesto a consentir que el Palacio de la Plaza de la República se convirtiera en un Ministerio más a los efectos de información³⁴.

Los periodistas indignados comentaron al Jefe de Prensa, la inconveniencia para un nuevo Jefe de Estado de separarle de su público, a la vez que comentaron la pobreza informativa que se derivaba del sistema de notas habitual emanado de la oficina de prensa³⁵.

³² Decreto 23/4/1932. *Gaceta de Madrid*.

³³ Decreto 24/5/1932. *Gaceta de Madrid*.

³⁴ *El Sol*, 13/12/1931, p.3.

³⁵ "los periodistas reunidos ante el Alcázar, expusieron (al Jefe de prensa) la sorpresa y la contrariedad que ello les producía, sorpresa, porque entendían que no era conveniente para la popularidad del nuevo Jefe de Estado separarle del público en la forma que significaba aislarlo de la prensa y porque tampoco se les alcanzaba a que la competencia podían atribuirse las restricciones de información de el Casa Presidencial. Además, le expusieron su criterio de que, respetando el del Jefe de Gobierno, tendente a que el Palacio del Presidente de la República no sea de ordinario un centro informativo por lo que a política se refiere y a la visita ordinaria de los ministros para despachar, entendían que la información propiamente dicha de la vida del presidente era cosa ajena, que hasta tanto el Periodismo actual no se modificara a rajatabla por el transcurso de los tiempos, no puede quedar limitada a los informes escuetos que redacte una Oficina, cuya misión es facilitar a los periódicos las noticias de carácter oficioso. Y, sobre todo, que en cuanto a la tramitación de los cambios de gobierno, por su interés para el país, y a los actos de gala que tengan lugar, la referencia oficiosa casi siempre pobre de detalles y sin la nota viva". *El Sol*, 13/12/1931, p. 3.

El Jefe de Prensa prometió a los periodistas hacer las gestiones oportunas para solucionar el problema. Como Emilio Herrero había manifestado a los periodistas que la prohibición de hacer información en el Palacio había emanado del Presidente del Consejo de Ministros, éstos se trasladaron al Consejo de Ministros para hablar con él. Allí, son recibidos por el propio Presidente, Manuel Azaña, el cuál les comunicó que la información la podían obtener en la misma Presidencia del Consejo o en los restantes ministerios, pero no en Palacio. Los informadores siguen viendo inconvenientes en esta manera de informar, alegando la desinformación que se produciría si un político consulta con el Presidente en el Palacio y luego no se dirige a los Ministerios para transmitir esa información. Azaña, confesaría en sus *Memorias* su incomodidad manifiesta ante el acoso de los periodistas³⁶.

Los problemas se solucionaron dos días después. El 15 de diciembre, el Secretario General de la Presidencia, Sr. Sánchez Guerra, comunica a los periodistas que les será permitido hacer información en Palacio y, que para su comodidad se les acondicionará una habitación en la planta baja dentro de la Secretaria y así podrán abandonar el zaguán, donde hasta ahora realizaban su trabajo. En la mencionada habitación se instalarán cabinas telefónicas y material para facilitarles el trabajo. Mientras, y para evitar incidentes, los encargados de hacer información en Palacio serán provistos de un "carné" especial, que ya se estaba confeccionando³⁷.

Años después, concretamente en 1936, los periodistas "obsequiaron al Presidente del Consejo, Manuel Azaña con un refrigerio en agradecimiento por haber ordenado durante la anterior etapa habilitar en el Palacio de la Castellana una gran sala para que los periodistas que hacen información en este Departamento pudieran llevarla a cabo con todo género de facilidades³⁸."

La Presidencia de la República optó así por posibilitar el trabajo a los periodistas políticos del momento. En cuanto a la Presidencia del Gobierno, la fluidez en la comunicación política estuvo en función del Presidente de turno. Azaña, en este sentido pudo caer en ocasiones en la contradicción; pues otorgaba a la prensa literalmente "una de cal y otra de arena". D. Manuel entendía de una manera muy particular la comunicación política³⁹.

³⁶ "los periodistas querían invadir Palacio y convertirlo en un "Centro de Información", como un Ministerio. Me opuse terminantemente y le di órdenes al Jefe de Prensa de D. Niceto. Los reporteros están un poco incomodados; en la Secretaria de la Presidencia les dicen que allí están dispuestos a darles facilidades, pero que Azaña no quiere. Lo que no quiero es que lo achabacanen todo". Azaña, M. (1978): *Memorias políticas y de guerra*, Vol. I, Barcelona: Crítica, 1978, p.345-346.

³⁷ *El Sol*, 15/12/1931. p.1

³⁸ *El Sol*, 3/3/1936, p.3.

³⁹ "yo tengo otra manera enteramente contraria de entender la publicidad oficial y gubernamental, que no debe ser muy errada porque todos los días me alaban mi sobriedad. Y los periodistas están tan habituados a ella que nunca me preguntan nada". Desvois, Jean-Michel (1993): *Manuel Azaña et la Presse*, Madrid : Jean-Pierre Almaric, Paul Aubert Editeurs, p.247.

Azaña, difícilmente comprendía lo que veía como "el vilísimo hábito de atemperar deliberaciones ministeriales, los propósitos y los acuerdos del Consejo y hasta las confidencias personales de los ministros, a lo calenturiento del reporterismo sensacional" (Desvois, J.M., 1993: 247). Y se mostraba muy duro con los políticos que gustaban de hacer declaraciones a la Prensa⁴⁰.

Azaña, no pudo zafarse de la prensa fácilmente dada su posición en el poder. En septiembre de 1932, con motivo de la entrega del Estatuto Catalán, y en sustitución del Presidente de la República Niceto Alcalá Zamora, Manuel Azaña compartió viaje en tren con los periodistas. El "tren Presidencial" salió de la estación de Atocha, el 23 de septiembre, albergando en el furgón de cola y bajo el letrero "prensa" a un nutrido grupo de periodistas destinados a cubrir el acontecimiento de la entrega por parte del Presidente del Gobierno del Estatuto Catalán⁴¹.

Paradójicamente y, a pesar de las difíciles relaciones que Azaña mantuvo con la Prensa, la cobertura informativa del momento se anticipaba a las coberturas presidenciales norteamericanas. Mientras que Azaña encarnaba, en su mejor línea, el "modelo del adversario"⁴²-que subraya la desconfianza media-poder-, Roosevelt entraría en la Historia de la comunicación política como el gobernante que mantuvo mejores relaciones con los periodistas. De la camaradería con la Prensa hizo su mejor arma política. Fue pionero en la política de transparencia y diálogo, de la que años más tarde harían gala la mayoría de los gobernantes de las democracias occidentales; desde sus organismos de información, creados ya para tal fin.

Es incuestionable el interés reiteradamente demostrado por los gobernantes en transmitir del mejor modo su gestión política. Pero no debemos olvidar que los periodistas han contribuido decididamente al fomento de la comunicación gubernamental. Durante la etapa que media entre 1930 y 1936, esto se hizo aún más evidente. Las persecuciones a los políticos del momento y los planes incansables de los periodistas ante el Palacio Presidencial a la espera de la finalización del Consejo de Ministros, contribuyó, sin duda, a la progresiva cristalización de un sistema comunicativo distinto.

A la salida del Consejo, los representantes de la Prensa se dirigen hacia los Ministros en busca de información. Durante estos años las formas de dar los comunicados fueron un tanto caóticas. Los Ministros de turno salían e inmediatamente eran abordados por los reporteros. Cada uno de

⁴⁰ "Algunos hombres de pro (y no hay que decir los monigotes) se extasían hasta el punto de advertir que un corro de periodistas, pluma en ristre, está pendiente de sus palabras (...) Desfiguradas por error o malicia, el hombre principal si de veras es importante (de puro modestos algunos se resisten a dar crédito a la nómina), pierde el apetito y se desvela pensando la rectificación para el día siguiente. Locuacidad insustancial, habladurías mánceres, simplezas eyaculadas sin propósito alguno, y el secreto, el terrible secreto, noticia para dentro de dos días, forman el barrillo salpicante de la vida pública, que embadurna, desfigura y tal vez anega los asuntos serios". (Azaña, M (1978): *Memorias políticas y de guerra*, Vol. I, Barcelona: Crítica. Vol. III, p.39.

⁴¹ Carabias, J.(1980): *Los que le llamábamos Don Manuel*, Barcelona :Plaza y Janés, p.149 y ss.

⁴² Muñoz-Alonso, A. (1989): *Política y nueva Comunicación*, Madrid: Fundesco, p.45.

los Ministros habla con los representantes de la prensa sobre los temas de su cartera; alguno de ellos les entrega una nota oficiosa. En otras ocasiones, uno de los Ministros se encarga de hablar con la prensa y hace un resumen de la reunión.

Toda esta información aparece al día siguiente en la Prensa bajo diferentes géneros: "referencia verbal del Presidente y de los Ministros"; "nota oficiosa"; "nota de ampliación"; "nota-declaración", etc. Todas ellas en una sección dedicada al Consejo de Ministros, bajo ésta misma denominación. En ocasiones dentro de esta sección se incluía la información realizada por los Ministros "A la entrada" del Consejo y "A la salida".

De 1931 a 1933, regularmente el encargado de hacer declaraciones a la prensa, finalizado el Consejo de Ministros, fue el Subsecretario de la Presidencia. Desde 1933 a 1936, las referencias del Consejo se hacen indiscriminadamente por el Ministro que primero sale al encuentro de los periodistas⁴³.

La Segunda República contribuyó a la evolución y desarrollo de la Administración Comunicativa en España. En primer lugar y gracias una vez más a la presión de la prensa, se mantuvo un órgano administrativo, que adscrito a la Presidencia de la República, se dedicó a la comunicación política del Gobierno y permaneció vigente durante todo el periodo. En segundo lugar y dado el sistema bipolar del Ejecutivo, ésta ha sido la primera y única vez que en España, al menos a efectos prácticos, se dio un sistema biorgánico de información gubernamental, que también podemos encontrar hoy en países como Francia. Esto es, el emanado de la Sección de Prensa de la Jefatura del Presidente de la República y el procedente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Aunque éste último no tuvo un órgano administrativo dedicado al ejercicio de ésta función, en la práctica siempre hubo una persona para ello. En los últimos años, ésta función recayó en la figura del Subsecretario de la Presidencia. La función de Portavocía, por lo tanto tuvo "carácter bicéfalo" -si se nos permite la expresión-. Esta dualidad provocó en muchas ocasiones cierta confusión; confusión que podemos apreciar si consultamos la prensa política del periodo. La regularidad que existió en la práctica de la comunicación gubernamental durante toda esta etapa, nos lleva a confirmar la existencia de dicha función también durante este periodo.

⁴³ Fuente: Archivo General de la Presidencia (AGP), recortes de prensa, Consejo de Ministros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almunia, C.(1986): *Los gobernadores civiles y el control de la prensa, en Las Prensa de los Siglos XIX y XX. Metodología, Ideología e Información. Aspectos económicos y tecnológicos*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Azaña, M (1978): *Memorias políticas y de guerra*, Vol. I, Barcelona: Crítica.
- Carabias, J.(1980): *Los que le llamábamos Don Manuel*, Barcelona: Plaza y Janés.
- Desvois, Jean-Michel (1993): *Manuel Azaña et la Presse*, Madrid :Jean-Pierre Almaric, Paul Aubert Editeurs.
- Gómez Aparicio, P. (1981): *Historia del Periodismo Español, De las Guerras Coloniales a las Dictaduras*, Madrid: Nacional.
- Gómez Navarro, J.L. (1991): *El Régimen de Primo de Rivera*, Madrid: Cátedra.
- Gómez-Reino y Carnota, E. (1977): *Aproximación histórica al Derecho de la Imprenta y de la Prensa en España (1980-1966)*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Muñoz-Alonso, A. (1989): *Política y nueva Comunicación*, Madrid: Fundesco.
- Pérez D. (1930): *La Dictadura a través de sus notas oficiosas*, Madrid :CIAP.
- Pizarroso Quintero, A. (1990): *Historia de la Propaganda*, Madrid: Eudema.
- Primo de Rivera M.(1929): *El pensamiento de Primo de Rivera*, Madrid: Imprenta Sáez Hermanos.
- Rubio Cabeza, Manuel (1974): *Crónica de la Dictadura*, Barcelona: Nauta.
- Santonja, G.(1986): *Del lápiz rojo al lápiz libre. La censura de prensa y el mundo del libro*, Barcelona: Antrophos.