

EL DEEP STATE Y LA POLÍTICA DEL SECRETO EN ESPAÑA:
LOS FONDOS DE REPTILES Y LOS GASTOS RESERVADOS, 1808-1936

Lluís Ferran Toledano González

Universitat Autònoma de Barcelona

Las polémicas en torno al uso de dinero público para influir en la opinión se recrudecieron en Europa y América a finales del siglo XIX. Con el nombre de «fondos de reptiles» se conoció un dispositivo de poder utilizado para domesticar la prensa y proteger el ejecutivo y el Estado. La corrupción del principio de publicidad se intensificó en la Prusia de Otto von Bismarck, en la Francia de la Tercera República y en la España del régimen de la Restauración, aunque la aparición de periodistas venales en España y otros países fue anterior, indisociable de la formación del nuevo espacio público. Habitualmente, el dinero empleado constituyó un capítulo más de los fondos secretos o gastos reservados, presupuestados como un todo. Este texto aspira a incorporar el estudio de estas políticas al quehacer historiográfico, con la intención además de mejorar nuestro conocimiento sobre la naturaleza histórica del Estado y del poder en la España contemporánea, y de ponderar el alcance y los límites de la opinión pública como mecanismo de control de los abusos.

La publicidad fue uno de los elementos constitutivos del primer liberalismo y de los nuevos regímenes parlamentarios¹. Por doquier parecía que el tribunal de la opinión ejercería una tutela que pondría freno a la arbitrariedad. Pero tanto el antiliberalismo carlista como, poco después, la versión española liberal doctrinaria y conservadora coincidieron en creer que los gobiernos no soportarían la mirada escrutadora ciudadana, convencidos que la naturaleza humana no estaba preparada para aceptar la realidad

¹ El clásico de HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981. Los trabajos de FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier, y CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo, «Historia del concepto de «opinión pública» en España (1808-1936). Entre la moral, la política y la ciencia social», en CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo (ed.), *Opinión pública. Historia y presente*. Madrid, Ed. Trotta, 2008, pp. 21-50; VAN HORN MELTON, James, *La aparición del público durante la Ilustración europea*, València, PUV, 2009; AURORA GARRIDO, Lourdes VINUESA (Eds.), *La reina del mundo. Reflexiones sobre la historia de la opinión pública*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2013.

descarnada resultante de la inspección del poder. En parte producto de esas resistencias, el proceso de sacralización de las monarquías parlamentarias y de los nacientes estados republicanos vino acompañado de la metamorfosis de antiguos dispositivos de poder como fueron los fondos secretos, ajenos a la fiscalización pública. En esto la experiencia española no fue una anomalía porque fueron prácticas existentes en buena parte de Europa y de América. No pretendemos caer en el absurdo historiográfico hispánico que subraya de manera pendular su excepcionalidad o su similitud, sino caracterizar la singularidad de su cultura nacional de la corrupción.

Un programa de investigación como este debería de tener en cuenta dos ejes de discusión principales. El primero, la identificación de una nueva razón de Estado solapada bajo el eufemismo de la «defensa de los intereses generales», y que en España estuvo ligada al uso frecuente del Estado de excepción; así las cosas, la cultura del secreto y el carácter del Estado profundo en España deben entenderse bajo estos parámetros. El segundo, la valoración del uso de fondos secretos y de fondos de reptiles en la España contemporánea. Este último aspecto es el que más desarrollaremos en este capítulo del libro.

Comprender los efectos que tuvo la legitimación del nuevo tipo de estados liberales, exige poner en valor las mutaciones de sentido que operaron en los dispositivos de poder y su adecuación a las nuevas reglas de juego. Conocer su principio de legitimidad —en nombre de qué o de quién habla la autoridad— y cómo se justificaba lo que se podía llegar a saber. Una reflexión de calado la dio el escritor contrarrevolucionario Joseph de Maistre, cuando defendió que el poder siguiera cubriéndose con un velo de misterio. Para el autor las convulsiones provocadas por el modelo de sociedad transparente y deliberativa desde la Revolución Francesa habían quebrado los cimientos de la autoridad. Era más relevante lo que debía ignorarse que lo que debía saberse². A ese interés por la ocultación llegó también el sector ultracatólico del moderantismo representado en España por Juan Donoso Cortés, autor cuya justificación de la dictadura y de la excepcionalidad política fue reivindicada años más tarde por Carl Schmitt en Alemania. Una posición que, a grandes rasgos, fue asumiendo el conservadurismo ante el desasosiego provocado por la participación ciudadana.

¿Qué nuevo tipo de razón de Estado se empleó para justificar la compra por parte del gabinete de periodistas o la subvención interesada de periódicos? La defensa de los últimos intereses sociales y del Estado encontró su mejor expresión una vez consolidadas las primeras monarquías constitucionales. En España llegó de la mano de aquel sofisma esgrimido por José Posada y toda una generación de liberales sobre la indispensable «influencia moral del «gobierno»» para fabricar mayorías electorales. Un discurso que sacrificaba la libertad de voto y perpetuaba la minoría de edad de los españoles, en aras

² HOLMES, Stephen, «Maistre y la tradición antiliberal», *Anatomía del antiliberalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 33-59.

de los viejos y de los nuevos sagrados intereses del Estado. Con todo, la adulteración de la opinión pública formaba parte de una red de elementos más compleja, que incluía los delitos consignados en las leyes de imprenta³ o el dispositivo del «estado de excepción». Este último tuvo un papel clave y fue mucho más allá de los 287 decretos de declaración y prórroga de los estados de guerra, de sitio y de alarma, o de suspensión de garantías constitucionales, proclamados en España entre 1821 y julio de 1936. A esta constante militarización del orden público hubo que añadir otras formas de excepcionalidad política, como lo fue la práctica de la legislación delegada —cuando se gobernaba por decreto como procedimiento de urgencia—, el abuso en las cuestiones previas y el silencio administrativo, o el empleo de todo tipo de fondos reservados destinados de forma opaca por los diversos ministerios. En todos estos dispositivos, la vigilancia civil quedó conculcada en nombre de la salvaguarda de la estabilidad institucional⁴.

La desconfianza de un sector del liberalismo hacia el principio de publicidad se puso en evidencia a través de los delitos de imprenta, muy restrictivos y con supuestos como los de difamación e injurias. No deja de ser sintomático que el moderantismo advirtiera que no se podía publicar sobre los procesos judiciales sin la debida contención porque saldría malparada la dignidad de los tribunales y la representación de la autoridad. Se trataba de evitar el juicio paralelo de la opinión sobre los magistrados. Esto defendió el jurista y periodista moderado Francisco Pareja, fundador de la Asociación protectora de la prensa y del tribunal del honor, quien, a través de la revista *El Faro Nacional* (1852), meditó sobre la relación entre publicidad y justicia.

Otro elemento que debe de tenerse en cuenta en el análisis sobre las políticas del secreto y la violación de principios liberales fue la persistencia y transformación de dispositivos con gran capacidad de decisión discrecional en ciertas instituciones del Estado. En ese sentido, los últimos años ha hecho fortuna en las Ciencias Sociales y en los medios de comunicación la expresión Estado profundo. Sin embargo, ¿hasta qué punto es admisible el empleo de ese concepto? A pesar del interés por el «conspiracionismo» de entreguerras, esta ha sido una perspectiva poco explorada por la historiografía⁵.

³ RUBÍ, Gemma, «La représentation de la corruption. L'Espagne dans la construction du libéralisme politique (1840-1868)», en DARD, Olivier; ENGELS, Jean-Yvo; FAHRMEIR, Andreas, y MONIER, Frédéric (dirs.), *Scandales et corruption à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, pp. 165-180. Rafael Zurita, «La representación política en la formación del estado español», en CALATAYUD, Salvador (dir.), *Estado y periferia en la España del siglo XIX: Nuevos enfoques*, Valencia, PUV, 2009, pp. 159-182.

⁴ Interesantes reflexiones sobre el estado de excepción en PÉREZ, Rubén, *Creación de Constitución, destrucción de Estado: la defensa extraordinaria de la II República española (1931-1936)*, Madrid, Universidad Carlos III, 2018; GONZÁLEZ, Eduardo, *Política y violencia en la España Contemporánea I. Del Dos de Mayo al Primero de Mayo (1808-1903)*, Madrid, Akal, 2020.

⁵ Entre otros, O'NEIL, Patrick H., «The Deep State: An emerging Concept in Comparative Politics», SSRN Working Papers Serie (2013), *Political Institutions: Non-Democratic Regimes eJournal*; Mehtap Söyler, *The Turkish Deep State. State, Consolidation, Civil-Military relations and Democracy*, Londres/ Nueva York, Routledge, 2015.

De hecho, la propia noción corre el riesgo de ser una variante actual del complotismo populista. ¿Puede investigarse lo oculto y disfrazado políticamente? ¿Ha existido el *Deep State* como experiencia histórica en la España y la Europa contemporáneas? Si ello es así, deberíamos revisar qué instituciones protegió y bajo que supuestos se extralimitó.

Una reflexión histórica del Estado profundo español debería incluir tanto las condiciones cambiantes de la construcción del estado como aquellas otras singularidades que le afectaron: el peso de los militares en la política y el guerra-civilismo, la relación recíproca entre Estado y régimen político, su vulnerabilidad ante la «hidra federal», la excepcionalidad y la desconfianza hacia el ciudadano, entre otros factores. Según este modelo, esas dinámicas habrían acompañado la aparición de camarillas autocráticas que capturaron sucesivamente parcelas de influencia política, obtuvieron posiciones privilegiadas en las contratas públicas, intervinieron mediante el uso de gastos reservados en las elecciones, en la tribuna periodística o en la persecución del enemigo político.

En suma, los *Arcana imperii* españoles no pueden reducirse a una zona gris que cobija una red corrupta que opera dentro del Estado, sino que fue una modalidad específica de dominación a través de instituciones informales que no tuvieron una primera regulación hasta 1968, con la Ley de Secretos Oficiales, en vías de reforma, o en 2002, con la creación del Centro Nacional de Inteligencia. Comprendieron entonces un conjunto diverso de dispositivos de poder que articularon instituciones como la Corona, los cortesanos, los mandos militares, la alta magistratura y los propietarios de medios de comunicación. Dentro de ese conglomerado se incluyeron los guardianes de los arcanos miembros destacados de las fuerzas y cuerpos de seguridad y con sentido patriótico, la dirección de los partidos favorables al *status quo*, que han sido los protagonistas de las cloacas del Estado, junto a sectores influyentes de la política y de las finanzas que han tomado decisiones con escaso control público.

En los diccionarios españoles de fines del siglo XVIII e inicios del XIX se definió «secreto» como la cautela de no descubrir «lo que conviene que esté oculto». Y por secreto de Estado se entendía lo que no podía revelar un funcionario público sin incurrir en delito, o un «grave asunto político o diplomático no divulgado todavía». Así, en una Real Orden de 1795, Carlos IV advirtió de los actos contra «el sagrado secreto que debe guardarse inviolable en los pliegos y cartas de mi servicio y del público», y en el *Manifiesto de los Persas* de 1814 se hacía saber que eran «precisas las noticias en los que gobiernan, pero el común del pueblo rara vez las tiene sin equivocación». Una posición congruente con el absolutismo que desconfiaba de la publicidad y de la opinión pública popular. En España se tuvo que esperar a la Constitución de 1869 para ver consagrado el secreto en la correspondencia epistolar y telegráfica, menos en aquellos casos motivados por un juez, garantías individuales que la restauración borbónica volvió a recortar a posteriori.

Con la Revolución Francesa, en el Código Napoleónico y en los códigos penales españoles se actualizaron las condenas contra la vulneración del secreto, unos delitos que se pagaron con multas, inhabilitación y penas de prisión. La preocupación por la

seguridad del Estado, interior y exterior, no cesó, sino que aumentó en el contexto de las rivalidades imperiales. Ahora bien, ¿todo ello fue justificación suficiente para que el liberalismo, que tenía como uno de los pilares de su cultura política la publicidad, defendiese la existencia de parcelas de poder opacas al control ciudadano? La cuestión estriba en el giro producido en el curso de las revoluciones liberales, que transitó de ocuparse por la existencia de la libertad mediante la participación, a otra preocupada por la protección legal de las instituciones del Estado. Expresado de otro modo, el trasvase de la sacralidad depositada en la representación parlamentaria de la Nación, hacia la monarquía, el Estado y la administración pública. Una obra hecha en España por los moderados, protagonistas también de la nueva cultura del secreto.

El término «fondos secretos»⁶ no se fijó en los diccionarios hasta una fecha tardía como 1936, poco después del escándalo en el que se acusaba a Manuel Azaña y Santiago Casares Quiroga, en calidad de antiguos ministros de Guerra y de Gobernación, respectivamente, de la compra de armas en auxilio de la oposición portuguesa. Los fondos secretos se ordenaron como aquellos «créditos autorizados por el Presupuesto para gastos de seguridad interior o exterior del Estado, sin sujeción a los requisitos y justificantes de las leyes de contabilidad». Justo en la edición de ese año y no antes, apareció en los diccionarios la expresión «fondos de reptiles» con la siguiente acepción: «En algunos ministerios, fondos secretos que se aplican a la captación de voluntades y al simple favor». Con todo, mucho antes, en los años 40 y 50 del siglo XIX, era corriente escuchar a diputados que utilizaban el término «gastos» o «fondos», indistintamente.

Sin duda, la opinión pública ya era concededora de la existencia de este tipo de caudales, como lo muestra que el boletín oficial *Gaceta de Madrid* publicase en 1836 el célebre discurso de François Guizot sobre fondos secretos, y que se siguiesen con atención los debates del país vecino de marzo de 1838, relativos al mantenimiento o no de los mismos. El militar y diputado liberal Antonio Seoane, mostrándose a favor de los gastos secretos, observaba que en Francia esos debates eran «la cuestión del día», y reconocía que «nosotros concedemos ahora esta cantidad sin hallar una palabra». En contestación, el prócer Antonio Alcalá Galiano, entendió que era normal que los cuerpos deliberantes hablasen de esos temas, convencido que esos fondos «sirven para mantener la vigilancia del Gobierno a los naturales de su propio país». Por su naturaleza, rehuían toda clase de publicidad, y se produciría un «daño gravísimo» al Estado si no se concedieran. Una posición, esta última, canónica entre el liberalismo que protagonizaría la

⁶ En España no disponemos de estudios de conjunto como en Francia. JEANNENEY, Jean-Noël, «Les fonds secrets : argent d'État contre argent privé», en Id. *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XIX siècle*, Paris, Fayard, 1981, pp. 319-345; DEWERPE, Alain, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporaine*, Paris, Gallimard, 1994; BERLIÈRE, Jean-Marc, *Le monde des polices en France : XIXE-XXE siècles*, Paris, Complexe, 1996; KARILA-COHEN, Pierre, «Les fonds secrets ou la méfiance légitime. L'invention paradoxale d'une «tradition républicaine» sous la Restauration et la monarchie de Juillet», *Revue Historique*, 2005/4, núm. 636, pp. 731-766.

construcción del estado-nación español. Pero, en realidad, ¿cómo se produjeron estas prácticas en España?⁷

Para responder a esta pregunta deberíamos empezar por conocer el espacio de uno de los órganos de poder esenciales del Estado, como era la sede del Ministerio de la Gobernación, alojada en la antigua Real Casa de Correos, en el corazón de Madrid. Según el sentir popular, las campanadas de su reloj eran horarias y «políticas». En el entresuelo resonaba con autoridad la voz de los jefes de sección, como la de Orden Público, aprovechando los techos bajos y abovedados del edificio. Los sucesivos reglamentos administrativos habían organizado el ministerio por secciones y negociados. Una sección, la Subsecretaría de Gobernación, estaba ocupada por hombres de confianza y se encargaba de despachar con el ministro la correspondencia, del mando sobre las provincias y de las elecciones. Muchos de ellos tenían una experiencia previa en el periodismo de partido, asistidos por funcionarios con un gran sentido de Estado. Otra sección, la de Orden Público, reunía los negociados de vigilancia, gastos reservados y la censura de imprenta, entre otros. El telégrafo y el teléfono los mantenía en contacto con los apéndices locales de la institución.

El máximo responsable de dicha sección y, por tanto, de los gastos reservados, entre 1881 y 1899, fue Mariano Alejandro Oliveros. A su muerte fue definido su cargo como el más delicado y de confianza de toda la administración española, y Alejandro como un alto funcionario para quien no existía «ningún secreto en aquella casa». Una especie de sacerdote del sentido de Estado, iniciado de joven en el Partido Progresista pero que maduró al socaire del Partido Conservador. En sus informes reconocía que los medios policiales, bajo el manto reservado, debían ser arbitrarios y, a veces, poco escrupulosos con la ley en un país como España que vivía en permanente conspiración.

En uno de sus documentos hizo una interesante reflexión sobre el uso de fondos de reptiles. El informe, que por desgracia aparece sin fecha, es probable que correspondiera como otros a 1880, justo antes de ocupar la plaza en el ministerio. Alejandro creyó que el gobierno no daba protección material a la prensa política y pensaba que no la había habido en el pasado; cuestión, esta última, que la investigación archivística desmiente, como veremos. Una de las razones que esgrimió fue que no existía dinero suficiente para «comprar la conciencia de cualquiera de nuestros periodistas que estime en algo su dignidad y su decoro». No obstante, entre líneas matizó la inclinación poco «mercenaria»

⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 483, de 17 de abril de 1836, pp. 3; en la *Gaceta* se citaba que era «tanta la importancia» del discurso de Guizot que lo daban a conocer a pesar de no soler publicar noticias foráneas. La sesión de 24 de marzo de 1836 en *Chambre des députés. Session de 1836. Discours prononcé par M. Guizot, député par Calvados, dans la discussion du projet de loi sur les fonds secrets*, Paris, Imp. Vve Agasse, 1836; *Discussion sur les fonds secrets. Discours prononcé à la chambre des députés, dans la séance du 5 mai 1837, par Alphonse de Lamartine, député de Bergues*, Paris, Imp. E. Duverger, 1837. El alegato de Seoane en *Diario de Sesiones del Congreso* (en adelante *DSC*), 22 de marzo de 1838, pp. 1358, y el de Alcalá Galiano *DSC*, 6 de abril de 1838, pp. 1650.

de la prensa, porque en España más que en ninguna otra parte estaba justificada «una protección material» a los periódicos políticos. El rumor sobre la existencia de fondos de reptiles era absurdo, pero a la vez reconocía que a la prensa «debe hacérsela más favor». En cualquier caso, el eventual empleo de esos fondos era aceptado como un tema de pragmatismo político. El énfasis en la idea de la honra como antídoto nacional a la corrupción quizá se explique por el papel del honor y el carácter clientelar de la prensa de facción que, por su sectarismo, podía exhibir una mayor reticencia a la compra por parte del gobierno de turno⁸.

De todas formas, el Ministerio de la Gobernación no fue el único espacio por donde circuló el secreto. También en los pasillos del Congreso o en casa de dirigentes políticos, los periodistas, agentes de policía y confidentes, obtuvieron primicias y comerciaron con el subsecretario y los jefes de sección. Para la prensa, en palabras del conde de Romanones, «las paredes de los ministerios y hasta el hogar de los consejeros de la Corona resultaban de cristal»⁹. A menudo, en sede parlamentaria no era extraño oír decir a los ministros que no se podía privar a los gabinetes «de los medios necesarios para la Gobernación del Estado»; junto a otros que disculpaban los fondos reservados porque «existen en todas partes, porque sin ellos no es posible el Gobierno». Perteneció al argumentario clásico el decir que otras naciones también los tenían, aprovechando el eco transnacional de los escándalos con fondos de reptiles en Alemania, Francia, Hungría, la república de El Salvador o Italia. Ocupó una mención especial la intervención en 1892 del subsecretario de Gobernación —lugar clave en los entresijos del poder—, el conservador Joaquín Sánchez de Toca, debatiendo con el prestigioso diputado republicano Gumersindo de Azcárate. Sánchez de Toca expuso que la partida de reservados era base y fundamento de la paz pública, cuestión que le recordó a Azcárate «la célebre descripción que hace De Maistre del verdugo, para decir luego que la paz social depende de eso»¹⁰.

A grandes rasgos, en España se siguió la política de distinguir los fondos secretos pensados para el exterior, en general, aceptados en toda Europa con objeciones, porque significaba combatir la corrupción con la corrupción, de los fondos secretos dedicados al interior, un tipo de política que presentó más reticencias en los inicios del liberalismo. Una vez se consolidaron estas prácticas, como hemos dicho, en España pasaron por Gobernación las cuentas de orden público, los destinados a elecciones y las ayudas a la prensa amiga. Por el Ministerio de Estado lo harán los de las legaciones exteriores, principalmente la de París; Francisco Martínez de la Rosa, como ministro de Estado en 1845, definió los gastos «imprevistos» de su administración como muy útiles «en tiempos de revueltas en que los partidos suelen agitarse desde fuera para trasnochar

⁸ Archivo Histórico Nacional, Madrid, FC, Interior, 63 A/17.

⁹ Conde de Romanones, *Notas de una vida (1901-1912)*, tomo II, Madrid, Renacimiento, s.f., pp. 223

¹⁰ DSC. Sesión del 28 de mayo de 1892.

la Nación». En realidad, la separación entre política exterior e interior no existía en lo referente al clima revolucionario transnacional. Un tercer conducto fue el de los gastos destinados a los ministerios de Guerra y Ultramar, que sirvieron para pagar todo tipo de confidencias y gastos de vigilancia, incluyendo los de la legación de Washington, mientras que por la presidencia del consejo de ministros pasarían en el futuro (1925) campañas de propaganda desarrolladas en el extranjero y en el interior del país, lo que supuso una modernización y extensión notable del uso de los gastos reservados.

El clima inicial en el que aparecieron las primeras discusiones en torno a los fondos secretos fue el de la guerra contra Napoleón y el congreso constituyente de Cádiz. Tuvo como acicate la valoración de la conducta por parte de las Cortes de los miembros de la Junta Central en 1809, o con ocasión del debate del reglamento provisional para el Consejo de Regencia en 1810. Intervinieron en esos debates importantes personalidades del reformismo ilustrado y del liberalismo, como Gaspar Melchor de Jovellanos, Agustín de Argüelles o José Canga Argüelles. Tanto durante el proceso constitucional de Cádiz, como posteriormente durante su aplicación entre 1820 y 1823, el debate sobre la existencia o no de gastos secretos se ajustó a la cuestión de si estos se restringían a la política exterior o si se ampliaban a la política interior. En general, los liberales fueron renuentes a su aplicación en asuntos internos del país, pero cada vez menos, instalándose una postura pragmática entre los más moderados, contrarios incluso a la publicitación de los fondos, y conforme vieron los peligros de la participación política.

Con todo, la indignación por el empleo de recursos públicos para sufragar periódicos fue muy temprana. En 1813 se denunció en el espacio público gaditano la financiación por parte de la Regencia del periódico absolutista *El Procurador General de la Nación y del Rey*, con la asignación de 4 000 reales mensuales¹¹. Más tarde, entre 1822 y 1823 y desde el ángulo político opuesto, el liberalismo exaltado personificado por Evaristo San Miguel —como jefe de gobierno y ministro de Estado—, financió un periódico en francés para conjurar el miedo a la extensión revolucionaria española más allá de los Pirineos. El periódico se distribuyó entre diputados, los principales cafés de París, y librerías y cónsules de comercio¹².

Años más tarde, en pleno proceso de consolidación del régimen liberal y el final de la guerra civil carlista, entre 1838 y 1840, estalló una grave acusación de corrupción que produjo la primera comisión de investigación de la historia parlamentaria de España sobre uso de gastos reservados, utilizados entre otras razones para manipular la opinión. La comisión, integrada por diputados progresistas y demócratas, en su afán por revisar

¹¹ SANTOS, Bruno, «Influências da Terceira Regência da Espanha na opinião pública: o financiamento ao Procurador General de la Nación y del Rey durante as Cortes de Cadis», *Almanack*, Guarulhos, 27, 2011.

¹² Agradezco al autor del texto la información de su trabajo: ROCA, Jordi, «L'Observateur Espagnol ou le Guide des Libéraux. L'acció de la premsa espanyola progovernamental per evitar la intervenció francesa», *Recerques*, núm. 79 (2021), pp. 81-105.

la anterior política moderada, demostró que se habían utilizado 2,6 millones de reales entre noviembre de 1839 y agosto de 1840. La responsabilidad recayó en el ministerio de la Gobernación y en los jefes políticos de provincias, que falsearon los resultados electorales y compraron la voluntad de los periódicos *El Mundo*, *La Paz*, *La Prensa* y *El Mensajero*¹³.

Ello tuvo como consecuencia la abolición en noviembre de 1840 de la policía secreta y de sus fondos, y la reorganización provisional del servicio de protección y seguridad, hasta que se volvieron a presupuestar en 1842, a causa de la frustración del progresismo en el poder de no haberse anticipado a las conspiraciones moderadas. Se adjudicaron entonces un millón de reales para gastos extraordinarios en el Ministerio de la Gobernación, y otro millón más en gastos imprevistos y reservados en el Ministerio de Estado. Lo ocurrido provocó una enorme consternación. El líder progresista Joaquín María López cuestionó incluso el carácter acusador y equilibrador de la opinión pública ante la corrupción, lo que reflejaba una grave crisis de crédito en el régimen de publicidad. Ella había supuesto un gran avance, decía, pero había que ser muy cauto con la prensa porque algunos escritores vendían la verdad en aras del lucro y de los intereses de facción. Llegado el caso, advertía, cuando alguien se proponía reformar los vicios políticos le asustaban con la República: «fuerza es reconocer que la publicidad venal puede ser explotada por el crimen»¹⁴. No es extraño que durante aquellos años cobrara fortuna la expresión «prensa alquilona».

Las cantidades adjudicadas con cargo al presupuesto aumentaron durante la segunda guerra carlista a 2,5 millones de reales (1849), y a partir de los años cincuenta la denominación «Gastos Reservados» se hizo familiar en los registros ministeriales. Antes de la revolución de 1868, se solía gastar un millón de reales anuales en Gobernación, y otro, o casi, en el ministerio de Estado (para asuntos diplomáticos) con el título de Imprevistos. Más en detalle, según la documentación que generó como ministro de la Gobernación José Posada Herrera, entre 1865 y 1866, recibieron cuantiosas ayudas los periódicos madrileños vinculados al partido del ejecutivo, la Unión Liberal. Como mínimo 247.000 reales, una parte muy notable de la estructura del gasto. Fundamentalmente, *El Eco del País*, *La Patria*, *El Diario Español*, *La Razón Española*, y en menor medida, los conservadores *La Correspondencia de España* y *El Contemporáneo*. En realidad, poco antes, en 1862, el senador Joaquín Francisco Barroeta denunció en sede parlamentaria que todos sabían que el destino de esa cantidad no era otro que el de subvencionar ciertos periódicos, y tres años después, en 1865, el diputado progresista por Sevilla, Francisco de Paula Candau, declaró que esos fondos se usaban para pagar

¹³ «Dictamen de la Comisión sobre las elecciones de 1840», de 15 de julio de 1841, publicado en DSC, Apéndice al núm. 107, de 17 de julio del mismo año, pp. 2365-2370.

¹⁴ LÓPEZ, Joaquín María, *Curso Político-Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987. Los cursos los comenzó a dar a partir de diciembre de 1840.

periódicos ministeriales. Lo sucedido entre 1839 y 1840, y ahora entre 1865 y 1866, confirmaba que la práctica de fondos subrepticios públicos con los que comprar opinión era conocida en España antes de la aparición de la expresión alemana «*reptilienfonds*», formulada por Otto von Bismarck en una sesión del Reichstag el 30 de enero de 1869. Entre el discurso de la «influencia moral» de José Posada Herrera, con el que tutelar la sociedad de ciudadanos y plebeyos, y el del «fondo de reptiles» del canciller prusiano, existió un cordón umbilical revestido de un tipo de legitimidad que justificaba la excepcionalidad y la corrupción en aras de la consolidación del estado-nación¹⁵.

En realidad, el debate sobre la intromisión de los gobiernos no era desconocido en Europa y América. La novedad residía en la conjugación de una serie de factores: aparición de la prensa de masas, el interés de gobiernos, facciones y grandes empresas de dominar la conflictividad interna, y las omnipresentes rivalidades imperiales. Las primeras informaciones sobre el uso por parte de Bismarck de la fortuna del reino de Hannover y del elector de Hessen-Kassel —de ahí también el título de fondos güelfos—, tras la derrota de estos en 1866 como aliados de Austria frente a Prusia, fueron conocidas en España en medios diplomáticos. El embajador español en Berlín, Francisco Merry Colom, aconsejó en 1875 al presidente del consejo de ministros, el conservador Antonio Cánovas del Castillo, seguir el modelo alemán de dotarse de un poderoso sistema de información y propaganda, dentro y fuera del país. Ahora bien, la popularización del término se debió al estallido del conflicto entre España y Alemania en verano de 1885, en pugna por la soberanía de las islas Carolinas. En la prensa de Madrid se alertaba del peligro que los fondos de reptiles representaban para los periódicos españoles, de forma idéntica a lo ocurrido en otros países. La retórica patriótica inflamada en diarios como *La Época*, *El Resumen*, *El Imparcial* o *La Unión*, pregonó a los cuatro vientos que no se dejarían corromper por el dinero alemán, como parte de un discurso que defendía el honor del periodista español, ni que fuese porque predominaba el espíritu de secta y el apasionamiento de partido¹⁶. En cualquier caso, los fondos de reptiles jugaron su papel no solo en la exhibición de tensiones como la francoalemana, sino que reveló otros procesos como la circulación de discursos sobre la decadencia de la «raza latina» frente a la amenaza de la civilización protestante que se valía de métodos corruptos.

A finales de siglo los medios españoles continuaron estando atentos a las polémicas suscitadas por los fondos de reptiles. Se comentaba en prensa la obra de Paul Vasili, la

¹⁵ Agradezco a la historiadora Gemma Rubí que me haya proporcionado su consulta. Ver Fondo José Posada Herrera, Caja 21, n.º 15 y Caja 24, n.º 20, «Resúmenes, notas y justificantes de gastos reservados del Ministerio de la Gobernación del ejercicio 1865/1866». Archivo Histórico Provincial de Asturias.

¹⁶ Según carta desde Berlín, de 27 de enero de 1887, publicada en el periódico *La Unión* de Madrid el 31 del mismo mes: «Hay que advertir, además, que en todas las capitales importantes de Europa hay periódicos subvencionados con el fondo de reptiles». El clima general en SCHULZE, Ingrid, «El papel de la prensa española en el conflicto de las islas Carolinas», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo 186, 2, 1989, pp. 267-302.

traducción de su libro *La société de Berlin* (1884), que explicaba el influjo personal del canciller, y los excelentes trabajos de Ludwig Bamberger¹⁷, que analizó el impacto de la corrupción de la prensa sobre la formación de la cultura política nacional alemana. La amplia recepción de este último texto en la prensa española coincidió con el interés por el futuro de los fondos secretos alemanes y la política que seguiría el nuevo canciller, Leo von Caprivi. Para Bamberger se había adulterado de tal manera la formación de la opinión pública, que los periódicos de Berlín no articulaban un espacio nacional de comunicación, en contraste, según el autor, a Roma, Londres o París. Nótese que la preocupación no era tanto la creación de una prensa de masas moderna, aspecto crucial para la historiografía, sino su papel como agente nacionalizador y la condición precaria de su cultura política. El precio que pagar por esa «corrupción legítima» era muy caro. Los escándalos acaecidos en 1893 fueron denunciados por el periódico socialista *Vorwaerts*, que aportó recibos de los reptiles con los que se compraron periodistas, diputados y altísimas figuras políticas íntimas del antiguo rey de Hannover. A ello se añadía el colosal escándalo del canal de Panamá, que culminaba su investigación ese año, junto a la corrupción de entidades como el *Crédit Foncier de France*¹⁸, que fortalecieron un discurso que erosionó gravemente la fe en el tribunal de la opinión. Constituyó un verdadero ataque al «régimen de verdad», con repercusiones sobre lo que George Simmel llamó el régimen de confianza o la economía del crédito que los ciudadanos depositaban en sus instituciones¹⁹.

Con la reacción militar y la restauración borbónica, en 1874 y 1875 los fondos secretos se volvieron a activar. Las cantidades acordadas en los presupuestos —la cronología del secreto— crecieron, convergiendo con los períodos de mayor influencia por parte del gabinete, de 1856 a 1868, o de mayor represión y vigilancia policial, con posterioridad a 1909. No se verificó una tendencia a la baja en las asignaciones, ni tampoco la supresión definitiva de los fondos de reptiles, sino una multiplicación y sofisticación de los métodos de favor a la prensa amiga. Otra cosa es que nominalmente el gasto se mantuviera con una relativa estabilidad durante la Restauración, motivado por la grave situación de la hacienda española. Una política que conservadores o liberales no modificaron substancialmente, salvo contadas excepciones.

¹⁷ Ludwig BAMBERGER, «The German Daily Press», en *The Nineteenth Century*, XXVII (1890), pp. 24-37. Interesante el comentario aparecido en *La Iberia*, Madrid: 10 de marzo de 1890, art. «La prensa alemana». El mejor libro era el de WUTTKE, Henri, *Les fonds des reptiles (reptilienfond)*. *Le journalisme allemand et la formation de l'opinion publique*, París, Maurice Dreyfous, 1877.

¹⁸ Consta en los papeles del que fue ministro de Hacienda Germán Gamazo su interés por los trabajos del abogado francés JANNET, Claudio, *Le capital, la spéculation et la France au XIX siècle*, París, Plon, 1892, en especial la intromisión de las finanzas en los periódicos y la imagen manipulada de algunos países como España. Archivo Histórico Nacional, Madrid, Diversos, títulos y familias, 3037. Es sintomático que Jannet fuera un destacado activista antimasonico, inquieto por la acción de las sociedades secretas.

¹⁹ El clásico de SIMMEL, Georg, «El secreto y la sociedad secreta», cap. 5 de *Sociología I. Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid, Biblioteca de la Revista de Occidente, 1977, pp. 357-424.

Solo en Gobernación las cantidades de gastos reservados oscilaron entre las 350.000 pesetas de 1876, a la subida eventual de 634 000 coincidiendo con el conflicto de las islas Carolinas y la amenaza de pronunciamiento republicano en 1885, y las 475.000 que se otorgaron de forma constante entre 1890 y 1908. En 1909 y 1910, por efecto del malestar social, dichos gastos crecieron hasta las 675.000 pesetas, y durante los años posteriores, incluida la dictadura de Miguel Primo de Rivera, se mantuvo en 625.000. La relativa bajada era un espejismo, puesto que el nuevo régimen creó una partida exclusiva para Presidencia de 500.000 pesetas, denominada «Gastos de acción política y social»; en realidad, el despliegue de una política de propaganda internacional, que fue interrumpida oficialmente con el advenimiento de la Segunda República. Lejos de aminorar la economía del secreto, la nueva administración republicana la aumentó concentrando en gobernación la fuerza del gasto: 850.000 pesetas en 1932, y 2.500.000 en 1934, a partir del bienio conservador.

Estas sumas solo eran una parte de los fondos reservados, algo corriente desde sus orígenes. Podía darse el caso, como denunció el integrista *El Siglo Futuro*, de detallar cada una de las cantidades y conceptos existentes en el presupuesto de 1899. Según ese diario, en todos los ministerios existían partidas con el título de gastos imprevistos y eventuales, confidencias, gratificaciones, etc. No solo en Gobernación, Guerra o Gracia y Justicia, sino en Presidencia, Marina, Fomento y Hacienda. Así, de las 425.000 pesetas de reservados en Gobernación, se pasaba a una suma total de 1.306.000 pesetas²⁰. No todas esas cantidades de gastos servían para falsear elecciones o pagar periodistas. En el Ministerio de la Gobernación se dedicaban partes importantes a otros fines, como pagar confidentes o, a veces, en obras de caridad y en catástrofes. Por lo mismo, no todo el dinero conceptuado en el resto de las carteras como «gastos imprevistos» perseguía adular la opinión, a pesar de que su falta de fiscalización favorecía las corruptelas, graves, como los exagerados e indeterminados «gastos de material».

La posición de este diario ultracatólico fue representativa de la corriente anti política que corroía la confianza en las instituciones. Formaba parte de lo que los católicos llamaron «buena prensa», un sector muy activo en la denuncia de los fondos de reptiles. Unos hechos que corroboraban según ellos la trayectoria fraudulenta del parlamentarismo. Quizá la historiografía no sea capaz todavía de valorar el alcance de la crisis en el «régimen de verdad» que supuso la pérdida de credibilidad de la prensa por sus vínculos con el poder. Para esta misma fuente, a fines de siglo vivían en la Madrid gracias a los fondos de reptiles un millar de familias, que formaban «parte esencialísima del Madrid oficial y centralizador», cobrando sueldos y limosnas que variaban de 100 a 500 pesetas mensuales. Un tipo de crítica que podía confluír desde partes opuestas del abanico político. Así, Ricardo Fuente, director del diario republicano *El País* (1902-1910), y

²⁰ Artículo «Estafas y rufianerías», en *El Siglo Futuro*, Madrid, 17 de noviembre de 1899.

primer director de la Hemeroteca Municipal de Madrid, apuntó que el periódico de empresa no se movía en la esfera de la imparcialidad, «sino entre los esportillos de la administración y entre los apetitos insanos de los accionistas». Esa era una de las causas del escepticismo político, porque la prensa trucaba su opinión según sus intereses²¹.

Mención aparte fueron los argumentos esgrimidos por conservadores y liberales progresistas que oscilaron, en el primer caso, en preservar la existencia de los fondos sin necesidad de legislarlos, imitando la tradición política francesa que interpretaba cada crítica como una cuestión de confianza, a otra que se quejaba de las malas prácticas e insistía en el control del ministerio bajo la supervisión del gabinete. Tampoco todo el republicanismo rechazó los fondos secretos, aunque esa fuese la opción mayoritaria incluyendo su eliminación, siempre que no se apartaran de las exigencias en política exterior, y que no fueran un instrumento de persecución de la oposición. No obstante, conocido es el cobro de asignaciones mensuales de 1000 pesetas por parte del dirigente republicano Alejandro Lerroux, algunos meses de 1899 y 1900, cuando dirigía el semanario *Progreso*. Tiempo más tarde admitió las subvenciones a los periódicos y que los gobiernos protegiesen a su prensa, siempre y cuando ello fuera público²².

El sueldo de un redactor, el de los mejor pagados, era insuficiente para mantener una familia²³. El periodista no tenía una ocupación segura y por ello las modalidades de la corrupción fueron variopintas, sobre todo si se trabajaba en periódicos de baja estofa, llamados «sapos» o prensa «escalona», lo que no dejaba de ser otra forma de incidir en el control de una prensa susceptible de encender la crítica. Además de dar un sobre con dinero, se sobornaba periodistas repartiendo credenciales, es decir, nóminas en la administración sin tener que aparecer en la oficina todos los días y a todas horas. En los ministerios se podía comerciar agilizando los trámites de los expedientes, regalando paquetes de suscriptores o pagando anuncios por encima del precio oficial. En casos extremos de debilidad política, un periódico podía recuperar la subvención mediante el chantaje o cobrando una cantidad, que llegaba a 2000 pesetas en el cambio de siglo, por depurar el tono de una noticia. El ya citado Ricardo Fuente, miembro de la Asociación de la Prensa de Madrid, afirmó dolorido que los periodistas vivían a diario el quebrantamiento de lo justo y de lo honrado: «llevan en el cerebro el «se alquila» como los coches de punto y se van donde les llevan las migajas que a regañadientes suelta la administración»²⁴.

²¹ FUENTE, Ricardo, *De un periodista*, Madrid, Romero impresor, 1897, pp. 30.

²² SERRANO, Carlos, «Gastos reservados= Fondo de Reptiles», en NÚÑEZ, Mirta; MARTÍNEZ, Agustín, y CAL, Rosa, (coords.), *Libro homenaje al profesor José Altabella*, Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, 1998, pp. 285-294; y el de ÁLVAREZ JUNCO, José, *El emperador del paralelo. Lerroux y la demagogia populista*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 60-64.

²³ BARRERA, Carlos, *Del Gacetero al profesional del periodismo: evolución histórica de los actores humanos del «cuarto poder»*, Madrid, Fragua, 2000; ARCO, Miguel Ángel del, «Periodismo y bohemia», *Estudios sobre el Mensaje periodístico*, vol. 19, núm. 2, 2013, pp. 943-960.

²⁴ FUENTE, Ricardo, *De un periodista*, Madrid, Romero impresor, 1897, p. 30.

Otro escritor y periodista, próximo al naturalismo literario, el republicano Manuel Ciges, publicó en 1907 la novela *Del Periódico y de la política. El libro de la decadencia*. En ella diagnosticaba la situación de España a partir de su experiencia como redactor: «La corrupción en el periódico es total, y el periódico es una síntesis de la nación entera». Mostró cómo se traficaba con las noticias después de ver que, tras producirse el 27 de junio de 1903 en Torremontalbo (La Rioja) el que fuera el mayor accidente ferroviario de la historia de España, con un saldo de 44 muertos, se censurase un periodista por denunciar la incompatibilidad de ser miembro del consejo de una compañía ferroviaria y ocupar un escaño de diputado. Por si fuera poco, un artículo de Ciges contra el Ministerio de la Gobernación fue mutilado al glosar unas huelgas en Barcelona, lo que causó la hilaridad entre sus compañeros por su ingenuidad: «¡Infeliz, ¡no solo Gobernación subvenciona!, ¡También Instrucción Pública! ¡También Marina!»²⁵.

Según los papeles del archivo de Eduardo Dato, que ocupó la cartera de Gobernación en un gabinete regeneracionista, entre 1899 y 1900, hasta un 60 y un 70% de los gastos reservados se destinaron a la compra de prensa, cantidad crecida que debió variar según las épocas dependiendo de la urgencia con que atender los gastos de vigilancia policial y las contiendas electorales²⁶. Con el transcurso del tiempo, el intercambio de favores se fue diversificando, lo que no quiere decir que los recursos públicos dedicados a influir en la opinión disminuyeran. Eso no fue así, al menos hasta 1931. Que el dinero saliera de otro capítulo que no fuera el de reservados, o que la subvención no fuera a parar al periódico o a sus empleados, no cambia lo substancial.

Lo que ocurrió con el mandato de Antonio Maura, como ministro de la Gobernación entre diciembre de 1902 y julio de 1903, fue muy revelador de las tensiones entre el poder político y la prensa. Maura cortó de raíz las subvenciones a los periódicos que procedían de los fondos secretos. El conflicto levantó una de las campañas de prensa más duras contra un ministro de la Gobernación. Maura advirtió a los gobernadores civiles que responderían de la falta de sinceridad electoral y dictó medidas severas para controlar el exceso de gasto en las corporaciones locales. Su otra medida de mayor calado fue la de exigir, en un decreto de 30 de diciembre, el control estricto de las consignaciones de material, verdadero coladero de corruptelas, bajo responsabilidad

²⁵ CIGES APARICIO, Miguel, *Del Periódico y de la política. El libro de la decadencia*, Sevilla, Renacimiento, Biblioteca de Rescate, 2011. 1.ª ed. en Editorial Sucesores de Hernando, Madrid 1907, y luego en Alicante, 1986, pp. 185-186; MENDARO, Eduardo, *Recuerdos de un periodista de principios de siglo*, Madrid, Editorial Prensa Española, 1958; BONAFOUX, Luis, *La España de Bonafoux*, Madrid, Libertarias, 1990; CANSINOS-ASSENS, Rafael, *La novela de un literato: hombres, ideas, efemérides, anécdotas*, 3 vols., Madrid, Alianza editorial, 2005, edición completa de sus memorias póstumas.

²⁶ El autor que mejor trabajó los fondos de reptiles fue Jesús Timoteo, a partir de los fondos reservados de Eduardo Dato, «Estructura subterránea de la prensa en la Restauración», en OTERO, Luis. E., y BAHAMONDE, Ángel (eds.), *Madrid en la sociedad del siglo XIX*, vol. 1, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Comunidad de Madrid, 1986, pp. 229-248.

del funcionario que las autorizara. Estas iniciativas pusieron a la intemperie un hondo problema. Los partidos dinásticos desconfiaban de la capacidad de Maura de movilizar la opinión —las llamadas «masas neutras»—, sin recurrir a la maquinaria caciquil y a los fondos reservados. En otros términos, había miedo a establecer sobre nuevas bases la relación entre el sistema político y la ciudadanía. Decisiones que sintomáticamente fueron calificadas por la prensa de mudanza en «la estructura nacional».

Asimismo, Antonio Maura acabó con la confusión física existente en el edificio de Gobernación entre funcionarios y periodistas, que convivían en pasillos y despachos con demasiada intimidad. Incluso se les había visto calentarse en las estufas y pedir cigarros al propio ministro. Ahora se creaba una sala donde el jefe de prensa, Salvador Canals, atendería a sus preguntas. Indirectamente, la anticorrupción ayudaba a transformar las formas de comunicación política. Rafael Gasset, director del importante diario *El Imparcial* y que había sido ministro en 1900 de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, fue el ariete contra esa nueva política. En un artículo evocó cínicamente al ministro Pi y Margall, que pese a su benevolencia no pudo cambiar las costumbres electorales, y mucho menos desbaratar la revuelta cantonal en 1873. Maura emprendía, pues, una aventura que podía dejar sin fuerza electoral a los partidos del sistema. Gasset subrayó la falta de madurez de la ciudadanía y la necesidad de su tutela preocupados como estaban por la movilización republicana, obrerista y regionalista. Algunos testimonios confirmaron la visita que hizo Rafael Gasset a Maura los primeros días de su toma de posesión, a fin de obtener cuatro o cinco actas de diputado y el encasillado para uno de sus redactores predilectos, Julio Burell. Su petición fue rechazada.

Lo cierto es que Maura había abierto una caja de Pandora en anunciarse que iría al Congreso a leer una «lista grande» compuesta de las actas de diputados solicitadas, de las credenciales concedidas y de las subvenciones cobradas por diputados y periodistas en otras épocas. Incluso intentó enviar gratis ejemplares del *Diario de Sesiones de Cortes* con sus intervenciones parlamentarias, para contrarrestar el mal influjo de la prensa. Finalmente, el triunfo republicano en las elecciones a Cortes en la ciudad de Madrid enojó el Palacio Real, y aceleró la dimisión del ministro. En efecto, la consulta de los papeles sobre gastos reservados existentes en el archivo privado de Antonio Maura confirma que se dejaron de emplear como fondo de reptiles²⁷. Después, con el cambio de gabinete se elevó la partida de gastos reservados y retornaron las subvenciones subrepticias a la prensa. El diario republicano *El País* informaba que el presidente del gobierno Francisco Silvela se había retirado desengañado de la política y aspiraba a escribir una *Historia de la Ética en España*. Toda una señal por parte del regeneracionista

²⁷ BEDOYA, Javier M. de, *Don Antonio Maura. Ministro de la Gobernación, 1902-1903*, Madrid, Ediciones Afrodisio Aguado, 1940. El artículo titulado «De madrugada», publicado en *El Imparcial*, Madrid, 14 de diciembre de 1902. Artículo «La ética de Silvela», en *El País*, Madrid, 20 de septiembre de 1903. Fundación Antonio Maura, inventario de Gobernación, 349/ 11-18, Gastos Reservados 1902-1903.

que tanto revuelo había causado tiempo atrás hablando de la mentira y de la verdad en la política española.

Las campañas contra Maura no se pueden tratar aisladas del proceso por el cual la prensa de empresa y el impacto del mercado estaban cambiando las reglas del juego. La formación del trust de periódicos en 1906, la Sociedad Editorial de España, y el escándalo producido por la aportación de dinero público con el que rescatar a la prensa de sus dificultades por la carestía del papel, en 1916, sofisticaron la injerencia gubernamental en los medios de comunicación. Unos créditos millonarios que beneficiaron al *holding* que monopolizaba la fabricación de papel. Un dinero que no se devolvió al contribuyente y que produjo enormes deudas que hipotecaron económica y políticamente la autonomía de la prensa. En paralelo, los fondos de reptiles dejaron de ocupar el lugar estratégico de antaño. La operación contable, realizada a través del denominado «anticipo reintegrable», fue en manos de los gobiernos conservadores o liberales «un arma para equilibrar el tablero de su influencia sobre los periódicos»²⁸.

En ese proceso de modernización de la política de comunicación y del secreto del Estado, coincidiendo con la dictadura de Primo de Rivera, se constituyó en 1926 la agencia de propaganda hispanoamericana Plus Ultra²⁹. Su objeto era el de anular las intituladas difamaciones contra la patria, de parte de intelectuales como Miguel de Unamuno y José Ortega y Gasset, y combatir la leyenda negra internacional antiespañola que proyectaba la imagen de un país inestable, militarista y reacio a la cultura. Un plan que buscaba un ambicioso y doble propósito: el de la reconquista cultural y económica de América, y el del establecimiento de España como centro de atracción turística. Para ello se negoció la publicación de artículos y noticias con carácter mensual en periódicos franceses y de toda América, aunque se reconocía que «el tener propicia a la prensa francesa para esos nobles fines no es empresa sencilla, pues de sobra es conocida su empedernida venalidad». No en vano se escogió la avenida de la Ópera en París como centro difusor y sede de la principal delegación³⁰.

Quien cerró la dotación de reptiles de forma terminante fue Miguel Maura en 1931, ocupando la cartera de gobernación del gobierno provisional de la República. Pocas horas

²⁸ Expresión de LAGUNA, Antonio, y MARTÍNEZ, Francesc-Andreu, «El gran rescate de la prensa española: los anticipos reintegrables durante la Primera Guerra Mundial», en *Palabra Clave*, 24 (2), 2021, pp. 30; de los mismos autores, *El Trust. El periodismo industrial en España, 1906-1936*, Salamanca, Ed. Comunicación Social. Ediciones y Publicaciones, 2020; CABRERA, Mercedes, *La industria, la prensa y la política: Nicolás Ma. de Urgoiti, 1869-1951*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.

²⁹ Entre otros, CAL, Rosa, «La agencia Plus Ultra: un instrumento de propaganda de Primo de Rivera», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 31/3, 1995, pp. 177-195, y MORALES, José Manuel, «A la conquista de las masas. Los orígenes de la propaganda estatal en la España de entreguerras, 1917-1936», *Rúbrica Contemporánea*, vol. 5, núm. 10, 2016, pp. 65-83. En la lista de cabeceras francesas figuraban *Le Temps*, *Le petit parisien*, *Le Petit Journal*, *Le Journal*, *Le Matin*, *Le Quotidien*, *Le Figaro* y *L'Écho de Paris*.

³⁰ Archivo General de la Administración, 51/03547, proyecto de organización de la agencia Plus Ultra, aprobado en 30 de marzo de 1926.

después de la proclamación, el 14 y el 15 de abril, se reunió con el habilitado del ministerio. No halló ni un céntimo de los fondos reservados, pero pensó en establecer el mismo sistema que inauguró su padre, Antonio Maura, en 1902, consistente en responsabilizar al funcionario de llevar una contabilidad rigurosa con sus recibos justificativos. Por su lado, el presidente del gobierno provisional, Niceto Alcalá-Zamora, acabó con la asignación de fondos reservados destinados a luchar contra la IIIª Internacional, de 30.750 pesetas mensuales, por considerar que el nuevo régimen ya aseguraba la sociedad por medio del orden, la evolución y la justicia social, y por tratarse de una iniciativa más particular que no de interés público. Y es que, como atestan los archivos de José Posada, Eduardo Dato, Antonio Maura o del conde de Romanones, los sucesivos ministros prefirieron guardar en su domicilio las anotaciones de los fondos reservados que incluían reptiles. Y ello fue así quizá no tanto por la preocupación de confundir lo público con lo privado, sino porque era más importante salvaguardar su honor personal —el equivalente de la «honra pública»—, de hondas consecuencias individuales y familiares en lo político, económico y social³¹.

En síntesis, la reflexión del historiador no debe dejar a un lado las dudas y la mirada crítica de la sociedad en la que vive. En aras del fundamental derecho a la información y a tener una prensa libre, las actuales subvenciones a grupos de comunicación pueden trocarse en verdaderos fondos de reptiles³². Lo que antes era opaco ahora es relativamente transparente, pero tal vez ilegítimo en términos de equidad democrática. Aceptamos como natural las mutuas influencias entre el poder y los *mass media* sin una rendición de cuentas paralela que ponga el foco sobre estas prácticas. Ni tan solo los escándalos provocan la crítica de antaño, y tampoco el uso espurio de los gastos reservados o la falta de ética en los profesionales de la información. Por ello es deseable analizar la cultura del secreto en España porque nos permite conocer los ángulos muertos a la inspección pública. La naturaleza histórica de lo considerado políticamente sagrado y enmascarado tras el Estado profundo.

Hace unos años Frédéric Monier planteó acertadamente la oportunidad de estudiar el secreto bajo las lentes del historiador. En ese programa de investigación propuso incorporar nuevas figuras a las ya conocidas del espionaje y del complot, como eran la policía y las sociedades secretas, los servicios diplomáticos y los escándalos. Invitaba a pensar la historia del secreto como parte de la historia del Estado, y sugería estudiar la ambigüedad existente en sus usos legales e ilegales. Y lo más substancial, que no era un relato hecho desde los márgenes o entre bastidores, sino un argumento central para conocer los límites del debate y de la acción política.

³¹ La intervención de Miguel Maura en *DSC*, núm. 174, de 21 de marzo de 1935, pp. 7093. El testimonio de Alcalá-Zamora en carta fechada en Madrid y dirigida al Subsecretario de Presidencia, 28 de abril de 1931, Archivo General de la Administración, 51/03547. Conde de Romanones, *Notas de una vida (1901-1912)*, ibídem, pp. 142, donde describe los justificantes de gastos reservados conservados en su casa.

³² Testimonio de ello es JIMÉNEZ, David, *El director: Secretos e intrigas de la prensa narrados por el exdirector de El Mundo*, Madrid, Libros del K.O., 2019.

Dicho esto, los fondos secretos y los de reptiles, el Estado profundo, pueden servir junto a otros elementos a enriquecer la tipología de las figuras del secreto —y de la corrupción—, con potencialidad explicativa. De nuestro trabajo se desprende la conexión entre la formación del espacio público de opinión y las políticas liberales del secreto. El modelo español de injerencia gubernamental en la opinión periodística utilizó los gastos reservados en el proceso de influencia moral de los ciudadanos o, lo que es lo mismo, en la tutela y disciplina de los hábitos cívicos y el control de los peligros resultantes de la participación política. Y en eso fueron protagonistas sobre todo los liberales conservadores, pero también los progresistas que asumieron la razón de Estado a partir de 1868. Más tarde, en 1931, la relación entre el gobierno, la prensa y la opinión se modificó. La consolidación y salvación del régimen republicano pasaba por un uso interno de los gastos reservados, eclipsados por los problemas de orden público.

Con todo, de la valoración del secreto y de las figuras de la excepcionalidad, se infiere el impacto extraordinario que esas prácticas tuvieron en la crisis del «régimen de verdad». Un desencanto paralelo a la irrupción del antiparlamentarismo, de la anti política, por un lado, y al señalamiento de los aparatos del estado burgués y su endémica condición corrupta, por el otro. Un impacto enorme sobre la cultura de la desconfianza ciudadana. El análisis de los debates parlamentarios constituye, como han demostrado Pierre Karila-Cohen y Jean-Marc Berlière, una fuente importante, pero no única. Ciertamente, en Francia como en España, la asignación diversificada de los gastos reservados en los ministerios dibujó el campo de la transparencia, pero éste se debe completar con sus prácticas, como hemos examinado con relación a la prensa, y con lo elevado a sagrado de los estados-nación, con su legitimación.

De poco sirve afirmar que el secreto o la publicidad no pueden ser absolutos, porque el problema está en su falta de regulación jurídica y de controles institucionales y ciudadanos. Como señalaba a fines de siglo Gumersindo de Azcárate, se trataba de que los gastos reservados no fueran destinados a fines incompatibles con los valores del estado de derecho. Muy tempranamente, las corrientes democráticas europeas alertaron del «mal incalculable» que hacía a la prensa el «falso sistema representativo». Sus redactores no ejercían «el sacerdocio, sino el oficio de los criados». El lenguaje religioso no caducaba, ya fuera para referirse al buen policía o al buen periodista, en Francia o en España³³.

La controversia española sobre el secreto, parcialmente aquí discutida, fue un caso relativamente temprano en lo que a los usos de los gastos reservados se refiere. Sin

³³ Obra escrita por sectores vinculados entonces al sector demócrata. *Diccionario político o Enciclopedia del lenguaje o Ciencia Política por una reunión de diputados y publicistas franceses traducido al castellano y adicionado con varios artículos de importante aplicación a nuestro país*, Cádiz, Imprenta y Litografía de la Sociedad artística y literaria, 1845. Existió otra edición en Madrid en 1849. La obra fue aumentada con aplicaciones a la legislación española por Eduardo Chao, Antonio Romero Ortiz y Manuel Ruiz de Quevedo, pero la paternidad de esas expresiones solo es francesa. La voz «fondos secretos», pp. 575-6.

embargo, su deliberación parlamentaria y su concreción presupuestaria fue un poco más tardía, conforme al desarrollo del proceso revolucionario y la consolidación del Estado liberal. Tampoco fue inusual en Europa la denuncia de esta corrupción en la tribuna periodística, pero en España fue muy alto el riesgo de ser suspendido, multado o sus redactores llevados a prisión, por delitos de imprenta. Lo particular de la política del secreto español fue su falta de regulación. La extensión en el tiempo de una cultura administrativa de la opacidad y de la sospecha. A su lado, la impunidad de los delitos cometidos por las autoridades en el ejercicio de las potestades públicas, de los guardianes de los arcanos, sin control legal efectivo ni preventivo ni penal.

Un funcionario estadístico francés, Maurice Block, se preguntó si eran justificables y eficaces los fondos secretos. En el que fue uno de los primeros estudios comparados de esas políticas, observó que algunos países no los tenían o los utilizaban de manera limitada, como era el caso de Noruega, Dinamarca, Estados Unidos y Gran Bretaña. Por contra, Prusia, Austria, Bélgica, Francia, España y Portugal los empleaban en la seguridad exterior e interior del país. En Francia, según el autor, el «país del secreto por excelencia», esos fondos guiaban la organización de la administración. Formaban parte de la relación desigual entre el Estado y el ciudadano, que no comunicaba ni motivaba sus decisiones. Una experiencia similar a la española. De todos modos, la mera existencia de países que no disponían de esos gastos o los empleaban con fines distintos, era para Block argumento suficiente para negar que la solidez de los estados dependiera siempre de la aprobación de los fondos secretos. Se preguntaba, ¿qué tipo de razón los justificaba si iban en contra de la organización actual, de la transparencia? ¿Han impedido guerras, o las han podido causar?³⁴

I. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes primarias

A. Prensa

- | | |
|--|---|
| <i>Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados (Serie Histórica)</i> , Cádiz, Madrid, 1810-1936. | <i>El Siglo Futuro</i> , Madrid, 1875-1936. |
| <i>El Imparcial</i> , Madrid, 1867-1933. | <i>Gaceta de Madrid</i> , Madrid, 1697-1936. |
| <i>El País</i> , Madrid, 1887-1921. | <i>La Iberia</i> , Madrid, 1854-1898. |
| <i>El Procurador General de la Nación y del Rey</i> , Cádiz, 1812-1824. | <i>La Unión</i> , Madrid, 1882-1887. |
| | <i>The Nineteenth Century</i> , Londres, 1877-1900. |

³⁴ De este economista y estadístico prusiano, nacionalizado francés en 1848, BLOCK, Maurice, *Dictionnaire Général de la Politique*, tomo I, Paris, O. Lorenz, ed., 1873 (1.ª edición de los dos volúmenes, 1862-1864. «Fonds secrets», pp. 1014-1016).

B. Libros/ Folletos

- BEDOYA, Javier M. de, *Don Antonio Maura. Ministro de la Gobernación, 1902-1903*, Madrid, Ediciones Afrodísio Aguado, 1940.
- BLOCK, Maurice, *Dictionnaire Général de la Politique*, tomo I, Paris, O. Lorenz, ed., 1873 (1.^a edición de los dos volúmenes, 1862-1864. «Fonds secrets», pp. 1014-1016.
- BONAFoux, Luis, *La España de Bonafoux*, Madrid: Libertarias, 1990.
- CANSINOS-ASSENS, Rafael, *La novela de un literato: hombres, ideas, efemérides, anécdotas*, 3 vols., Madrid: Alianza editorial, 2005.
- CIGES APARICIO, Miguel, *Del Periódico y de la política. El libro de la decadencia*, Sevilla, Renacimiento, Biblioteca de Rescate, 2011. 1.^a ed. en Editorial Sucesores de Hernando, Madrid 1907, y luego en Alicante, 1986.
- Chambre des députés. Session de 1836. Discours prononcé par M. Guizot, député par Calvados, dans la discussion du projet de loi sur les fonds secrets*, Paris, Imp. Vve Agasse, 1836.
- Diccionario político o Enciclopedia del lenguaje o Ciencia Política por una reunión de diputados y publicistas franceses traducido al castellano y adicionado con varios artículos de importante aplicación a nuestro país*, Cádiz, Imprenta y Litografía de la Sociedad artística y literaria, 1845.
- Discussion sur les fonds secrets. Discours prononcé à la chambre des députés, dans la séance du 5 mai 1837, par Alphonse de Lamartine, député de Bergues*, Paris, Imp. E. Duverger, 1837.
- FUENTE, Ricardo, *De un periodista*, Madrid, Romero impresor, 1897.
- JANNET, Claudio, *Le capital, la spéculation et la France au XIX siècle*, Paris, Plon, 1892.
- LÓPEZ, Joaquín María, *Curso Político-Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
- MENDARO, Eduardo, *Recuerdos de un periodista de principios de siglo*, Madrid, Editorial Prensa Española, 1958.
- ROMANONES, Conde de, *Notas de una vida (1901-1912)*, tomo II, Madrid, Renacimiento, s.f.
- WUTTKE, Henri, *Les fonds des reptiles (reptilienfond). Le journalisme allemand et la formation de l'opinion publique*, Paris, Maurice Dreyfous, 1877.

2. Fuentes secundarias

- ÁLVAREZ JUNCO, José, *El emperador del paralelo. Lerroux y la demagogia populista*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, pp. 60-64.
- ARCO, Miguel Ángel del, «Periodismo y bohemia», *Estudios sobre el Mensaje periodístico*, vol. 19, núm. 2, 2013, pp. 943-960.
- BARRERA, Carlos, *Del Gacetero al profesional del periodismo: evolución histórica de los actores humanos del «cuarto poder»*, Madrid, Fragua, 2000.
- BERLIÈRE, Jean-Marc, *Le monde des polices en France : XIXe-XXe siècles*, Paris, Complexe, 1996.
- CABRERA, Mercedes, *La industria, la prensa y la política: Nicolás Ma. de Urgoiti, 1869-1951*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- CAL, Rosa, «La agencia Plus Ultra: un instrumento de propaganda de Primo de Rivera», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 31/3, 1995, pp. 177-195.
- DEWERPE, Alain, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporaine*, Paris, Gallimard, 1994.
- FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier, y CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo, «Historia del concepto de «opinión pública» en España (1808-1936). Entre la moral, la política y la ciencia social», en CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo (ed.), *Opinión pública. Historia y presente*. Madrid, Ed. Trotta, 2008, pp. 21-50.
- GARRIDO, Aurora, y VINUESA, Lourdes (eds.), *La reina del mundo. Reflexiones sobre la historia de la opinión pública*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2013.
- GONZÁLEZ, Eduardo, *Política y violencia en la España Contemporánea I. Del Dos de Mayo al Primero de Mayo (1808-1903)*, Madrid, Akal, 2020.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981.
- HOLMES, Stephen, *Anatomía del antiliberalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 33-59.
- JEANNENEY, Jean-Noël, «Les fonds secrets: argent d'État contre argent privé», en Id. *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XIX siècle*, Paris, Fayard, 1981, pp. 319-345.
- JIMÉNEZ, David, *El director. Secretos e intrigas de la prensa narrados por el exdirector de El Mundo*, Madrid, Libros del K.O., 2019.

- KARILA-COHEN, Pierre, «Les fonds secrets ou la méfiance légitime. L'invention paradoxale d'une «tradition républicaine» sous la Restauration et la monarchie de Juillet», *Revue Historique*, 2005/4, núm. 636, pp. 731-766.
- LAGUNA, Antonio, y MARTÍNEZ, Francesc-Andreu, «El gran rescate de la prensa española: los anttipos reintegrables durante la Primera Guerra Mundial», en *Palabra Clave*, 24 (2), 2021.
- *El Trust. El periodismo industrial en España, 1906-1936*, Salamanca, Ed. Comunicación Social. Ediciones y Publicaciones, 2020.
- MORALES, José Manuel, «A la conquista de las masas. Los orígenes de la propaganda estatal en la España de entreguerras, 1917-1936», *Rúbrica Contemporánea*, vol. 5, núm. 10, 2016, pp. 65-83.
- O'NEIL, Patrick H., «The Deep State: An emerging Concept in Comparative Politics», SSRN Working Papers Serie (2013), *Political Institutions: Non-Democratic Regimes eJournal*.
- PÉREZ, Ruben, *Creación de Constitución, destrucción de Estado: la defensa extraordinaria de la II República española (1931-1936)*, Madrid, Universidad Carlos III, 2018.
- ROCA, Jordi, «L'Observateur Espagnol ou le Guide des Libéraux. L'acció de la premsa espanyola progovernamental per evitar la intervenció francesa», *Recerques*, núm. 79 (2021), pp. 81-105.
- RUBÍ, Gemma, «La représentation de la corruption. L'Espagne dans la construction du libéralisme politique (1840-1868)», en DARD, Olivier; ENGELS, Jean-Yvo; FAHRMEIR, Frédéric, y MONIER, Frédéric (dirs.), *Scandales et corruption à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, pp. 165-180.
- SANTOS, Bruno, «Influências da Terceira Regência da Espanha na opinião pública: o financiamento ao Procurador General de la Nación y del Rey durante as Cortes de Cadis», *Almanack*, Guarulhos, 27, 2011.
- SERRANO, Carlos, «Gastos reservados= Fondo de Reptiles», en NÚÑEZ, Mirta; MARTÍNEZ, Agustín, y CAL, Rosa, (coords.), *Libro homenaje al profesor José Altabella*, Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, 1998, pp. 285-294.
- SIMMEL, Georg, «El secreto y la sociedad secreta», cap. 5 de *Sociología 1. Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid, Biblioteca de la Revista de Occidente, 1977, pp. 357-424.
- SÖYLER, Mehtap, *The Turkish Deep State. State, Consolidation, Civil-Military relations and Democracy*, Londres/ Nueva York, Routledge, 2015.
- SCHULZE, Ingrid, «El papel de la prensa española en el conflicto de las islas Carolinas», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo 186, 2, 1989, pp. 267-302.
- TIMOTEO, Jesús, «Estructura subterránea de la prensa en la Restauración», en OTERO, Luis. E., y BAHAMONDE, Ángel (eds.), *Madrid en la sociedad del siglo XIX*, vol. 1, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Comunidad de Madrid, 1986, pp. 229-248.
- VAN HORN MELTON, James, *La aparición del público durante la Ilustración europea*, València, PUV, 2009.
- ZURITA, Rafael, «La representación política en la formación del estado español», en CALATAYUD, Salvador (dir.), *Estado y periferia en la España del siglo XIX: Nuevos enfoques*, Valencia, PUV, 2009, pp. 159-182.