

LA ADMINISTRACION COMUNICATIVA DE LA II REPUBLICA ESPAÑOLA

Maria Victoria Campos Zabala

**(Universidad San Pablo CEU. Facultad de Humanidades y Ciencias de la
Comunicación)**

- 1. Introducción**
- 2. La comunicación política del Ejecutivo durante la II República**
- 3. El afianzamiento de una práctica comunicativa**

Summary

The aim of this work is to describe the administrative structures which performed communication between politic power and mass media during the second Spanish Republic. Our interest is focused on a detailed description about how government communication worked during such period.

Resumen

El objeto del presente trabajo es describir las estructuras administrativas que estuvieron a cargo de la comunicación entre el poder político y los medios de comunicación durante la II República Española. Nuestro interés se centra en conocer cómo funcionó concretamente la comunicación política del Ejecutivo durante este periodo.

1. Introducción

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 extranjera¹.

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 administrativos².

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 uno de los rasgos característicos 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

¹Decreto 9/12/1931, art.3. *Gaceta de Madrid*.

²Idem, art. 8.

pudieran derivarse en un futuro. La libre elección es inherente a la de cargo político y, como tal, está sujeta a las variaciones gubernamentales. Existía una mínima estructura administrativa para el desarrollo de la comunicación gubernamental, que durante muchos años mezcla lo político con lo administrativo. Esto dificulta 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 esbozarla en base al anejo del decreto de organización de la Casa Presidencial³. 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 sueldo⁴. 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 pesetas⁵.

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. Como el personal responsable del ejercicio de la censura pertenecía al Ejército es obligado 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. El estudio de estos organismos se hace difícil por varias razones. Primero porque

³Decreto 9/12/1931.

⁴Decreto 9/12/1931.

⁵Ver decreto 1932.

es necesario tener en cuenta que los organigramas militares difieren bastante de los organigramas civiles y, segundo porque las definiciones de las competencias de una y otra administración no se pueden comparar. Ello nos lleva a la conveniencia de 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 XX⁶. 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 mismo, sino que dispone de amplios mecanismos -en el caso de la prensa- para ejercer su control. De todos los señalados por Celso Almuña, hacemos hincapié en el que denomina “entorpecimiento en el acopio de noticias”⁷. Básicamente el Gobernador Civil tiene el poder de impedir o dificultar el acceso a las fuentes de información. El 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 pública⁸. 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 presupuestarias⁹.

⁶**Almuña, C.:** *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.* Universidad del país Vasco, Bilbao, 1986, pp.167 a 182.

⁷**Almuña, C.:** Op. Cit., p.174.

⁸Idem.

⁹**Canales Aliende J.M.:** *La Administración Española de la Segunda república. La organización central del Estado,* INAP, 1986, p.73.

El Presidente del Gobierno, carece de un órgano administrativo específico de apoyo. Dispone, eso sí, 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 claramente 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 Rivera ¹⁰, 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 Turismo,¹¹ 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...”. 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 como órgano consultivo del Gobierno en materia económica¹². 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,

¹⁰RD. 25/4/1928. *Gaceta de Madrid*.

¹¹Decreto 12/1/1932. *Gaceta de Madrid*.

¹²Decreto 23/4/1932. *Gaceta de Madrid*.

Alemania y Francia- a fin de “estudiar la naturaleza y desarrollo de la publicidad y propaganda en el extranjero.”¹³

2. La comunicación política del Ejecutivo durante la II República

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 información¹⁴.

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

¹³Decreto 24/5/1932. *Gaceta de Madrid*.

¹⁴*El Sol*, 13/12/1931, p.3.

prensa.”Los periodistas, reunidos ante el Alcázar, expusieron (al Jefe de Prensa) la sorpresa y la contrariedad que ello les produzca, 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 qué competencia podían atribuirse las restricciones de información de la 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.”¹⁵

El Jefe de Prensa prometió a los periodistas hacer las gestiones oportunas para solucionar el problema. Como el Sr. 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 “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”.¹⁶

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

¹⁵*El Sol*, 13/12/1931, p.3.

¹⁶**Azaña, M:** *Memorias políticas y de guerra*, Vol. I, Ed. Crítica, Barcelona, 1981, p.345-346.

permitido hacer información en Palacio y, que para su comodidad se les acondicionaría una habitación en la planta baja dentro de la Secretaria y abandonar así 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 “carnet” especial, que ya se estaba confeccionando¹⁷.

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 facilidades¹⁸.

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 política, “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 ella que nunca me preguntan nada.”¹⁹

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.”²⁰

Se mostraba muy duro con los políticos que gustaban de hacer declaraciones a la Prensa. “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

¹⁷*El Sol*, 15/12/1931, p.1.

¹⁸*El Sol*, 3/3/1936, p.3.

¹⁹**Desvois, Jean-Michel:** *Manuel Azaña et la Presse*, Jean-Pierre Almaric, Paul Aubert Editeurs, Madrid, 1993, p.247.

²⁰*Idem*, p.248.

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, habladerías 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.”²¹

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 Catalán²².

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”²³-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.

3. El afianzamiento de una práctica comunicativa

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

²¹Azaña, Manuel: *Memorias...*Op. cit., Vol. III, p.39.

²²Carabias, J.: *Los que le llamábamos Don Manuel*, Plaza y Janés, Barcelona, 1980, p.149 y ss.

²³Muñoz-Alonso, A.: *Política y nueva...*,Op. cit., p.45.

políticos del momento y los planteamientos 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 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 periodistas²⁴.

La contribución de la Segunda República al desarrollo de la Administración Comunicativa en España, se hizo a través de varias vías. La primera de ellas y gracias una vez más a la presión de la prensa -como ya hemos recalcado- fue el mantenimiento de un órgano administrativo que adscrito a la Presidencia de la República, se encargó de la comunicación política del Gobierno y se mantuvo vigente durante todo el periodo. En segundo lugar y, dado el sistema bipolar del Ejecutivo, ésta es la primera y única vez que en España, al menos a efectos prácticos, existió un sistema biorgánico de información gubernamental, característico de algunos países como Francia en la actualidad. Esto es, el emanado de la Sección de Prensa de la Jefatura del Presidente de la República y el

²⁴Fuente: Archivo General de la Presidencia (AGP), recortes de prensa, Consejo de Ministros.

emanado 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 recayó en la figura del Subsecretario de la Presidencia. La función de Portavocía, por lo tanto, existió -si cabe la expresión- de forma “bicéfala”. 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 vigencia de esta función, originada bajo la Dictadura del General Primo de Rivera.

BIBLIOGRAFÍA

Almunia, C. (1986). *Los gobernadores civiles y el control de la prensa, en Las Prensas de los Siglos XIX y XX. Metodología, Ideología e Información. Aspectos económicos y tecnológicos.* Bilbao :Universidad del país Vasco.

Azaña, M. (1981). *Memorias políticas y de guerra*, Vol.I Barcelona : Ed. Crítica.

Canales Aliende J.M. (1986) *La Administración Española de la Segunda república.* La organización central del Estado, INAP.

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

Desvois, J-M. (1993) *Manuel Azaña et la Presse*, Madrid : Jean-Pierre Almaric, Paul Aubert Editeurs.

Muñoz-Alonso, A. (1989) *Política y nueva comunicación. El impacto de los medios en la vida política*, Madrid: Fundesco.