

Consideraciones para una comprensión real de la Administración Periférica en España*

POR

ANTONIO MARTINEZ MARIN

SUMARIO

TESIS.

CARACTER ANTIDEMOCRATICO DE LA CENTRALIZACION Y LA EXIGENCIA DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA.

JAVIER DE BURGOS: ENTRE LA REALIDAD ECONOMICA Y POLITICA DE ESPAÑA Y EL MODELO FRANCÉS:

- a) TRES MEDIDAS PARA SOLUCIONAR LA LAMENTABLE SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA.
- b) DIVISIÓN PROVINCIAL Y SUBDELEGADOS DE FOMENTO: LA TAREA DEL SUBDELEGADO EN LA PROVINCIA.
- c) POSIBILIDADES, JUSTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA POR EL PROPIO AUTOR EN 1841.

LOS FRUSTRADOS INTENTOS DEL ANTIGUO REGIMEN.

LA ADMINISTRACION PERIFERICA ESPAÑOLA ES UN RESULTADO ENTRE EL INTENTO DE COPIAR EL MODELO FRANCÉS, UNA REALIDAD SOCIO-ECONOMICA Y POLITICA PECULIAR Y LAS EXIGENCIAS PROPIAS DEL CENTRALISMO POLITICO-ADMINISTRATIVO.



EL GOBERNADOR CIVIL Y EL PREFECTO FRANCES.

LA ADMINISTRACION PERIFERICA, EXPONENTE INEQUIVOCO DE LA ARTIFICIALIDAD DE LA ADMINISTRACION CENTRALISTA.

ADMINISTRACION PERIFERICA VERSUS ADMINISTRACION LOCAL:

- a) POLITIZACIÓN DEFINITIVA DEL GOBERNADOR CIVIL.
- b) LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ASPIRA A DIRIGIR Y CONTROLAR TODA ACTIVIDAD PÚBLICA EN EL TERRITORIO ESPAÑOL.

LA INFLUENCIA SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:

ALGUNOS ÍNDICES INDICATIVOS SOBRE LA CONSIDERACIÓN QUE LOS ADMINISTRADOS TIENEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GRADO DE CONCIENCIA CENTRALISTA EN LOS ADMINISTRADOS.

INCIDENCIA DE LA «SUPERESTRUCTURA» EN LA COMUNIDAD HUMANA O EL GRADO DE INFLUENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONCIENCIA DE LOS ADMINISTRADOS.

* * *

Nuestra desgarradora historia, a la vez que la situación actual, nos ha obligado a cuestionar, en su totalidad, nuestra propia estructura político-administrativa centralista. Las repetidas afirmaciones de una incapacidad congénita del carácter hispano para el sistema democrático como para la autonomía de los pueblos españoles pueden haber influido en tal grado en nuestras mentes que las imposibiliten, siquiera, cuestionar si lo que realmente los españoles están imposibilitados, según histórica experiencia, es para vivir el centralismo y otro sistema que no sea la democracia.

La tesis, a la cual sólo parcialmente pretende dar respuesta este trabajo, se intenta expresar del modo siguiente:

España ha vivido un sistema de estructura político-administrativa impropio, importado e impuesto. El Estado centralista que la dinastía borbónica se propuso imponer no consiguió ser asumido por los pueblos españoles durante los siglos XVIII, XIX y primer tercio del XX.

Esta realidad de poder ha frenado e imposibilitado, considerablemente, un auténtico y genuino desarrollo español. El abismo entre la España popular y la España oficial no sólo ha sido el único exponente de esta imposición de estructura-poder, sino las guerras civiles que nuestro país ha sufrido más que cualquier otro europeo demues-

* Este trabajo ha sido publicado en la revista *Murcia*, editada por la Diputación Provincial, año IV, núms. 13 y 14, 1978.



tran la diversidad de pueblos peninsulares. La influencia que sobre la economía, el derecho, las artes, la cultura y la vida entera de la comunidad española ha tenido el sistema centralista ha sido decisiva, y habrá de ser considerado este fenómeno, en nuestra historia, en toda la magnitud de sus consecuencias.

Los intentos autonomistas de las dos repúblicas deben ser considerados en este sentido no como dos aventuras fallidas, sino como desesperados y, a la vez, desmesurados esfuerzos democráticos españoles en la búsqueda de unas instituciones genuinamente españolas.

La Administración estatal periférica, *prácticamente la casi totalidad de la Administración Pública*, en cuanto se extiende por todas las provincias, es el mayor exponente de la irracionalidad de este sistema político.

CARACTER ANTIDEMOCRATICO DE LA CENTRALIZACION Y LA EXIGENCIA DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA

La existencia de la Administración Periférica es una exigencia y consecuencia del Estado centralista.

La configuración de la Administración actual, sometida al Derecho, nos sitúa históricamente en el nacimiento del Constitucionalismo y nos limita a los países de régimen centralista-administrativo. Francia, que hizo su revolución de 1789, entre otras causas, contra el centralismo borbónico, estructuró con Napoleón un sistema centralista mucho más perfecto y acabado. Este sistema configura la existencia de órganos estatales específicos de competencia territorial, tanto en los departamentos y «arrondissements» como en los municipios. Para Tocqueville, la centralización es una institución del antiguo régimen, y no una obra de la Revolución ni del Imperio, como se ha dicho (1).

Cormenin, coetáneo del emperador francés, condensa en una frase, reiteradamente citada por los administrativistas, la significación inicial del centralismo político-administrativo napoleónico: «En la máquina ingeniosa y sabia de nuestra administración, las grandes ruedas impelen a las medianas, las que a su vez hacen girar a las pequeñas alrededor de su eje». El Alcalde obedece al Subprefecto, éste al Prefecto, el Prefecto al Ministro. Establecida esta disciplina jerárquica orgánica, el mismo autor, consciente de las exigencias de una eficaz administración, precisa que «en cuanto a la centralización administrativa concen-

(1) TOCQUEVILLE, A., *Del Antiguo Régimen y la Revolución*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1969, págs. 69 y s.; *Inéditos sobre la Revolución*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1973, págs. 53 y s.

trándola, nadie podría decir que se la restringe». No sería embarazarla o disminuirla el cambiarla de sitio, colocándola más abajo. Así, una porción de cosas que hoy se hacen con la autorización del Ministro podría hacerse mejor y más presto con la del Prefecto, y otra porción que se hace con la aprobación del Prefecto podría, igualmente, hacerse mejor y más presto con la del Subprefecto.

«Efectivamente, no se han de querer arreglar de lejos y por grandes principios los negocios de poca monta, los cuales sólo en los mismos lugares se manejan bien, con prontitud y con pequeños medios empleados a tiempo.»

«Una teja cae del campanario, una piedra se desprende del muro del cementerio, ahora deben aguardarse autorizaciones, informes, inspección de los lugares, sumaria información, presupuestos y planos.»

«Cuando llegan, el techo de la iglesia está descubierto; el cementerio presenta un portillo ancho; la estación propia para trabajar ha pasado; el coste se decupla; el común se empeña; la forma mata a la esencia» (2). La misma realidad es quien exige la delegación y la desconcentración de funciones del órgano superior, el Ministro, en los inferiores, el Prefecto, Subprefecto y el Alcalde.

La Administración Periférica está compuesta por los órganos, jerárquicamente inferiores, de la administración estatal, que realizan la tarea gubernativa y de administración en su respectiva demarcación territorial por delegación de competencias y desconcentración de funciones.

En la construcción del centralismo napoleónico el Alcalde es concebido como el último eslabón de la cadena administrativa; de ahí que sea inicialmente nombrado y cesado por el Gobierno. Los órganos centrales periféricos y locales, descansando en la unipersonalidad de sus designados titulares, actúan según la misma y única voluntad del Emperador. Como consecuencia, las diversas comunidades del país son consideradas como meras divisiones territoriales sin voluntad colectiva propia.

No analizando las causas económicas que condujeron a la Revolución francesa en cuanto excede el proceso dialéctico de esta exposición, sí debe afirmarse que la centralización napoleónica responde a una concepción militarizada de la vida civil, de ahí que Cormenin llegue a afirmar que «si la centralización no hubiese existido, Napoleón la hubiese inventado». Frente al Estado soy yo del rey absolutista, la réplica del emperador-militar: «No os imaginéis —decía a los legisladores—

(2) TIMÓN (De Cormenin), *De la Centralización*, Madrid, 1943, págs. 46, 128 y s.



que sois vosotros los que representáis a la grande Nación. No; no sois vosotros: es el ejército que me obedece, el Senado que es enteramente mío, el Consejo de Estado presidido por mí; soy yo, yo solo soy la Francia» (3). Este centralismo es consecuencia y a la vez mantenedor de una economía estática, encerrada, aislada; se ocupa de los servicios públicos más indispensables, mantiene el orden público; posibilita el dirigismo de la voluntad gubernativa; da empleo a los talentos, y condiciona a la sociedad según una concepción bélica del Estado, como inequívocamente evidenció Maurice Hauriou (4).

La centralización de la Administración francesa del Estado de Derecho se establece en una etapa bélica por antonomasia, y en una realidad económica al servicio de las necesidades militares de los ejércitos franceses (5).

Esta caracterización ideológica, antidemocrática y belicista, de la centralización francesa no pasó desapercibida a los primeros administrativistas españoles —algunos de ellos formados en Francia—, que, calificándola muy positivamente, la aceptan como exigencia modélica para España. Oliván, en 1842, manifiesta que «centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos»; posteriormente, al referirse a la Administración centralista francesa, en la cual está inspirada su concepción organizativa, se manifiesta así: «fue la primera tarea del legislador guerrero establecer un sistema administrativo, que partiendo de su brazo poderoso se dilatara poderosamente hasta los últimos confines del territorio, para que uniforme e instantáneamente se viesan cumplidas sin obstáculos sus disposiciones de mando y de fomento. Entonces se centralizó aquella administración del modo más sencillo, expedito y eficaz que recuerda la historia». Justificando la imitación de la Administración francesa, afirma que «el verdadero españolismo no ha de consistir en rechazar lo útil de los extranjeros, sino en elegirlo, y después de asimilado o incorporado a nuestro sistema, procurar superarlos a ellos».

«De consiguiente, los que con sano, aunque desalumbrado propósito, anhelan una Administración propiamente española, deben penetrarse de que esa Administración se ha de formar de la reunión de lo mejor que por todos lados se viese y adquiriese, y que en seguida toca al pa-

(3) TIMÓN (De Cormenin), cit., pág. 23.

(4) HAURIOU, M., *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, págs. 112 y s.

(5) MARTÍNEZ MARÍN, A., *El Regionalismo Murciano*, Edit. 23-27, Murcia, 1977, página 21.

triotismo el utilizarla, perfeccionarla y enaltecerla» (6). Este carácter antidemocrático de «arriba hacia abajo» de la Administración francesa que los primeros administrativistas españoles, hombres además de Gobierno, admiran, justifican e intentan imitar, será a principios del siglo XX comprendida en su justificación y exigencia militarista por Sánchez de Toca, en un momento en que España ya no podía dirigir la conciencia y la economía colectiva hacia su imperio colonial y estaba obligada a comenzar a plantearse una buena Administración, sentida y nunca lograda durante todo el siglo XIX, al afirmar que «las revoluciones de política unitaria llevada por métodos de la centralización son los que más necesitan ante los pueblos continua justificación de grandezas exteriores, luminosas estelas de gloria militar o fascinaciones de espíritu ante un ideal por cuyos ensueños quede el alma colectiva sugestionada para no sentir los dolores que la realidad le impone» (7). Esta consideración bélica de la centralización ya había sido puesta de manifiesto cuando Posada Herrera, en 1842, analizando la centralización francesa (triste constante de nuestra historia jurídica) nos descubre como razones de su implantación en Francia «las victorias de Napoleón, la gloria que dio a la Francia, el movimiento de progreso que imprimió a ese gran país y a todos sus intereses nacionales que hicieron olvidar a los franceses todas las instituciones de localidad... En el Imperio de Napoleón, mientras éste admiraba al mundo y daba la ley a la Europa con sus armas y su política, aumentando la gloria de los franceses, se olvidan éstos de las instituciones municipales; pero apenas volvió a reinar la Casa de Borbón, apenas volvió aquel país a la calma y la tranquilidad, y pudo ocuparse de sus intereses, comenzó a conocer las pérdidas que en momentos de embriaguez había despreciado y aplaudido, y a pedir se libertase a las municipalidades de las trabas que las oprimían» (8).

(6) OLIVÁN, A., *De la Administración Pública en relación a España*, Madrid, 1843, págs. 17 y 202.

(7) SÁNCHEZ DE TOCA, *Regionalismo, Municipalismo y Centralización*, Madrid, 1907, pág. 39.

(8) POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843, págs. 205 y s. No debe olvidarse que, históricamente, el centralismo político-administrativo e ideológico (sistemas totalitarios, absolutistas o dictatoriales) es quien, en mayor medida, ha amordazado las libertades de las colectividades locales y que se ha mantenido bien por una exigencia bélica o por un régimen policiaco capaz de infundir el temor en los ciudadanos. Desaparecidos estos determinantes, el régimen «despótico» (apropiándonos de la terminología de Montesquieu) se desmorona y los individuos, como las colectividades, comienzan a pedir libertades.

(El principio del temor, en este sentido, no sólo es quien mantiene a un régimen despótico, sino que en determinadas ocasiones es quien lo provoca; de ahí que ninguna situación sea más propicia para el advenimiento de un déspota que la del desorden público, pues en este estado los ciudadanos temen ante la pérdida

JAVIER DE BURGOS: ENTRE LA REALIDAD POLITICA DE ESPAÑA Y EL MODELO FRANCES

El creador de la actual división provincial, significativamente, encarna en su propia vida las influencias de la Administración española. Invadida Andalucía por el ejército napoleónico, los franceses dividen el territorio en provincias regidas por Prefectos y distritos administrativos por Subprefectos. Burgos acepta colaborar con el ejército invasor desempeñando el cargo de Subprefecto de Almería, y posteriormente el de presidente de la Junta general de subsistencias en Granada, aumentando el número de afrancesados españoles que por diferentes motivos (desde aceptar el sometimiento de la Patria y la presencia extranjera hasta la de constituirse en mediador entre las tropas y la población, con la finalidad de impedir los atropellos e injurias de aquéllas) representaron el espíritu contrario al de los españoles que lucharon y que posteriormente, en mayor o menor medida, habría de estar en Cádiz para redactar el Texto que introduciría a España en la historia constitucional. Cuando en 1812 los franceses abandonan España, Javier de Burgos, como otros muchos afrancesados, debe exiliarse, comenzando, de este modo, la primera de sus estancias en el país vecino. No regresa a España sino después del Deseado, y una vez que Fernando VII, a petición del mismo exiliado, accede.

Javier de Burgos reside en Madrid durante este período de absolutismo integral y reacción intransigente (Calatrava y García Herreros son condenados a ocho años de presidio en Melilla y Alhucemas, respectivamente; Argüelles a otro tanto en El Fijo, de Ceuta; Muñoz Torrero a seis años de reclusión en el monasterio de Ermón [Galicia]; Martínez de la Rosa a ocho años en el Peñón..., y así sucesivamente). Dedicó al monarca la traducción de las obras de Horacio. Durante el período liberal escribe en su propio periódico titulado «Miscelánea de Comercio, Arte y Literatura». La Santa Alianza y los cien mil hijos de San Luis dirigidos por el duque de Angulema, acaban con el período liberal, cuyas Cortes habían emprendido, entre otras, la tarea codificadora, siendo fruto de ellas nuestro primer Código Penal y el Reglamento General de Instrucción Pública, en el que constaba el carácter público y gratuito de la enseñanza. Fernando VII, vuelto al poder, establece, durante el

de su seguridad personal. El ejemplo de la primera parte de este razonamiento lo encontramos en la dictadura de Franco, sostenida por el temor de los españoles; el supuesto ejemplar de la segunda parte lo encontramos en las motivaciones de inseguridad y de temor que los actos terroristas en el momento presente están provocando. En todo régimen no totalitario el terrorismo desestatalizador es reaccionario. Véase MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, libro III, 9.)

último período de su reinado, una de las represiones más desenfrenadas de nuestra historia. Burgos, en 1824, se dirige a París a gestionar un empréstito para la Hacienda del Gobierno real, a fin de regularizar los pagos y organizar los diferentes ramos del servicio público completamente desorganizados (la consecución del empréstito de Guebhard en la capital francesa será la causa inmediata de su expulsión del Estamento de Próceres en 1834, dada la negativa de la Cámara a reconocer las obligaciones contraídas por préstamos por el Gobierno absolutista y por irregularidades de las que fue acusado en esta gestión Burgos, aunque según su biógrafo, Pastor Díaz, no fueron demostradas).

El 24 de enero de 1826, Javier de Burgos, desde París, dirige una exposición a Fernando VII sobre los males que aquejaban a España en esta época, y medidas que debía adoptar el Gobierno para remediarlos.

La lamentable situación económica de España de esa época aconseja, según el creador de la división provincial, para cambiar en pocos años el aspecto del país y restablecer completamente su decoro y su prosperidad, las tres medidas siguientes:

1.º «Amnistía plena y entera, sin excepción alguna, o con pocas excepciones, y éstas, personales o nominativas, por todos los actos consiguientes a la profesión de las diferentes opiniones políticas seguidas en España desde 1808, con fenecimiento de todo proceso pendiente por esta causa, y remisión de toda pena impuesta por los fenecidos.»

2.º «Abrir un empréstito de 300 millones de reales para ocurrir sin embarazo a las exigencias diarias del servicio del Estado.»

3.º «Organización de la Administración civil. La ventaja principal de una buena organización reside en la acción protectora del Gobierno extendida, a un mismo tiempo, a todos los lugares y actividades del país. Esta omnipresencia, o inmensidad de la Administración, debe conseguirse a través de la multiplicidad de sus agentes y a la simultaneidad y la extensión de sus ocupaciones. Cada uno de ellos debe ver en el bien que promueva un título de gloria y de recompensa, y en el bien que deje de hacer, un título de oprobio y animadversión.»

El taller de la prosperidad nacional ha de ser un Ministerio del Interior con atribuciones, con poder y con consideración, en donde esté el centro de la acción administrativa. «Difundiendo y generalizando la acción protectora de una Administración ilustrada, promoverá sin esfuerzos una masa de beneficios, que en poco tiempo cambiarán el as-

pecto de este país, condenado por la prolongación de los enconos a todos los errores de la miseria» (9).

El monarca, obviamente, no accede llevar a la práctica las medidas propuestas desde París. Burgos vuelve a España en 1827 y desempeña, dentro del sistema absolutista, los cargos de Intendente de primera clase e individuo de las Juntas de Fomento y Aranceles, concediéndosele la cruz pensionada de Carlos III. Encontrándose en Granada al cuidado de sus propiedades, Fernando VII le llama a Madrid con la intención de hacerle Ministro, pero la larga agonía de éste impide que la división provincial española se realice durante el reinado del monarca más reaccionario de la dinastía borbónica. Habiendo fallecido el rey el 29 de septiembre de 1833, las medidas propuestas seis años antes comienzan a realizarse. Por Real Decreto de 17 de octubre del mismo año se concede la amnistía para los delitos políticos... «exceptuando los que tuvieron la desgracia de votar la destitución del rey en Sevilla y los que han acaudillado fuerza armada contra su soberanía». Con esta medida, diez mil liberales desterrados regresan a España. Sólo cinco días después y veintidós de la muerte del monarca, Burgos, el 21 de octubre, es nombrado titular del Ministerio de Fomento, creado el 5 de noviembre del año anterior.

El nuevo Ministro de Fomento, por Reales Decretos de 30 de noviembre, manda hacer la división territorial de España en provincias, estableciendo en ellas las Subdelegaciones de Fomento. El artículo primero divide el territorio español en la península e islas adyacentes en cuarenta y nueve provincias, que toman el nombre de sus respectivas capitales, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán sus actuales denominaciones.

Divididas las provincias en tres clases, a efectos del establecimiento de Subdelegado principal de Fomento en cada una de ellas, se posibilita legalmente la existencia facultativa de Subdelegados alternos de Partido, en aquellos pueblos más importantes de las provincias, para co-

(9) Exposición dirigida a S. M. el señor don Fernando VII desde París en 24 de enero de 1826, por don Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época, y medidas que debía adoptar el Gobierno para remediarlos. Esta carta figura como apéndice al capítulo primero en el libro de MESA SEGURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1936, págs. 117 y s.

Además, véase PASTOR DÍAZ, N., y CÁRDENAS, F., *Galería de españoles célebres contemporáneos*, vol. 2, Madrid, 1842.

MAESTRE ROSA, J., «Javier de Burgos, liberal doctrinario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 181, 1972, págs. 133 y s.

TUÑÓN DE LARA, M., *La España del siglo XIX*, Edit. Laia, vol. I, Barcelona, 1977, páginas 17 y s.

nocer más de cerca sus necesidades y proveer más fácilmente a su remedio.

Cuando el Ministro Burgos da la instrucción, aneja al Decreto, a sus Subdelegados de Fomento, «encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos y agentes inmediatos de la prosperidad del Reino», tiene cincuenta y cinco años y una experimentada capacitación adquirida con una formación literaria, administrativa y económica; con el ejercicio de diversos cargos en la Administración tanto napoleónica como absolutista; como director de dos periódicos, «Miscelánea» y «El Imparcial»; como encargado del Gobierno español de gestionar determinadas misiones en el extranjero; como propietario agrícola en Granada. Ha vivido en la periferia (Granada y Almería) y en el centro (Madrid), pero también en Francia, donde ha pasado un período de tiempo aproximado a los ocho años. La instrucción, a la que consideramos como uno de los documentos de mayor relieve de la historia de la Administración española, es un exponente tanto de la triste y penosa realidad de una España sin auténtica Administración y Gobierno y con una economía casi feudal, ya que la mayoría de la población agraria vivía cerrada en un ciclo primitivo sin apenas circulación dineraria y mercantil, como de su concepción administrativa, que no es otra, esencialmente, que la de Napoleón, y que mantuvo hasta el final de sus días, justificando, al respecto, que «tratándose de instituciones administrativas, es menester ir siempre a consultar fuera lo que conviene hacer dentro, por la misma razón que se hacen traer de fuera las ropas o muebles de lo que en lo interior se carece» (10).

Resumidamente intentamos ofrecer, fielmente, el pensamiento de Burgos contenido en el texto de la Instrucción:

1. Ante la situación deplorable, por efecto de la enorme, y siempre creciente, baratura de los productos del suelo en que se encuentra la agricultura, urge la implantación de racionales medidas de libertad de comercialización de los productos. Es preciso, en cuanto a ganadería se refiere, instruir a los ganaderos españoles, de ahí que los subdelegados de Fomento deban desvanecer los errores que la rutina ha consagrado, en cuanto al cruzamiento de razas, alimento, abrigo, perfección de los métodos de lavado.

Ante un país seco y escaso de lluvias como España, los subdelegados de Fomento deben dedicarse a proporcionar el beneficio de los riegos a todos los territorios a que puedan extenderse y,

(10) MESA SEGURA, cit., apénd. al cap. IV, pág. 268.

particularmente, en las provincias meridionales, donde la sequedad habitual tiene al cultivador de granos en una agonía permanente. Promoverán operaciones que prometan ventajas en cuanto a la desecación de lagunas y pantanos se refiere. Ante la existencia de terrenos incultos o baldíos, los subdelegados deberán reunir datos sobre la extensión de éstos y sugerir al Gobierno las medidas a adoptar. Promoverán, además, la repoblación forestal, el plantío de morera para la cría de seda, etc.

2. Consciente el Gobierno de la importancia de la industria, los subdelegados, en sus respectivas provincias, deben generalizar el conocimiento de las máquinas y métodos que se hayan inventado e inventen en toda Europa. Recomienda, además, la instrucción y el aprovechamiento energético de las caídas de agua de los ríos.
3. En cuanto al comercio, deben favorecer la libertad de movimiento tanto de las personas como de los productos.
4. Los subdelegados deben indagar la riqueza minera de su provincia y procurar que se empleen los medios posibles para utilizarla.
5. Además, la Instrucción se extiende sobre las relaciones con los Ayuntamientos, de los cuales son jefes inmediatos, y sus competencias en cuanto a las elecciones municipales y sus incidencias, inspeccionar la sanidad y salubridad tanto de los hombres como de los animales.
6. En materia de policía, precisa la Instrucción que los subdelegados de Fomento deben penetrarse de la idea de que sus atribuciones, como jefes de Policía, «son de una magistratura de beneficencia y protección, que más que ninguna otra exige deferencias, atenciones y obsequios hacia las personas con quien tenga que tratar..., la policía, ni por accidente debe deshonorarse con acciones que presenten apariencia de arbitrariedad, ni mucho menos de vejación».
7. Los agentes superiores de la Administración provincial deben aplicar todos sus esfuerzos a combatir y desterrar la ignorancia. Esta tarea es extensiva a todas las actividades de toda índole, no sólo en el aspecto cultural, con la finalidad de conseguir la mayor prosperidad.
8. Acerca de la Sanidad (hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia), policía de prisiones (cárceles y establecimientos de corrección), hermandades y cofradías, caminos y ca-

nales, bibliotecas públicas y museos, teatros y espectáculos, caza y pesca de los ríos y lagos, estadística, etc., la Instrucción se extiende en la labor de desarrollo, vigilancia y mantenimiento de los subdelegados, precisando que ellos son empleados de ejecución, y como tales no pueden mandar ni prohibir sino lo que «manden y prohíban las leyes, las Reales Ordenes y las Instrucciones del ramo. Pero para la ejecución de todas estas disposiciones pueden dictar reglas que estimen convenientes y todos los empleados administrativos deben conformarse a ellas» (11).

A efectos prácticos, la Instrucción no pasa de ser una concepción de la tarea a realizar por los recién creados agentes periféricos en una España deplorable, cerrada económicamente, mísera y analfabeta. La labor reformística, iniciada seis meses después, se ve privada del ministro reformador, cuya dimisión es aceptada por la reina por Real Decreto de 17 de abril de 1834 (de nuevo con Narváez sería ministro durante diecinueve días en marzo de 1846). Tras una larga y última estancia en París, vuelve a Granada, donde, en 1841, a propósito de unas lecciones pronunciadas en el Liceo, a la vez que expone sus ideas de administración, valora su tarea ministerial.

Burgos reconoce que los subdelegados de Fomento sólo tuvieron las atribuciones necesarias para el desempeño de su especial y exclusiva misión de fomento, porque la consagración de la paz, la seguridad de las personas y las propiedades, y todo lo relativo a la ejecución de las leyes estaba confiado a la autoridad judicial, o más bien a los individuos o cuerpos que la ejercían. «La Administración provincial ni se pudo ni se debió organizar completamente.»

Frente a las acusaciones liberales recibidas a su labor, en el sentido de que realmente lo que se necesitaba era una reforma radical y profunda, el exministro, reconociendo esta necesidad, precisa, sin embargo, que ésta debía hacerse paulatinamente y por grados, de ahí que se empezara por sustraer a la jurisdicción de los Corregidores y Alcaldes mayores, a la inspección superior de los acuerdos de las chancillerías y audiencias y a la inspección suprema del Consejo de Castilla todas las atribuciones de fomento, desempeñadas hasta entonces de un modo incoherente y aislado por los jueces y tribunales, y que, en seguida o al mismo tiempo, fueron puestos los Ayuntamientos bajo la dependencia

(11) Reales Decretos mandando hacer la división territorial de España en provincias y estableciendo en ellas las Subdelegaciones de Fomento, de 30 de noviembre de 1833; Instrucción de los Subdelegados de Fomento, de la misma fecha. Apéndice al capítulo segundo en el libro de MESA SEGURA, cit., págs. 151 y s.

de las nuevas autoridades gubernativas. Tentóse, además, dar mejor forma a aquellas corporaciones populares; pero viéndolas compuestas, en muchas partes, de individuos que ejercían sus funciones por derecho de propiedad y estimándose un atentado despojarlos de ella sin previa indemnización, se prefirió la momentánea prolongación de su mal antiguo al escándalo que resultaría de la expropiación nueva. Las «importantes» y «trascendentales» innovaciones introducidas en la Administración en los seis meses de su ministerio que siguieron a la muerte del rey se limitaron, pues, y debieron limitarse por entonces, a introducir orden y regularidad en las dependencias que más urgente reforma reclamaban, como presidios, montes, gremios y otras, para las cuales se hicieron nuevas ordenanzas; a derogar multitud de prácticas abusivas, sancionadas por leyes absurdas; a romper con su derogación las trabas que impedían el desarrollo de la prosperidad y a allanar la vía por donde, lenta pero seguramente, se debía llegar a la plantificación de un régimen administrativo completo y metódico que afirmase el trono de la reina niña sobre los únicos cimientos que jamás se desmoronan o flaquean: la ventura y el amor de los pueblos.

Existe una motivación política final, para su autor, por la que la reforma profunda no pudo realizarse radicalmente, sino de modo paulatino, cual era la de defender como sucesora de la corona a Isabel II frente al pretendiente Carlos, hermano de Fernando, que alegaba el restablecimiento de la Ley Sálica, establecida por Felipe V, contra la tradición española, abolida a su vez por Carlos IV en 1789, y contrariando el testamento del propio Fernando VII. El naciente carlismo no sólo contaba con la mayoría del País Vasco y Navarra (también algunas comarcas catalanas), hostil a la dinastía que les había privado de sus libertades peculiares, sino con una parte de los absolutistas, los más intransigentes, contrarios a las reformas iniciadas (de este modo la historia de España, paradójica y desgarradora, enfrentaba a los progresistas-constitucionalistas contra los regionalistas, identificando a aquéllos al mantenimiento del sistema centralista y aliaba a éstos con los reaccionarios absolutistas). El sostenimiento en el trono de Isabel II fue el primer objetivo del Gobierno, y no la reforma radical profunda que la Administración española necesitaba.

Si los seis meses de ministerio son insuficientes para llevar a cabo cualquier reforma válida de la Administración, ha de tenerse en cuenta, además, para comprender la tarea realizada, que durante este período hay un cambio de Gobierno, por el que Martínez de la Rosa sucede a Cea Bermúdez, resistiendo el cambio sólo dos ministros de este gabi-

nete, Javier de Burgos y Zarco; una guerra civil en el Norte; unos liberales que intentan, por todos los medios, establecer en España el constitucionalismo y que no perdonan al ministro de Fomento su pasado absolutista y afrancesado. No resulta extraña la inequívoca, manifiesta y negativa valoración de la reforma administrativa, que el propio autor la manifiesta de la siguiente manera: «Erigido en regla el error que durante el imperio de aquel régimen había presidido a la fijación de sus atribuciones y circunscrito o coartado su ejercicio, y fijadas mal, asimismo, las de los cuerpos y autoridades que debían auxiliarlos, la acción de la Administración resultó no ya accidentalmente entorpecida, sino habitualmente contrariada, y reducidos sus principales agentes a ser espectadores pasivos o cómplices forzados de aberraciones sistemáticas, se hizo frecuente y casi necesario el daño y poco menos que imposible la realización de un solo beneficio» (12).

El creador de la división provincial española vigente fallece en enero de 1848 en Granada. La Administración centralista francesa fue su modelo e intentó trasplantarla a España. Esta actitud y estos resultados han sido, en definitiva, las constantes durante más de dos siglos, salvo excepcionales momentos, de los gobiernos y de los administrativistas españoles.

LOS INTENTOS FRUSTRADOS DEL ANTIGUO REGIMEN

Si en la mitad del siglo XIX España no dispone de una Administración pública orgánicamente configurada, exigencia básica imprescindible, y, consiguientemente, ni siquiera medianamente eficaz, hay que mantener, también, esta triste afirmación para el pasado. Las consideraciones sobre la realidad española, su influencia francesa, los repetidos intentos reformísticos y la resistencia de la realidad española a aceptar los nuevos agentes, la ineficacia y a la vez imperiosa necesidad de una Administración pública para España, hacen, esencialmente, válidas para nuestra historia administrativa anterior las afirmaciones de Javier de Burgos.

Disputado bélicamente el derecho de dinastía real para España, el francés Felipe V necesita, para establecer la administración borbónica, introducir en España, como consecuencia de la tendencia centralizante absolutista, los Intendentes franceses. Kamen afirma que, nombrados por primera vez Intendentes en España en 1711 para realizar tareas de finanza, policía, justicia y guerra, realmente, y según las instrucciones

(12) *Ideas de Administración*, en 1841; apéndice al capítulo cuarto en el libro de MESA SEGURA, cit., págs. 220 y s.

que les fueron dadas, su función primaria era encargarse de las tropas y es dudoso que alguna vez recibieran ninguna instrucción para su trabajo en justicia y policía (13). La fecha generalmente aceptada como la de creación en España de esta figura francesa es la de 4 de julio de 1718, en la que por medio de Decreto se nombran veinte Intendentes para España con amplias funciones en justicia, finanzas, policía, guerra, impuestos y una amplia misión de fomento en materia agrícola, industrial, etc. Pero sin una reforma total de la Administración en la que cada agente tuviera delimitadas sus competencias, el Intendente, oficial administrativo más importante en la provincia, dependiendo directamente de Madrid, encontró la oposición por todos aquellos órganos que de algún modo veían mermadas sus competencias, intereses o prestigio, particularmente por parte del poder judicial y otros tribunales que vieron sus funciones usurpadas por oficiales gubernamentales «parvenus»; y como exponente de esta situación opuesta, el Consejo de Castilla se dirige al rey considerando esta institución como muy nociva en el todo y de grave perjuicio en la Real Hacienda. El rey no suprime a los nuevos agentes, pero les merma en sus competencias judiciales y financieras. En 1721, por Cédula de 1 de marzo de 1721, quedan abolidos en todas las provincias donde no había tropas. En 1721 sólo quedan nueve Intendentes, y a partir de ahí su papel es difícil de valorar (14).

Durante este período, en algunas ciudades, el nuevo agente de la Administración Periférica asume el oficio y las funciones de los Corregidores y por supuesto siempre le están subordinados. A partir de 1749 se crea la figura del Intendente Corregidor, con atribuciones tanto judiciales como administrativas, así como en hacienda, economía y policía en general. La duplicidad de funciones continúa produciéndose, y son las Chancillerías quienes en esta ocasión elevan su queja, siendo la Cédula de 5 de marzo de 1760 quien intenta realizar la delimitación. Carlos III, en 1766, separa definitivamente Intendencias y Corregimientos, dejando encargados a los Corregidores de justicia y policía, y circunscribiendo a los Intendentes a los ramos de hacienda y guerra. A pesar de todo, con posterioridad a 1766, siguieron surgiendo conflictos, pero los dos cargos se habían bifurcado para siempre. A partir de entonces, los Intendentes operarán en campos privativos y definidos: el militar, procedente del cuerpo de Intendencia, y el hacendístico, antecesores de los delegados de Hacienda... Sin embargo, todavía algunos

(13) KAMEN, H., «El establecimiento de los Intendentes en la Administración española», *Hispania* (revista española de la historia), núm. 95, 1964, pág. 371.

(14) KAMEN, H., cit., págs. 377 y s. POSADA HERRERA, J., cit., págs. 205 y s.

Corregimientos siguieron unidos a las Intendencias. En cuanto al Corregidor, se reestructura la carrera, el nombramiento es privativo del monarca, y sus competencias, amplias, son de índole judicial (por ejemplo, en materia de caza y pesca), orden y gestión policial, municipal y económica (fomento de la agricultura, forestal, pecuaria, etc.) (15).

La Constitución de 19 de marzo de 1812, introduciendo legalmente a la nación española en el Estado de Derecho, se propone, como es obvio, una reforma de la Administración Pública. Es en la historia española el único texto que constitucionaliza el principal agente periférico de la Administración estatal en su artículo 324: «El gobierno político de las provincias residirá en el Jefe Superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas»; incluso en los artículos 326 y 332 considera al Intendente miembro de la Diputación Provincial a la que debe presidir en ausencia del Jefe Superior de la provincia. Posteriormente, por Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias se regula extensivamente (todo el capítulo III) al Jefe político, dedicando sólo el artículo II del capítulo II al Intendente. La legislación orgánica de la nueva Administración Pública no menciona la figura del Corregidor. El nuevo agente superior de la provincia es nombrado por el rey libremente, en cuanto que a los dos requisitos legales a los que debe de someter su designación son tan generales como el de ser mayor de veinticinco años y haber nacido en territorio español. Las funciones atribuidas al Jefe Superior son numerosas, y las materias objeto de su competencia van desde la presidencia de la Diputación Provincial y del Ayuntamiento de la capital o pueblo donde resida hasta la facultad de conceder a los hijos de familia licencia para casarse, con atribuciones de concesión de pasaportes, realización del censo de la provincia, órgano resolutorio de los recursos contra elecciones de los oficios de los Ayuntamientos y una obligación generalizada de fomentar la agricultura, la industria, el comercio y todo

(15) GONZÁLEZ ALONSO, B., *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, págs. 249 y s.

MARTÍNEZ USEROS, E., *Derecho administrativo*, 9.ª edición, vol. I, EISA, Madrid, 1968, pág. 571.

GARCÍA-TREVILJANO FOS, J. A., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2.ª edición, tomo II, vol. I, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, págs. 523 y s.

CARRASCO CANALS, tras afirmar la influencia borbónica en la España del XVIII, precisa que «este fenómeno ha sido y puede decirse que es sintomático dentro de nuestras fronteras: trasplantar esquemas lógicos, ideas, experiencias, ordenamientos jurídicos, métodos, etc., sin una conveniente adecuación a la idiosincrasia típica del país». CARRASCO CANALS, «Consideraciones en torno a la Administración española durante el siglo XVIII», en *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, vol. III, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1972, página 14.

cuanto pueda ser útil y beneficioso para la provincia. Si en este momento histórico, legalmente, puede aceptarse la existencia de unas bases legales para la configuración orgánica de la Administración Periférica, con la normativación separada y jerárquica del Intendente y el nuevo representante superior del Gobierno en la Provincia, el Jefe Político, hay que concluir calificándolo de efímero y sin vigencia real (fenómeno tan repetido posteriormente en nuestra historia legislativa), pues el absolutista Fernando VII, en manifiesto de 4 de mayo de 1814, abroga el régimen constitucional al «declarar aquella Constitución y tales decretos nulos y de ningún valor y efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos...» y expresar que «es mi voluntad que entretanto continúen las justicias ordinarias de los pueblos que se hallan establecidas, los jueces de letras donde los hubiere, y las Audiencias, Intendentes y demás Tribunales de Justicia en la administración de ella...».

Ciertamente la normativa constitucional, en la materia objeto de análisis, vuelve a reproducirse, fundamentalmente, por Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, en la Ley para el Gobierno Económico-político de las Provincias, en la cual se precisa (artículo 240) sobre la creada institución de los Jefes Políticos Subalternos de la primera etapa constitucional, «que no podrá haber Jefe Político Subalterno en ninguna parte sin que lo acuerden las Cortes a propuesta del Gobierno, que para hacerla deberá oír a la Diputación Provincial respectiva». De nuevo un Manifiesto regio de 1 de octubre de 1823 anulando lo hecho en el bienio constitucional nos traslada, «legalmente», a las instituciones absolutistas del antiguo régimen; de nuevo con los Corregidores desempeñando sus antiguas funciones, toda vez que nos hace perder, definitivamente, la homologación histórica de nuestra Administración Pública con la de nuestro vecino país (16).

(16) En esta exposición histórica de la incidencia borbónica en la estructura público-institucional no debemos olvidar que Felipe V, al establecer los Intendentes franceses, impone, a la par que un centralismo-uniformista orgánico, otro jurídico, consagrando una tendencia iniciada muchos años antes basado en el derecho de uno de los reinos, el de Castilla. En el Decreto de 29 de junio de 1707 declara que «es mi deseo el reducir todos mis reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo». Esta tendencia se manifiesta expresa e inequívocamente en el Decreto de Nueva Planta Catalana y más aún en el Decreto de 3 de abril de 1711, en el que, al establecer la planta interina de la Real Audiencia de Zaragoza, y restablece las normas aragonesas para los asuntos civiles; pero, en cambio, mantiene la jurisdicción y normas castellanas en los asuntos que hoy llamamos de Derecho Administrativo. Véase ALEJANDRO NIETO, *Estudio de Derecho Administrativo especial canario*, Cabildo Insular de Tenerife, 1967, pág. 15.

La influencia francesa en España llega a su cima durante el «reinado» de José I. Las circunstancias bélicas no permitieron llevar a la práctica la intención fran-

LA ADMINISTRACION PERIFERICA ESPAÑOLA ES UN RESULTADO ENTRE EL INTENTO DE COPIAR EL MODELO FRANCES, UNA REALIDAD SOCIO-ECONOMICA Y POLITICA PECULIAR Y LAS EXIGENCIAS PROPIAS DEL CENTRALISMO POLITICO-ADMINISTRATIVO

Los Subdelegados de Fomento, creados para fomento y desarrollo de la provincia, no suponen, originariamente, una reforma profunda y radical, ya que ésta no fue posible por la resistencia de los detentadores de poder en las mismas provincias y, según Burgos, al comienzo de un reinado no era conveniente crear la violencia entre los mismos órganos del Estado. Pero, con diversa denominación según la del propio Departamento, los Subdelegados, según el mismo creador, no consiguen realizar, ni mínimamente, la función para la cual fueron creados.

Conviene no olvidar la existencia, todavía en 1849, de dos autoridades en la provincia: los Intendentes y los Jefes Políticos, con atribuciones que lejos de excluirse mutuamente tenían entre sí íntimos enlaces y contactos, dando lugar a inevitables conflictos, e impedían que aquéllas procedieran con la unidad de miras que exige la actividad administrativa. De ahí que muy pronto se formara una opinión favorable a la reunión de los cargos de los Jefes Políticos e Intendentes en una sola autoridad (17).

Esta finalidad presentaba dificultades derivadas de ser los Jefes Políticos una institución naciente, de las complicaciones que la guerra civil introducía en todos los ramos de la Administración y de la confusión e incoherencia del sistema tributario.

Por Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 se sustituyen los Jefes Políticos y los Intendentes por una nueva autoridad que había de denominarse Gobernador de Provincia.

El Gobernador de Provincia es ahora la única autoridad civil superior en cada provincia y se entiende directamente con los Ministerios de la Gobernación y Hacienda en los respectivos ramos de servicios (18).

cesa de trasplantar su sistema político-administrativo a nuestro país, aunque, en este sentido, consigue realizar la división de España en treinta y ocho Prefecturas y ciento once Subprefecturas con rígido criterio fluvial; pero dada la situación de la investigación al respecto, como afirma Mercader Riba, no es posible valorar la medida en que el engranaje josefista llegaría a funcionar. Véase MERCADER RIBA, *La organización administrativa francesa en España*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1959, pág. 14.

(17) POSADA HERRERA, J., cit., págs. 209 y s.

(18) PÉREZ DE LA CANAL, M. A., *Notas sobre la evolución del régimen legal de los Gobernadores Civiles (1812-1958)*, Colección Estudios-Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, pág. 44.

Ocho años más tarde, por Real Decreto de 14 de enero de 1857, el legislador manifiesta que la «necesidad de introducir algunas reformas en la organización y condiciones de la carrera administrativa, en las provincias, está reconocida hace ya muchos años. Creada esta carrera en medio de nuestras vicisitudes políticas, se resiente naturalmente de ellas; y ni están dotados sus individuos cual lo exige la importancia de sus cargos, ni hay en los destinos la estabilidad que requiere el buen servicio. Desgraciadamente, las circunstancias no permiten hacer todavía cuanto es necesario para que adquiera consistencia y brillo, pero ya es hora de empezar a mejorarla, aunque sea de un modo incompleto, dejando al tiempo el perfeccionar la obra... «se suprime la clasificación de provincias, haciéndose a todos los Gobernadores, excepto al de Madrid, de igual categoría, asignándoles el mismo sueldo, porque se ha tocado el inconveniente de no poder enviar muchas veces a provincias de tercer orden, que por circunstancias extraordinarias adquieren momentáneamente suma importancia, Jefes de prestigio y experimentados que estén a la altura de lo que se exige de ellos». La elección de los Gobernadores Civiles por el Gobierno es libre, siendo único requisito el de tener más de treinta años (artículo 5.º).

Transcurridos seis años, el Derecho vuelve a ocuparse de esta figura indefinida. La Ley de 25 de septiembre de 1863 dispone que en todas las provincias habrá un Gobernador, una Diputación Provincial y un Consejo Provincial (artículo 3); no obstante, por Decreto de 13 de octubre de 1868 se suprimen los Consejos Provinciales, privando a los Gobernadores Civiles de las funciones de índole judicial que como miembros de aquéllos ejercían.

La figura del Gobernador, veinte años después, todavía no se encuentra adaptada en la estructura político-administrativa española, de ahí que el preámbulo del Real Decreto de 3 de noviembre de 1883 expresamente manifieste que las «dificultades que los Gobiernos vienen encontrando para la designación de personas dotadas de condiciones suficientes para el cargo de Gobernador se aumentan cada día», y más adelante precisa, en este sentido, que «cuando en diciembre de 1849 se crearon los Gobernadores de provincias en sustitución de los Jefes Políticos e Intendentes, las tres clases se convirtieron en cuatro, sin motivar ni la clasificación ni el número. Por arbitraria y caprichosa fue borrada esta división por la Ley de Presupuestos de 1855, que estableció la de 1837, con la inevitable consecuencia de la gradación de sueldos y categorías. Los inconvenientes fueron, sin embargo, tan patentes que en enero de 1857, al crearse el Cuerpo de Administración Civil Provin-

cial, se estableció ya que «todos los Gobernadores, excepto el de Madrid, disfrutasen de la misma categoría y sueldo, cesando respecto a ellos la clasificación de provincias que servirán indistintamente».

Estas dificultades son, en parte, ocasionadas por el empeño de dar un cierto carácter profesional al cargo, al exigir por el artículo 27, número 2, de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876 y, posteriormente, por el artículo 15 de la Ley Provincial, al Gobierno limitarse, en la designación de Gobernadores, a determinadas condiciones. Fallido este intento legislativo, se vuelve al sistema de libre elección por Real Decreto-Ley de 9 de abril de 1923.

La caracterización política del Gobernador Civil, a la vez que mermarle en sus competencias, es expresamente reconocida por el Real Decreto de 1 de febrero de 1901, al privarle de determinadas facultades que ejercían en materia de montes, de la siguiente manera: «... Por ello resulta de capital interés que la jurisdicción a quien se encomiende esta guarda aparezca apartada cuando sea posible de las luchas pasionales de los comicios. Y siendo los Gobernadores, por la propia condición en que actualmente desenvuelven sus funciones administrativas y de gobierno, los funcionarios más apremiados por las influencias dominadoras en los bandos locales, aconseja la más vulgar prudencia redimirlos del compromiso continuado y carga abrumadora que para ellos representa el hallarse confiado a su decisión todo lo relativo a las reclamaciones sobre exclusión del Catálogo de los Montes...».

Esta variable consideración legal a la que el Gobernador se ve sometido de manera constante y que no acaba por definir su figura se ve, con la Dictadura de Primo de Rivera, nuevamente alterada; por Real Decreto de 15 de septiembre de 1923 son cesados todos los Gobernadores Civiles de España y sustituidos por Gobernadores Militares; aunque por Real Orden de 1924 se autoriza el nombramiento de Gobernadores Civiles en las provincias que el Directorio lo creyera conveniente. Durante esta época el cargo de Gobernador se ve fortalecido, aunque su esfera de competencias administrativas apenas es modificada.

El comienzo del Estado republicano, a partir de las elecciones del 12 de abril de 1931, es, a su vez, el inicio de una progresiva pérdida de importancia del Gobernador Civil. El Decreto número 411, de 15 de abril, manifestando que «el nuevo Régimen instaurado por la voluntad del país no encontraría la adhesión comprensiva de sus propósitos y los concursos indispensables para realizar su programa, que es su deber, si hubiera de encerrarse, al proveer los cargos públicos en los límites y restricciones de aptitud establecidos por el poder derribado, bajo cuyo

mando se formaron escalafones y clientelas de servidores», establece en su artículo único que «ínterin no se fijen por ley votada en Cortes requisitos de aptitud para los cargos de Gobernadores Civiles, Directores Generales, Subsecretarios y los demás de categoría igual o superior en el orden civil o judicial serían todos ellos de libre nombramiento del Gobierno, bajo la responsabilidad del mismo».

Durante el período republicano, el Gobernador Civil va viendo mermaidas sus competencias en materias de administración. Por Decreto de 3 de noviembre de 1931, artículo 25, se establece que en cada provincia habrá un Delegado de Trabajo que será en ella el jefe inmediato de todos los servicios del Ministerio, cuya dirección o inspección le estaría encomendada, con sujeción a los reglamentos especiales correspondientes y a las instrucciones de los jefes superiores del Departamento. «El Delegado de Trabajo ostentará en la provincia la representación del Ministerio y será en ella la autoridad superior para toda la intervención del poder público encaminada a resolver los conflictos del trabajo, estando obligadas a secundarle en su actuación las demás autoridades y especialmente las encargadas de velar por el orden público.»

«... Pasarán a los Delegados Provinciales de Trabajo todas las facultades que la legislación del Trabajo vigente atribuye a los Gobernadores Civiles, bien por este carácter, bien por el de Presidente de las Delegaciones Provinciales del Consejo de Trabajo.» Por Ley de 13 de mayo de 1932 se organiza en cada provincia una Delegación Provincial de Trabajo.

Las atribuciones que en orden a la incoación, tramitación y resolución de los expedientes relacionados con los servicios de obras públicas tenían los Gobernadores Civiles fueron conferidas por la Ley de 20 de mayo de 1932 a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas en las respectivas demarcaciones, salvo la de promover competencias, según aclaró el Decreto de 5 de enero de 1935.

El Real Decreto-Ley de 4 de febrero de 1924 restituyó a los Gobernadores el conocimiento y la resolución de las reclamaciones contra la pertenencia asignada a un monte en el catálogo, cuando su propiedad se atribuya a una mancomunidad, municipio o entidad menor; de las denuncias por infracciones en montes públicos, cualquiera que fuese su pertenencia, y de los deslindes si no se hubiera formulado protesta ni reclamación. Esta disposición es derogada por Decreto de 8 de agosto de 1931, perdiendo los Gobernadores Civiles las más importantes facultades que tenían en asuntos de montes, y esta situación fue confirmada por la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, en la que no se



hace mención de los Gobernadores al conferir orgánicamente las competencias en la materia de la administración forestal (19).

Con el intervencionismo social, la Administración aumenta sus objetivos, servicios y órganos; a la vez, la exigencia técnica de los agentes de ésta para su dirección y solución de los problemas conduce, según el esquema centralista, a un Gobernador coordinador de los servicios periféricos estatales en la provincia; sin embargo, en España se ha abierto una nueva estructura político-administrativa opuesta.

El Decreto-Ley de 21 de abril de 1931, artículo 6, señala que, «estructurada la Generalidad, al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron en su territorio las Diputaciones Provinciales. Al Gobierno Provincial de la Generalidad de Cataluña compete dictar las disposiciones para la organización de la Asamblea con representantes de los Ayuntamientos ínterin no sea elegida por sufragio universal».

Por Decreto de 14 de enero de 1933 se traspasan a la Generalidad de Cataluña todas las funciones que, con respecto a los servicios de régimen municipal y provincial, están hoy encomendados a la Dirección General de Administración o a las autoridades y funcionarios delegados de la misma, cesando, en consecuencia, la actuación de aquella Dirección y sus representaciones en las cuatro provincias catalanas y asumiendo los organismos de la Generalidad las facultades de aquella índole en todos los aspectos.

Por Decreto de 18 de febrero se pone en vigor el acuerdo adjunto sobre traspaso de servicios en relación con el régimen de las Haciendas provinciales a la Generalidad de Cataluña.

Por Decreto de 29 de agosto de 1933 nombra el Gobierno un Comisario General de Orden Público para que en las provincias de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona ejerciera, en funciones de Gobernador General de Cataluña, las facultades que a dicho cargo atribuía la expresada ley, durante el período de traspaso de los servicios de policía y orden interior.

Por Decretos de 4 de enero y 10 de marzo de 1934 se cesan a los cuatro Gobernadores Civiles de las provincias catalanas.

¡Con la autonomía catalana desaparecen los Gobernadores Civiles, demás Administración Periférica y las Diputaciones Provinciales!

El modelo francés no consigue reproducirse en la Administración española, ni en la denominación ni en el contenido. El Prefecto, suprema autoridad departamental, surge y actúa en una organización político-administrativa que, descansando en unos principios revolucionarios, ha

(19) PÉREZ DE LA CANAL, M. A., cit., págs. 107 y 108.

roto con la anterior administración monárquica; se ve empujada por una voluntad excepcional que selecciona la promoción inicial, les indica claramente su tarea y vela para que ni siquiera el poder militar se inmiscuya en la tarea prefectoral. El Prefecto es una pieza necesaria en la nueva máquina centralista napoleónica; a partir de su creación comienza a tener vida propia, pero en una sociedad que formalmente ha roto con el pasado y en unas instituciones eslabonadas según el esquema militar.

España no ha roto con el sistema absolutista en cuanto que Fernando VII llega al final de su reinado trasmitiendo el trono a su hija; por consiguiente, no se da en España una ruptura política ni en las ideas y cuanto menos en las personas; la división provincial y los Subdelegados de Fomento nacen entre la copia y el desdén francés en cuanto que Burgos, intentando trasplantar la Administración Periférica francesa, encuentra un clima antifrancés justificado en la guerra de la Independencia. Más aún, Javier de Burgos condiciona su Subdelegado de Fomento a la realidad institucional española, donde, junto a los Subdelegados, coexisten los demás agentes y órganos del sistema; la voluntad superior del Estado está condicionada a los influjos de los políticos del momento, que carecen, en su mayoría, de un esquema organizatorio para España; la nobleza y el clero seguirán influyendo decisivamente durante el siglo XIX. No debe olvidarse que si el centralismo administrativo francés y los Intendentes son una creación del antiguo régimen, en España este centralismo borbónico manifestado, entre otras cosas, por la creación de los Intendentes en 1718 por Felipe V como representantes directos del monarca en las provincias, no alteró durante el siglo XVIII la multiplicidad de circunscripciones y jurisdicciones en España (20).

Por Real Decreto de 30 de septiembre de 1847 se dispuso la instalación facultativa de las Subdelegaciones Civiles en los distritos de la provincia. Este intento de copia del Subprefecto francés no habría de tener incidencia alguna en el esquema periférico administrativo español; contrariamente, en el país vecino es una figura definida y consolidada.

EL GOBERNADOR CIVIL Y EL PREFECTO FRANCÉS

García de Enterría, en 1959, manifestó que «nuestro Gobernador Civil no había superado la fase de su configuración como agente político,

(20) MELÓN, A., «El mapa prefectoral de España (1810)», *Revista de Estudios Geográficos*, núm. 46, 1956, pág. 6.



no habiendo logrado profesionalizarse y su supremacía sobre los funcionarios especializados no ha pasado de ser una supremacía política..., instrumentos de la dominación del partido de turno, su función principal de muñidores electorales como pieza esencial de la máquina caciquil y del partido. Fue siempre la clase política y no la administrativa la titular de estos puestos que siempre se los repartieron con arreglo a la más estricta fórmula... "el botín pertenece a los vencedores"» (21).

Esta configuración política se ha acentuado durante el período franquista debido al control ideológico de la vida española; a la excesiva jerarquización de la Administración; la inexistencia de representatividad local, en cuanto que los Presidentes de las Diputaciones Provinciales han sido nombrados y cesados de sus cargos por el Ministro de la Gobernación (a partir del 5 de julio de 1977, Ministro del Interior); los Alcaldes de los municipios con población superior a 10.000 habitantes por el Ministro de la Gobernación y los de población inferior por el Gobernador Civil de la provincia respectiva, no obstante, todos cesaban cuando lo disponía el Ministro de la Gobernación (en España el número de municipios supera el de los ocho mil); ausencia de condiciones limitadamente específicas para el nombramiento, duración en el cargo y, en definitiva, la de un cuerpo profesionalizado de Gobernadores. (En la provincia de Murcia se demuestra de manera inequívoca la duración irregular de este agente político: los señores Monzó, Orbaneja, Querejeta e Iglesias User llenan el período que va desde 1939 hasta 1944, contrastando con la de Gracia Martínez, quien con nueve años de máxima autoridad [1944-1953] en la provincia es el de más larga duración; Alfin Delgado y Soler Bans ocupan el cargo seis años cada uno; Izarra y Nicolás de las Peñas no alcanzaron los tres años entre ambos; Oltra Moltó amplía su mandato a tres años, que es, a su vez, el mismo período que están los dos siguientes, Ibáñez Trujillo y Aparicio; Gallo se hace cargo del más alto cargo provincial en agosto de 1976. En esta anárquica irregularidad puede observarse una movilidad mayor de los gobernadores en el comienzo y final del período franquista, que puede obedecer, principalmente, ya a una falta de preparación en la primera época en los hombres que desempeñaban estos cargos y, a la vez, la consecuencia de la menor estabilidad en el comienzo y al final de la Dictadura.)

Esta definida caracterización política de nuestro Gobernador Civil es la diferencia más manifiesta con el Prefecto francés. La equívoca iner-

(21) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pág. 54.

cia equiparable se ha debido, en parte, a la ausencia de un conocimiento profundo sobre estos agentes periféricos en cuanto que ambos sólo excepcionalmente han sido estudiados tanto en Francia como en España y, también, al esfuerzo de los estudiosos de la Administración, ciertamente condicionados por el legislador, en fundamentar doctrinalmente los intentos imitadores de nuestros gobiernos centralistas (22).

No siendo posible, en esta ocasión, un análisis global comparativo y para mejor conocer la institución española, desde una posición positivista, es necesario señalar algunas notas características del Prefecto en su regulación actual y sus diferencias con el Gobernador Civil:

1. El Prefecto francés es regulado por la Constitución francesa de 1958 en su artículo 72, «le delegue du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du controle administratif et du respect des lois». Anteriormente la Constitución de 1946 había

(22) Recientemente, G. Thuillier y J. Tulard han manifestado cómo está todavía por hacer la historia del Prefecto en Francia. Afirman estos autores que si históricamente el Prefecto francés es la historia de carreras y de aventuras individuales, según Thuillier y Tulard ha de afirmarse, pues, que éste no es un personaje específicamente administrativo, en cuanto no está sujeto a un régimen estable y definido, ya que Prefecto depende en su nombramiento y revocación del Gobierno, condicionamientos que le aproximan más a un cargo político que administrativo. Para el conocimiento de la historia del cuerpo prefectoral francés deben ser estudiados los caracteres siguientes:

- a) Una historia política. El Prefecto y Subprefecto son administradores políticos, gustan de la política y de los juegos políticos; hábiles en la decisión política, tienen sus patronos políticos (jefes del partido) y conocen las astucias y semihabilidades de la política local. A veces quieren «engancharse a un cargo político... otras desengancharse». Hacer la historia política del Prefecto es hacer la historia política del departamento. Su papel está situado en el centro, sobre todo en las épocas de cambio político.
- b) Es una historia administrativa privilegiada. El debe tener en sus manos (o controlar) a sus Subprefectos (no fácil, pues ellos tienen sus «patronos» políticos), sus comisarios de policía, su ingeniero jefe, su obispo. Con sus poderes de policía y su control sobre los periódicos locales, ejerce una influencia considerable en la Francia provinciana.
- c) Es una historia de realizaciones económicas en el departamento. Existen Prefectos que han desarrollado un papel determinante en el desarrollo económico de una región, ya estableciendo comunicaciones y canales de riego como favoreciendo la modernización de la agricultura.
- d) La historia del cuerpo prefectoral tiene también una historia social. Es necesario estudiar atentamente los orígenes familiares, el connubium y el convivium, su fortuna personal, profesión, carrera de los hijos, para configurar la máxima autoridad departamental en la sociedad de su tiempo.
- e) Es una historia de mentalidades. Esta consideración es propia y fuertemente psicológica; historia del acontecimiento como puede ser la guerra, el cambio de régimen, la huelga, la relación con los superiores.

Las fuentes que han de servir para conocer este conocimiento prefectoral no son fáciles de acceder y la institución francesa que nos ocupa exige un análisis más completo y extenso que el del formalismo jurídico. THUILLIER, G., y TULARD, J., «Pour une histoire du corps préfectoral français», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 3, 1975, págs. 227 y s. Véase también la conocida obra de CHAPMAN, B., *Los Prefectos y la Francia provincial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1969, págs. 37 y s.

indicado que «la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'Etat, la representation des interêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités territoriales, sont assurés dans le cadre départemental par des *delegués* du gouvernement designés en Conseil des Ministres» (artículo 88). Las Leyes Fundamentales del Estado franquista no regulan al Gobernador Civil.

2. La libre designación por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, del Prefecto ha sido limitada por un Decreto de primero de octubre de 1959, precisando que éstos deben ser escogidos en la proporción de cuatro nominaciones al menos, sobre cinco, entre los Subprefectos de la hors-classe y de la edad inferior a los cincuenta y dos años. Esta norma consagra una costumbre no escrita en cuanto que el uso ha establecido que el mayor número de Prefectos sea escogido de entre los Subprefectos. En España el nombramiento y separación de los Gobernadores Civiles se hace por Decreto de la Jefatura del Estado, previa propuesta del Ministerio de la Gobernación (a partir del 5 de julio de 1977, del Interior) y deliberación del Consejo de Ministros. Las condiciones que debe asumir el futuro agente son, según el artículo tercero del Decreto de 10 de octubre de 1958, tan generales que el Jefe del Estado apenas se ve limitado:

— Mayor de veinticinco años y algunas de las condiciones siguientes:

- a) Ser o haber sido Ministro, Subsecretario, Director General, Gobernador Civil, Procurador en Cortes, Jerarquía Nacional del Movimiento, Presidente de Diputación, Alcalde de Municipio o población superior a 30.000 habitantes.
- b) Haber prestado servicio de plantilla al Estado, Provincia, Municipio/Movimiento y Corporaciones de Derecho Público en Cuerpos Técnico-Administrativos, Facultativos o Especiales durante un tiempo no inferior a cinco años como funcionario permanente.
- c) Poseer título profesional que exija grado de Facultad Universitaria o de Escuela Especial Superior o Academia Militar.

Las consecuencias prácticas de estas disposiciones no sólo suponen la mayor caracterización administrativa del agente fran-

cés, sino la existencia en el país vecino de un cuerpo prefectoral.

3. El artículo 72 de la Constitución de 1958 establece que las colectividades locales se administren libremente. En este sentido, la dependencia de los municipios del Prefecto, Subprefecto y Ministro del Interior se ha reducido sensiblemente. La dependencia en España no puede ser considerada sino como jerárquica hasta el momento presente, en el que por primera vez se anuncian las primeras elecciones municipales libres después de más de cuarenta años (23).
4. La regionalización francesa —no debe confundirse con el Regionalismo— llevada a cabo por la Ley de Reforma Regional de 5 de julio de 1972, aunque ya anteriormente se hicieron determinadas realizaciones en este sentido, con la creación de órganos regionales ha supuesto un declive tanto del departamento como del Prefecto. En España el fenómeno regional, a nivel jurídico, salvo el paréntesis republicano, no se ha producido. El Gobernador Civil no ha visto mermada su influencia por esta causa. (Con el Estatuto regional republicano de Cataluña el Gobernador Civil desaparece.)

No es aventurado afirmar, comparativamente, que el Prefecto francés se ha funcionarizado considerablemente en el momento presente, mientras que el Gobernador Civil sigue teniendo, cada vez más, un carácter primordialmente político (24).

LA ADMINISTRACION PERIFERICA: EXPONENTE INEQUIVOCO DE LA ARTIFICIALIDAD DE LA ADMINISTRACION CENTRALISTA

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 establece, en su base XL, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, presidida por el Gobernador Civil, Presidente nato de la Diputación Provincial, y, cuando éste no asista, por el Presidente de la Diputación Provincial (nombrado y separado por el Ministro de la Gobernación), y está integrada por el Delegado de Hacienda, el Ingeniero Jefe de Obras Públicas, el Jefe Provincial de Sanidad, el Ingeniero Jefe de Industria, el

(23) BONNAUD-DELMARE, R., «Le Préfet dans le cadre de la Constitutions Française de 1958», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, 1961, páginas 5 y s.

(24) Véase DEBBASCH, Ch., *Science Administrative*, Dalloz, París, 1971, páginas 208 y s.; y GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., pág. 12.

Ingeniero Jefe de la Sección Agronómica, el Ingeniero Jefe del Distrito Minero e Ingeniero Jefe del Distrito Forestal; tres técnicos en representación, respectivamente, del Instituto Nacional de la Vivienda, de la Dirección General de Arquitectura y de la Dirección General de Regiones Devastadas; donde existan estos servicios, un ingeniero, un arquitecto, un representante de los Servicios Técnicos de Sindicatos y el Secretario de la Diputación Provincial, que lo será también de la Comisión.

En 1955, por el texto articulado de la Ley de Régimen Local, la composición de la Comisión sigue teniendo un carácter técnico-político como consecuencia de su naturaleza de órgano colegiado de la Administración Periférica en la provincia. La ausencia de representantes de la Administración Local en este órgano es manifiesta, no ya sólo por la carencia de representatividad popular de éstos, sino incluso por la de las propias autoridades de las Diputaciones y Ayuntamientos, con la excepción del Presidente de la Diputación. Los nuevos miembros que integran la Comisión son: un representante del Ministerio de Educación Nacional y el Jefe del Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento. El ingeniero y arquitecto de Sindicatos son sustituidos por la Diputación Provincial. En su triple función resolutoria, informativa y de orientación técnica a los municipios, la Comisión tiene como finalidad la realización civil de la tarea estatal en la provincia.

El Estatuto de Gobernadores (Decreto de 10 de octubre de 1958) manifiesta en su preámbulo la difícil problemática de la Administración Periférica; regula al «representante del Gobierno en pleno, reconociendo y asignándole una labor predominantemente política»; se le intenta definir en la situación especial que le conduce a ser «heraldo de la voz del Gobierno, portavoz de sus directrices y realizador de sus consignas, sin que roce en su complicada labor política y coordinadora aquella otra que, en régimen de aconsejable y bien lograda desconcentración administrativa, los representantes, Delegados o Jefes Provinciales de los diversos Departamentos desarrollan»; a su vez la situación jerárquica superior o de tutela que sobre la Administración Local ejerce. En este intento de reproducir a nivel provincial la Administración Pública central se define, en el mismo Decreto (artículo 52), a la Comisión Provincial de Servicios de la Diputación como órgano deliberante de colaboración inmediata con el Gobernador Civil, con la finalidad de coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la provincia realice la Administración Central. Como resultado tenemos un órgano colegiado local (Comisión Provincial de Servicios Técnicos de la *Diputación*) presidido por el Gobernador Civil (representante del Gobierno en una tarea pre-

dominantemente política) que integra a los máximos representantes ministeriales (nombrados con criterios políticos) con la finalidad de coordinar e impulsar la tarea estatal en la provincia. La Comisión Provincial de Servicios Técnicos de la Diputación ha de integrar, presididos por el Gobernador Civil, a los representantes máximos de la Administración Central Periférica, a las máximas autoridades locales y a determinadas figuras de especial relevancia en la provincia. La Vicepresidencia corresponde al Presidente de la Diputación y los demás miembros son: el Alcalde de la capital, un representante de los municipios, el Jefe Provincial de Sanidad, el representante de cada Ministerio en la provincia, el Abogado del Estado Jefe, el Delegado Provincial de Sindicatos y el Jefe del Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. El carácter genérico de sus competencias se evidencia mejor de modo negativo, esto es, señalando las materias que quedan fuera: *a)* Orden público; *b)* Fiscales o tributarias; *c)* Jurisdiccionales; *d)* Militares; *e)* Medios de información.

El origen inicial de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que nacieron como órgano de asistencia a las Diputaciones Provinciales en 1945, ha variado de finalidad y contenido. La tarea coordinadora se intenta perfeccionar por Decreto de 8 de mayo de 1961 con las nuevas orientaciones de «modernidad, tecnicismo y productividad que ya se han valorado en la Administración Central». Se crean las siguientes comisiones delegadas: *a)* Asuntos económicos; *b)* Transportes y Comunicaciones; *c)* Acción cultural; *d)* Sanidad; *e)* Asuntos sociales. Estas comisiones están presididas por el Gobernador Civil y actúa de Vicepresidente primero el Presidente de la Diputación. Los miembros de estas comisiones son adscritos según la naturaleza de su cargo y de las materias que se vayan a tratar. En la práctica pueden ser convocados los representantes y autoridades políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, laborales de la provincia, incluso miembros de libre elección por el Presidente. El Gobierno se propone agrupar, coordinar, impulsar y dirigir, bajo la dirección de su representante, toda la actividad estatal en la provincia. La Administración estatal nunca ha sido, legalmente, más poderosa.

La imposibilidad de la coordinación en la Administración Periférica, llevada por funcionarios desconectados de la realidad provincial, dirigida desde el centro a través de Delegados Provinciales nombrados por criterios políticos, sin responsabilidad ante las instituciones locales de la provincia y con presupuestos de sus respectivos ministerios, es el resultado. Tanto el legislador como algunos autores españoles en esta

materia han reconocido la necesidad y a su vez la dificultad de esta coordinación (25).

ADMINISTRACION PERIFERICA VERSUS ADMINISTRACION LOCAL

La dualidad de Administraciones en la provincia, la Periférica y la

(25) «... La fórmula de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, en su versión actual creadora de lo que se ha llamado una "contradiputación de funcionarios", se desarrolla en el ámbito de la Administración Central, constituyendo el paso centralizador más regresivo de los dados en la historia administrativa española durante todo este siglo». MARTÍN-RETORTILLO, S., «Problemas de los municipios rurales», *Problemas Políticos de la Vida Local*, Madrid, 1961, pág. 308.

«Prescindiendo de otras muchas cuestiones en relación con la Administración Periférica, que pueden descubrirse desde la vertiente del Gobernador Civil y su función coordinadora, este sector de la Administración Pública presenta una dispersión de órganos contraria a todo recto principio organizativo y que arrastra consigo graves problemas funcionales y también de personal.» J. L. V., «Los servicios periféricos de los departamentos ministeriales», *Revista Documentación Administrativa*, núm. 96, 1965, pág. 76.

«La existencia de esta Administración Periférica en nuestra patria ha conducido a una exuberante organización no siempre debidamente establecida que plantea en la actualidad graves problemas.» J. L. DE LA VALLINA VELARDE, *Revista Documentación Administrativa*, núm. 125, Madrid, 1968, pág. 36.

«Lo que hay que comenzar por poner en duda es la oportunidad misma de una Administración Periférica estatal tan desarrollada como la nuestra y su carácter alternativo, que es inevitable, con la Administración Local.» GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Administración Local y Administración Periférica: problemas de articulación», en *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pág. 85.

«A nivel provincial la falta de coordinación de los servicios estatales no es sino reflejo y consecuencia de los defectos de coordinación a nivel estatal.» «A nadie se le oculta que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos como mecanismo de coordinación de los de orden estatal ha fracasado y que, por ello, el propio mecanismo ha quedado desacreditado...» «La vida provincial se dirige desde el centro y se dirige, además, sectorialmente con todos los inconvenientes que de ello derivan.» FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, «La provincia como corporación: Las Diputaciones Provinciales», en *Descentralización administrativa y organización política*, obra dirigida por S. Martín Retortillo, Edit. Alfaguara, Madrid, 1973, páginas 518 y 512.

Excede del objetivo que este trabajo pretende ofrecer otra alternativa a este sistema centralista español y no porque no la poseamos (todo nuestro esfuerzo en la investigación ha sido dirigido en su búsqueda), sino porque ya nos hemos ocupado de ella en *El municipio del futuro*, Edit. ZYX, Madrid, 1976; *La representatividad municipal española, especial referencia a los municipios de 3.500 a 5.500 habitantes* (inédita); *La comarca, aspectos administrativos y de representación*, Anales de la Universidad de Murcia, Facultad de Derecho, Murcia, 1977; *La comarca de la Vega Baja del río Segura: estudio socio-económico para un desarrollo integral*, Universidad de Murcia, Facultad de Derecho, Murcia, 1977 (en equipo), y *El regionalismo murciano*, Edit. 23-27, Murcia, 1977. Para todo lector que desconozca nuestro pensamiento en esta materia creemos necesario afirmar nuestra disconformidad con la fórmula de articulación que Eduardo García de Enterría nos ofrece en la obra que hemos citado a partir de la pág. 90 y con la orientación que Tomás-Ramón Fernández pretende dar al futuro de nuestra Administración Pública en esta materia de la cual nos ocupamos, según deducimos del trabajo que analizamos, y que en frase suya podría concretarse del modo siguiente: «Cien años más de marginación han multiplicado la insoslayable necesidad de "hacer entrar en la economía general de la nación" la fuerza y la vida provincial» (pág. 503).

Local, y su aparente tensión, ha sido hasta el momento presente, fundamentalmente, sólo formal:

Los órganos de las Administraciones Locales han sido eslabones de la Administración estatal, de manera especial durante el régimen franquista. Las exhaustivas listas de competencias atribuidas a los Ayuntamientos y a las Diputaciones han sido una falacia legislativa en la cual han incurrido los estudiosos del formalismo jurídico parcial para alimentar las esperanzas de una vigorosa y necesaria Administración Local y no enfrentarse abiertamente a un Estado del cual recibían sueldos. ¿Qué tensión real pueden provocar unas Diputaciones y Ayuntamientos con unas autoridades nombradas y revocadas por el Gobierno arbitrariamente (para el que escribe estas líneas la discrecionalidad se justifica y se da en un marco de legalidad) y unas Haciendas, tan insuficientes, que en miles de municipios apenas bastaban para cubrir las partidas mensuales de sus propios servicios y personal! (26).

(26) Es obligado recordar, como manifestaba hace dieciocho años García de Enterría, esta dualidad de Administraciones. «Pero lo que ahora sobre todo nos interesa resaltar es que, a través de esta singular evolución (se refiere el autor a la evolución de los órganos colegiados de la Administración Periférica), se ha hecho patente de una manera nítida cómo la Administración Periférica viene a disputar en última instancia sus propias posiciones a la Administración Local genuinamente tal. Es paradójico que en el momento mismo en que la Administración Periférica pretende competir con la Administración Local en el cuidado de los intereses locales privativos, esta última encuentre enfáticamente ampliado el enunciado legal de su competencia a través de la famosa "cláusula general" que desde los estatutos ha pasado a la Ley de Régimen Local vigente (artículos 101 y 243), cláusula perfectamente inoperante, como creo haber demostrado, y como resulta de la observación elemental de su simultaneidad con la potenciación paulatina de los servicios estatales periféricos.» GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, págs. 82 y s. Pero, anteriormente (pág. 75), el mismo autor se había expresado de este modo: «Porque detrás de esta acción periférica estatal, como materias propias de las funciones locales "privativas", o bien no hay propiamente nada, como en el caso de la provincia (las competencias provinciales concluirán por formarse sobre este tipo de servicios estatales, que ellas en origen simplemente sostienen —los establecimientos provinciales—), y de ahí arranca el especial equívoco de esta especie de entidad local, que aún no ha sido del todo asimilada en nuestro sistema». Conviene resaltar la afirmación que acerca de la provincia hace García de Enterría, ya que en el momento presente la oportunidad existencial de esta división territorial al servicio del Estado va a ser discutida y consecuentemente negada por los partidarios de las autonomías regionales, entre los cuales se encuentra quien escribe estas páginas.

Aunque el artículo 105, número 2, del Anteproyecto de Constitución Española (B.O.E. de 5 de enero de 1978, núm. 44) deja en libertad a los Estatutos de Autonomía para el mantenimiento o sustitución de la división provincial, ya con anterioridad habíamos manifestado esta opinión, que, ciertamente, no es nueva ni en la historia legislativa ni en la de los administrativistas españoles.

La conciencia de la desaparición de la Diputación Provincial fue considerada necesaria para Murcia en nuestro trabajo de regionalismo murciano (op. cit., página 28) como exigencia autonómica y posteriormente en suplemento para Murcia de *Mundo Obrero*, de 30 de septiembre de 1977, sostuvimos igual tesis precisando que «los funcionarios de la Diputación con derechos legítimamente adquiridos deberán ser respetados y realizarán su tarea en los órganos regionales o comar-

Con la consagración de la soberanía popular, de la democracia y del Estado de Derecho por la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, la parcial articulación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, la convocatoria informal de

cales». La autonomía catalana supuso el traspaso de servicios en relación con el régimen de las Haciendas provinciales a la Generalidad de Cataluña. Doctrinalmente, Fernando Mellado, catedrático de Derecho Político y Administrativo de la Universidad Central, manifestaba así su pensamiento a finales del siglo pasado:

«Las Diputaciones Provinciales no pueden tener otro objeto que ser gestoras de los intereses de los municipios y como éstos deben bastarse y se bastan para cumplir su fin, el doble trámite de las Diputaciones constituye una verdadera rémora para la vida administrativa municipal.

Las Diputaciones Provinciales suponen un crecido gasto en empleados, servicios, material, etc., que viene a recargar los presupuestos municipales sin beneficios para los pueblos, y como en último extremo los acuerdos de las Diputaciones Provinciales, en la generalidad de los casos, no son ejecutivos sin la aprobación del Gobernador, resulta que éste es el gestor verdadero de los intereses municipales y, si esto es así, los gastos de las Diputaciones Provinciales resultan perfectamente inútiles.

Repetidamente hemos consignado que la autoridad activa es propia de una sola persona y como las Diputaciones Provinciales son entidades corporativas, todos los actos de actividad y autoridad que ejercen se oponen a este precepto.

Cuatro fines principales tienen las Diputaciones Provinciales:

Primero: Vida económica de las provincias.

Segundo: Beneficencia provincial.

Tercero: Instrucción pública provincial.

Y cuarto: Vías de comunicación provinciales.

Bajo el primer aspecto, la Diputación Provincial es gravosísima a los pueblos; no les proporciona mayores recursos y les priva de medios, llevando a la capital de la provincia un exceso de vida en perjuicio de la peculiar de cada municipio.

Bajo el segundo, podrá la capital estar convenientemente dotada de medios benéficos, pero la beneficencia será nula o muy pequeña en la localidad, y como este servicio comprende a todos los pueblos, grandes y pequeños, de poco sirve que en la capital se satisfaga debidamente si los ayuntamiento no le cumplen.

Lo mismo decimos de la instrucción pública. Muchas y buenas escuelas municipales es lo que hacen falta, que los centros de enseñanza provincial sirven de poco si la instrucción municipal no alcanza el desarrollo debido.

Por último, con respecto a vías de comunicación, por el carácter de este servicio y por lo que hoy significan los caminos de hierro, tranvías, etc., se ve claramente que la nación y los pueblos son los factores llamados a realizarlos y no la provincia...

... En suma, creemos que las Diputaciones Provinciales deben desaparecer tal cual están organizadas: primero, porque tienen facultad ejecutiva y no deben realizarla en modo alguno; segundo, porque no son cuerpos consultivos en la recta acepción de la palabra; tercero, porque los vocales no son amovibles, sino impuestos; cuarto, porque sus atribuciones son tan diversas que no pueden ser claramente deslindadas; quinto, porque pueden no ser peritas en la materia que consultan; sexto, porque ha de dominar en ellas el interés provincial, y es difícil, si no imposible, que quieran transigir con el general; séptimo, porque son una rueda inútil; octavo, porque son gravosas a los pueblos y al vivir la provincia parecen éstos, y noveno, porque debido a la elección popular son un poder dentro de otro, toman carácter político y de ahí que resulten protectoras de los intereses particulares, sin atender como es debido al fin administrativo, que es el que únicamente les corresponde.

Podríamos ampliar estas observaciones, pero entendemos basta lo dicho para justificar nuestra opinión en la materia.

En vista de lo expuesto, entendemos que deben suprimirse las Diputaciones Provinciales y sustituirse por unos Consejos Provinciales constituidos con arre-

las primeras elecciones municipales democráticas desde la terminación de la guerra civil, las elecciones legislativas generales del 15 de junio de 1977, y el período constituyente del momento actual, la Administración Periférica continúa, pese a las Preautonomías legisladas, su proceso expansivo.

La Administración Local, en el Estado de Derecho, exige, para ser tal, la existencia de un sistema democrático aunque éste sea burgués. ¿Cómo puede existir «vida local» sin democracia si aquella es la escuela de ésta!

El Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, por el que se regulan los órganos colegiados de ámbito provincial de la Administración Civil del Estado, y el Real Decreto 2669/1977, de 15 de octubre, por el que se reordena la estructura orgánica de los Gobiernos Civiles, intentan «adecuar la estructura del entramado orgánico estatal a los nuevos planteamientos de nuestro Estado de Derecho con criterios de racionalidad y eficacia». Reconoce el Real Decreto 2669 que «esta necesidad se ha venido sintiendo con especial intensidad en la organización periférica de la Administración del Estado». Asimismo el legislador, después de manifestar que los Gobiernos Civiles son la pieza clave y fundamental de la Administración Periférica, justifica la reforma de este momento como exigencia de actualización para el cumplimiento de las funciones que tienen atribuidas; no obstante, en el mismo preámbulo del texto que analizamos se reconoce la necesidad de una más completa reordenación de la organización periférica. El Real Decreto 2688 quiere conseguir, de nuevo, la coherencia y la coordinación de los órganos colegiados de ámbito provincial de la Administración Civil del Estado (¡vieja aspiración nunca lograda de la Administración Periférica!); reconoce la existencia de las dos Administraciones y manifiesta en el preámbulo la necesidad de una «separación nítida de los órganos colegiados de coordinación a nivel provincial, sin mengua alguna de su eficacia». Los dos órganos únicos que deben realizar esta tarea de coordi-

glo a los principios científicos y conforme a las necesidades de la Administración consultiva.» (*Tratado elemental de Derecho Administrativo*, 3.ª edición, Madrid, 1899, págs. 243 y 244.)

Ha sido la situación actual a la que se ha referido, recientemente, Argulloi Murgadas al afirmar que desde «la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 nuestras Diputaciones Provinciales han entrado en una profunda situación de anemia, agudizada continua y progresivamente. Su competencia, ya no muy amplia, se ha visto cercenada no sólo a través de medidas que incidían directamente sobre sus atribuciones, sino, especialmente, a través de una progresiva reducción de sus posibilidades financieras hasta lograr que sean cada día menos sus actividades». ARGULLO I MURGADAS, «Mancomunidades interprovinciales», en *Descentralización administrativa y organización política*, Ediciones Alfaguara, t. III, Madrid, 1973, pág. 440.

nación provincial son, por un lado, la Comisión Provincial de Gobierno, como órgano de coordinación exclusivo de los servicios periféricos de la Administración del Estado bajo la presidencia del Gobernador Civil; de otro, la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, órgano de composición mixta que asume el papel desarrollado hasta la fecha por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en orden a la cooperación entre los entes locales y los servicios periféricos del Estado, bajo la presidencia del Gobernador Civil.

a) **POLITIZACIÓN DEFINITIVA DEL GOBERNADOR CIVIL**

La caracterización política que nuestro Gobernador Civil ha tenido históricamente se consolida de modo inequívoco con la nueva regulación. La obligada existencia de un Secretario General en cada Gobierno Civil, nombrado por orden del Ministerio del Interior entre funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado, del que dependerán administrativa y funcionalmente todos los servicios del Ministerio del Interior en la respectiva provincia (con exclusión de los Cuerpos y Fuerzas del Orden Público) y con la consideración de Delegado Provincial de este Ministerio a los efectos honoríficos y económicos, desvincula administrativamente al Gobernador de la Administración Civil, situándole en un lugar de suprema dirección política en la provincia con la sola excepción de las Fuerzas del Orden Público, y como representante, no ya del Ministerio del Interior, sino del Gobierno. La Administración Central intenta, de nuevo, reproducirse en cada provincia, siendo excepciones las ciudades de Ceuta y Melilla, en las cuales habrá un Delegado del Gobierno con las mismas funciones que tiene el Gobernador Civil.

b) **LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ASPIRA A DIRIGIR Y CONTROLAR TODA ACTIVIDAD PÚBLICA EN EL TERRITORIO ESPAÑOL**

El Gobernador Civil, en sus funciones de orientación, impulso, coordinación y fiscalización de los órganos periféricos de la Administración del Estado, así como en las de cooperación con las Corporaciones Locales, «está asistido» por la Comisión Provincial de Gobierno y por la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

La Comisión Provincial de Gobierno, presidida por el Gobernador Civil, está integrada por todos los Delegados Provinciales de los Minis-

terios que radiquen en la provincia, el Secretario General del Gobierno Civil y el Abogado del Estado Jefe, que actuará como asesor.

La función de este órgano colegiado es la de facilitar la tarea de la Administración Central en la provincia, de ahí que sus funciones sean ya las de coordinar las competencias y actividades de los distintos Ministerios en el ámbito provincial, como la de proporcionar a ésta planes de necesidades de los servicios administrativos y de la provincia, dentro de la competencia de la Administración estatal; informar al Gobierno de los programas de actuación estatal, de su conveniencia y de sus resultados; además, una función asesora del Gobernador en cuantas cuestiones, materias o asuntos éste determine.

Las Comisiones Delegadas de Ministros se reproducen a nivel provincial. Dependiendo, facultativamente, en su denominación, composición y funciones de la Presidencia del Gobierno; se señala como obligatoria la existencia de las de Asuntos Económicos, Precios, Tráfico, Infraestructura y de Coordinación de Edificios Administrativos. Los miembros de estas Comisiones son, además de los Delegados ministeriales, los restantes Jefes de Unidades Administrativas radicadas en la provincia y representantes de las Entidades Locales y de las Corporaciones y Empresas Públicas. Las preside el Gobernador cuando asista a sus reuniones. Los acuerdos vinculan a todos sus miembros una vez hayan sido comunicados al Gobernador Civil y habrán, consiguientemente, de ejecutarlos.

La Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, presidida por el Gobernador Civil o Subgobernador en su caso, está constituida por los siguientes vocales:

- a) El Presidente de la Diputación Provincial.
- b) El Alcalde del Ayuntamiento de la capital.
- c) Ocho Alcaldes más, designados entre los de la provincia, en la forma que se determina reglamentariamente.
- d) Los Delegados Provinciales de los Ministerios civiles que radiquen en la provincia.

Asisten, sólo con voz, el Abogado del Estado Jefe y el Jefe Provincial de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

Las funciones son, fundamentalmente, las de alimentar la existencia de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales suministrándole las «propuestas» en las materias de la misma y de sus Subcomisiones; informar al Fondo Nacional de Cooperación Municipal de las peticiones de ayuda que las Corporaciones Locales de la provincia formulen; además, las de la suprimida Co-

misión Provincial de Servicios Técnicos en todo lo relativo a la cooperación entre la Administración estatal y la local.

De las Subcomisiones de este órgano colegiado pueden formar parte los funcionarios de la Administración, así como los representantes y funcionarios de las Entidades Locales y de las Corporaciones y Empresas Públicas.

La creación de estos órganos colegiados, exigencia y consecuencia de una Administración centralizada, inducen a plantear las siguientes objeciones:

1. La naturaleza de estas Comisiones, según la tradicional tipología administrativa, es consultiva: son juntas asistenciales del Gobernador Civil. El esquema centralista ha creado en las provincias dos juntas consultivas en derredor de su órgano principal activo. La Administración Central sigue teniendo en la periferia órganos ejecutores y a su vez informadores, reservándose íntegramente el poder decisor.
2. El conocimiento de la realidad provincial, en la práctica casi la totalidad de territorio estatal, lo consigue la Administración a través de sus Delegados ministeriales, que si, por una parte, ni dependen ni responden ante las respectivas comunidades de administrados, por otra no hay mecanismos jurídicos establecidos que aseguren a éstos el conocimiento necesario de la realidad provincial a la cual deben servir.
3. Las funciones de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, dentro del sistema actual, podrían haberse encomendado a la Diputación Provincial, pues ésta es quien, legalmente, debe conocer las necesidades municipales por ser el órgano específico de representatividad provincial. Difícilmente se van a encontrar criterios de representatividad para la elección de los ocho Alcaldes de municipios en los cuales el Gobernador encuentre los colaboradores adecuados para esta tarea de colaboración, pues o los nombra él mismo, en cuyo caso las demás corporaciones locales no se verán representadas, o se establecen criterios selectivos, reglamentariamente, y, en este caso, la colaboración puede convertirse en enfrentamiento en cuanto que estos Alcaldes, al no responder de su gestión ante los demás compañeros de cargo en la provincia, intentarán conseguir la ayuda estatal para sus respectivos municipios; por consiguiente, su «información» difícilmente habrá de ser ecuánime.



4. El distanciamiento provincial del centro decisor, el desconocimiento mutuo entre Administración y administrados, la subordinación a una figura política irresponsable popularmente, no puede producir sino lentitud, desconfianza, ausencia de proximidad cognoscitiva en el momento decisor, irresponsabilidad administrativa, excesiva mediatización política en el quehacer cotidiano administrativo.
5. Las genéricas funciones de estas Comisiones, su carácter asistencial, su finalidad existencial al servicio de los órganos de la Administración Central, la inexistencia de criterios adecuados en el supuesto de la Comisión Provincial de Colaboración, a la vez contraria realidad del espíritu de la época actual española, no sólo anticentralista, sino autonómica, nos conducen, finalmente, a considerarlas como otras de las creaciones artificiales con que el centralismo intenta dar sentido a su existencia y razón de ser, cual es la de impedir que los ciudadanos decidan sobre sus propios asuntos.

LA INFLUENCIA SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Michel Crozier, en su célebre obra *Le phénomène bureaucratique*, constata cómo a pesar de su enorme importancia en la vida social y política del país el sistema administrativo ha sido, finalmente, muy poco estudiado desde un punto de vista sociológico o incluso desde un punto de vista comprensivo general. Destaca, además, este autor francés la incidente importancia del sistema político administrativo sobre la vida social de su país, marcando profundamente los modos de comportamiento (27). Este fenómeno no pasó desapercibido, como tantos otros,

(27) Los estudios que sobre estas cuestiones se han analizado (acerca de la centralización, administración periférica, descentralización, coordinación de los servicios periféricos estatales, Gobernadores Civiles, etc.) ordinariamente prescinden de consideraciones sociológicas, quizá por exigencias o (prejuicios) metodológicos, tal vez por la carencia de formación sociológica del jurista, o por temor fundado de verse obligado a una actitud crítica que habrá de situarle en situación incómoda. En este análisis jurídico-ideológico crítico nos hemos atrevido a introducir unas someras consideraciones desde la posición del administrado, a cuyo servicio debe estar la Administración Pública y en él debe tener su auténtica razón de ser.

En este sentido es oportuno recordar a Pietro Barcellona y a Giuseppe Cotturri, quienes recientemente, y en cierta medida como exponentes de una determinada corriente jurídica italiana, someten a una consideración crítica tanto a las instituciones jurídicas como la tarea hasta ahora desempeñada por los juristas en la sociedad y en el Estado italiano, a quienes, según estos autores, «ni por caso

a la lucidez mental de Tocqueville cuando, al analizar la desmesurada centralización del Antiguo Régimen, en vísperas de la Revolución de 1789, precisa cómo las ideas soporte de aquélla no se habían quedado en los libros, sino que habían descendido a todos los espíritus, se habían entremezclado con las normas morales, con las costumbres y habían acabado por penetrarlo todo, hasta la misma vida cotidiana. Como consecuencia de este sistema, «nadie cree posible llevar a cabo felizmente un asunto si no se implica en él al Estado. Los mismos agricultores, gentes de ordinario muy rebeldes a los preceptos, se inclinan a creer que si la agricultura no se perfecciona la culpa es primordialmente del Gobierno, que no les da ni bastantes consejos ni bastantes auxilios. Uno de ellos escribe a un Intendente, con un tono irritado en el que se presiente ya la Revolución: «¿Por qué el Gobierno no nombra inspectores que vayan una vez al año por las provincias para comprobar el estado de los cultivos, enseñar a los cultivadores a cambiarlos por los que sean mejores, decirles cómo hay que cuidar a los animales, el modo de engordarlos, de criarlos, de venderlos y cuándo conviene llevarlos al mercado? A estos inspectores habría que retribuirlos muy bien. El cultivador que diera prueba de mejores resultados en los cultivos debería recibir distinciones honoríficas». Esta situación tan sumamente paradójica hace exclamar a nuestro autor: «¡Inspectores y condecoraciones! ¡He aquí un método que nunca se le hubiera ocurrido a un granjero del condado de Suffolk!» (28).

El centralismo político-administrativo asfixiante del sistema franquista inequívocamente ha dejado su huella profunda en la vida española y este fenómeno, todavía no estudiado, va a ser uno de los contrapesos más fuertes a las exigencias obligadas de cambio e innovación de la vida española, pues como afirmaba en 1972 Salustiano del Campo, «hasta los intelectuales más conservadores empiezan a concurrir en la idea de que los grandes problemas de España van a reaparecer

se les suscita la duda de que el olimpo en que se han refugiado tan desdeñosamente sea una frágil esfera de cristal colgada de un hilo paradójico y amenazada por el viento de las contradicciones.

La paradoja de un jurista positivo que para serlo no debe ocuparse de los problemas de la justicia (filosofía) ni de la práctica social (sociología). Un simple adepto del funcionamiento de las normas y de las instituciones, de la llamada máquina de la justicia que no se pregunta por los fines de su propia acción ni por los resultados de ésta.

Esto no puede sorprender en una sociedad basada en la división del trabajo (y en una especialización rígida), en la que también el médico se preocupa de la enfermedad, pero no del enfermo; el arquitecto de las casas a edificar, pero no de quienes van a habitarlas, etc.» PIETRO BARCELLONA y GIUSEPPE COTTURRI, *El Estado y los juristas*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1976, págs. 82 y 83.

(28) TOCQUEVILLE, A., *Del Antiguo Régimen*, cit., pág. 105.



intactos al cumplirse las previsiones establecidas en la Ley de Sucesión. La cuestión universitaria, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el problema regional, la mejor justicia social, la estructura administrativa, la colonización económica y la integración en Europa son asuntos con los que vamos a tener que enfrentarnos de lleno en el futuro próximo» (29). La predicción de nuestro sociólogo se ve hoy íntegramente cumplida.

La importancia del sistema político-administrativo debe, cuanto menos, ser considerado en un doble aspecto, en sí mismo como freno o motor de cambio y transformación social (no hay que olvidar que no nos encontramos ante el Estado gendarme o incluso ante el Estado providencia, sino ante el impulsor y director, cuando no realizador de la vida nacional. Consiguientemente, la Administración Pública —o Administraciones Públicas— debe ser capaz de responder, funcionalmente, a su genuina razón de ser y existir cual es la realización del bien común); pero también externamente, aunque íntimamente vinculado, la incidencia que sobre la vida individual y colectiva tiene.

La Administración española, si aspira a no seguir siendo freno del cambio social, debe abandonar sus tradicionales estructuras jerarquizadas, históricamente propias de sistemas absolutistas, pues la economía, la cultura y la vida social ha cambiado en relación con aquella realidad socioeconómica que las produjo. Esta situación anacrónica ha producido la gran fortaleza de la Administración Central, ante la cual van a estrellarse tanto iniciativas de cambio de los nuevos políticos como las medidas de racionalización y eficacia que los jóvenes funcionarios van a proponer para la institución a la cual van a dedicar, profesionalmente, sus vidas. La característica personal de nuestra Administración, controlada ideológicamente durante treinta y cinco años, introduce, junto a la rigidez estructural, la reacción ideológica de gran número de funcionarios que deben sus «derechos adquiridos» al viejo sistema. Sin embargo, mientras el centralismo político-administrativo exista, la Administración difícilmente podrá no ser contrapeso, cuando no freno, a nuestra urgente necesidad de cambio profundo, toda vez que persistirán los mitos, los ritos formalistas, la parálisis reglamentaria y la alienación real. Varios siglos abonan, con creces, estos juicios valorativos (30).

(29) SALUSTIANO DEL CAMPO, «El reto del cambio social en España», en *La España de los 70*, Edit. Moneda y Crédito, Madrid, 1972, pág. 1006.

(30) Conviene recordar, en este sentido, la valoración que del sistema francés (¡nuestro modelo!) ofrecía, en la década pasada, Michel Crozier: «Il faut maintenant reconnaître que le système bureaucratique à la française non seulement n'est pas universel, mais tend à se révéler inférieur dans la concurrence inter-

ALGUNOS INDICES INDICATIVOS SOBRE LA CONSIDERACION QUE LOS ADMINISTRADOS TIENEN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El grado de credibilidad que los administrados tienen de sus instituciones político-administrativas, tanto en su eficacia como en su actitud igualitaria para con todos ellos, manifiesta la realización de los principios de la Administración contemporánea, razón de su existencia y finalidad en un país y momento histórico determinado. Los criterios de igualdad que la Administración Pública está obligada a seguir en las relaciones con los administrados desplazando otras «consideraciones» de excepcionalidad y de privilegio, «enchufe», deben ser los pilares de la Administración española. A descubrir esta realidad van dirigidos los porcentajes que en el cuadro siguiente se ofrecen, obtenidos de dos encuestas, una de ámbito comarcal y otra, realizada por Linz, de ámbito regional:

<i>Cuando tiene que resolver un asunto oficial, ¿qué cree usted que hace la mayoría de la gente?</i>	% DE RESPUESTAS			
	<i>Elites</i>	<i>No élites</i>	<i>Pob. G.</i>	<i>Linz</i>
Tratar de resolverlo personalmente	14,63	7,05	9,55	21
Utilizar amistades	31,70	25,88	27,77	22
Buscar buena recomendación	19,54	35,29	30,15	30
Hacer regalos	4,87	10,58	8,73	2
Seguir los trámites oficiales	4,87	1,17	2,38	9
Encargárselo a un abogado o gestor	19,52	15,29	16,66	16
Sin respuesta	4,87	4,74	4,76	1
TOTAL	100,00	100,00	100,00	

Pese a las diferencias metodológicas y de ámbito territorial de las dos encuestas, la identidad porcentual en «buscar una buena recomendación» y «encargárselo a un abogado o gestor» y la proximidad en «utilizar amistades» evidencia, de modo inequívoco, una realidad social en la cual la realización del principio de igualdad ante la Administración está lejana aún. Esta opinión mayoritaria resulta más grave en cuanto que la Administración española ofrece este generalizado des-

nationale» («Es necesario reconocer ahora que el sistema burocrático a la francesa no solamente no es universal, sino que tiende a revelarse inferior en la concurrencia internacional»). CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique*, Editions du Seuil, París, 1963, pág. 383. Véase, además, DEROCHÉ, H., *Les mythes administratifs*, Presses Universitaires de France, París, 1966, págs. 84, 304 y s.

PES, G., «Riflessioni su tecnocrazia e diritto», *Rev. Il Foro Administrativo*, diciembre, núm. 12, págs. 1284 y s.

crédito ante sus propios administrados en cuanto actúa no por criterio igualitario y de justicia, sino de amistad y recomendación (31).

El distanciamiento al que anteriormente nos hemos referido entre la Administración Periférica y los administrados es masivamente sentido por los cuestionados de esta comarca española, en cuanto es denunciado no ya con la Administración estatal periférica, sino con la local, que, aunque eslabón de la Administración estatal en el sistema centralista del régimen franquista, podía ofrecer una relación más próxima y suficiente en este sentido. Los administrados se manifiestan del siguiente modo en esta cuestión concreta:

¿Cree conveniente mayores contactos entre las autoridades locales y ustedes los vecinos?	% DE RESPUESTAS		
	Elites	No élites	Pob. gral.
Sí	90,32	94,20	93,00
No	—	1,44	1,00
Sin respuesta	9,68	4,36	6,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00

En nuestra encuesta municipal de ámbito peninsular, realizada en los últimos meses de 1972 y primeros de 1973, en la cual investigamos ya este fenómeno, las respuestas afirmativas ofrecen un porcentaje del 68 por 100, mientras que las negativas de un 6 por 100, absteniéndose el resto de nuestros entrevistados. Presumimos que el mayor porcentaje negativo es debido a la inclusión en esta muestra de un elevado número de concejales y por consiguiente más propensos a defender el *status* vigente, y a la menor existencia de libertad crítica en España en estos años, el elevado número de abstenciones obtenidas.

Los medios y formas para establecer estos contactos entre las autoridades locales y los vecinos, señalados por nuestros cuestionados, según su mayor frecuencia en las respuestas, son: asambleas, reuniones, juntas diálogo, consultas y encuestas, comisiones, mesas redondas, prensa y periódico local, acceso a las sesiones del Ayuntamiento, incluso participación en estas sesiones, asociaciones de vecinos (32).

(31) CABRERA, MARTÍNEZ MARÍN, SEMPERE FLORES, SERRANO SEGOVIA y ZAPATA NICOLÁS, *La comarca de la Vega Baja del río Segura: Estudio socioeconómico para un desarrollo integral*, Universidad de Murcia, Facultad de Derecho, Murcia, 1977, página 196.

LINZ, J., *Estudio socioeconómico de Andalucía. Factores humanos, élites locales y cambio social en la Andalucía rural*, vol. II, Estudios del Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1970, pág. 796.

(32) CABRERA, MARTÍNEZ MARÍN, ..., cit., pág. 212.

MARTÍNEZ MARÍN, A., *La representatividad municipal española. Especial referencia a los municipios de 3.500 a 5.500 habitantes*, inédita.



INCIDENCIA DE LA «SUPERESTRUCTURA» EN LA COMUNIDAD HUMANA O EL GRADO DE INFLUENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA CONCIENCIA DE LOS ADMINISTRADOS

El centralismo político español, al convertir a los municipios en eslabones de la cadena administrativa estatal, ha hecho depender los problemas locales de las decisiones centrales —Administración Central a través de la Administración Periférica—. Esta tradicional circunstancia jurídica ha condicionado la conciencia colectiva en una actitud de dependencia y de espera, al imposibilitar legalmente la solución de los problemas por las propias Administraciones de las respectivas comunidades. Las dos encuestas que analizamos ofrecen una muestra incidental de la estructura político-administrativa sobre los propios administrados.

Los comarcianos se manifiestan de este modo ante la siguiente pregunta:

<i>Sobre el problema más importante de este pueblo o ciudad que ha señalado usted, ¿su solución depende de personas o autoridades locales o de personas y organismos de la administración central?</i>	% DE RESPUESTAS		
	<i>Elites</i>	<i>No élites</i>	<i>Pob. gral.</i>
Personas o autoridades locales	35,48	28,98	31,00
Administración Central	64,52	63,76	64,00
Trabajo conjunto	—	2,89	2,00
Sin respuesta	—	4,37	3,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00

La Administración Central la identifican nuestros entrevistados con el Gobierno, el Gobernador Civil, el Estado, los respectivos Ministerios, el Ministerio de Agricultura y el Rey Juan Carlos. Las personas y autoridades locales, con la comunidad, el Alcalde, el Ayuntamiento (33).

Los índices obtenidos por Linz en Andalucía hacen que éste se manifieste del siguiente modo: «Merece destacar que en estas comunidades locales, y para todos los estratos, la política del gobierno —más que la acción colectiva del pueblo o de las autoridades locales o provinciales— es la panacea para todas sus preocupaciones. Este poner las esperanzas en el gobierno central será un tema fundamental, tanto que podemos hablar de una sensación dominante de falta de eficacia de sus comunidades y de sus líderes» (34).

(33) CABRERA, MARTÍNEZ MARÍN, ..., cit., pág. 226.

(34) LINZ, J., cit., pág. 466.

No debe sorprendernos esta poderosa influencia de nuestras instituciones públicas en la conciencia colectiva, pues los juristas sabemos, como Alejandro Nieto recordaba, precisamente al ocuparse, en la periferia, del Derecho Especial Canario que «desde siempre se ha venido admitiendo que la sociedad condiciona, y hasta provoca, determinadas normas jurídicas. Pero no es esto solamente. También hay que ser conscientes —y por esto hablaba de tensión dialéctica— de que las normas jurídicas influyen con no menor gravedad en la realidad social, que pretenden no ya regular abstractamente, sino dirigir y hasta conformar» (35).

En el funcionamiento de la Administración o Administraciones públicas españolas, en el futuro, habrá de influir esta actitud de pasividad, de ausencia de credibilidad del principio de igualdad y de desconfianza en la Administración Local, que la del régimen franquista ha creado o cuanto menos mantenido. La importancia de este fenómeno y su trascendencia para la vida política del país la ponía de manifiesto hace ya un cuarto de siglo Clavero Arévalo al manifestar que «la determinación que de las formas políticas se hace a través de la Administración había sido ya sorprendida por un autor tan sagaz como el barón Von Stein, que señalaba los siguientes principios: a) el valor de una Constitución se determina por los méritos de la Administración; b) cuando un pueblo duda de la bondad de su Administración, esa duda pasará a constituirse en duda de la Constitución política; c) la facultad del ciudadano a tomar parte en las tareas políticas del Estado está condicionada por el alto deber de conocer los principios fundamentales de su Administración, ya que sólo así podrá valorarse la Constitución (36).

La existencia de una futura Constitución política que pretende cambiar la estructura de Estado centralista en España no es fruto, como hemos intentado demostrar, del azar.

(35) NIETO, A., cit., pág. 21.

(36) CLAVERO ARÉVALO, M., «Las formas políticas y la Administración del Estado», separata núm. 13 de la *Revista de Estudios Americanos*, Sevilla, 1952, página 201.

PUBLICACIONES
DE LA
FACULTAD
DE
DERECHO



EL LUGAR DE LA CIENCIA POLITICA

Rodrigo FERNANDEZ-CARVAJAL

Los cuatro escritos recogidos en este libro, el primero de ellos inédito y los otros tres ya publicados, pero sometidos ahora a sustancial reelaboración, tienen como rúbrica común el entendimiento de la ciencia política como una ciencia práctica y educativa cuyo obvio destinatario son los políticos: todos los hombres en cuanto asumen la condición de ciudadanos, y de manera más específica e intensa, pero no cualitativamente distinta, los gobernantes. Objeto primordial de ella es, en suma, la definición de la figura esencial del político; luego, y en conexión con este foco de interés, se ha de abordar su segundo tema, que es el de la obra propia del político, el Estado, tomada la palabra en toda su amplitud de institución destinada a plantear y resolver las "ultimidades sociales", elenco de situaciones de especial tensión o gravedad, variable según épocas y países, cuya resolución le compete.

SUMARIO: I.—CIENCIA POLITICA Y FORMACION HUMANA. II.—SOBRE ALGUNOS "OBSTACULOS EPISTEMOLOGICOS". III.—CIENCIA Y CONCIENCIA POLITICAS. IV.—LAS LEYES FUNDAMENTALES COMO INSTRUMENTO DE PEDAGOGIA NACIONAL.

PUBLICACIONES DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO POLITICO
UNIVERSIDAD DE MURCIA



AUTORITARISMO Y CONTROL PARLAMENTARIO EN LAS CORTES DE FRANCO ANGEL GARRORENA MORALES.

La presente obra constituye una aportación al mejor conocimiento de la estructura institucional del franquismo; al menos de uno de sus sectores más significativos: el del control parlamentario. Como afirma el autor en las "consideraciones finales", conocer esta etapa de nuestra historia —tan próxima y condicionante para nosotros— es algo que deberá pasar por la intermediación de un buen catálogo de estudios referidos tanto a los aspectos socio-culturales como institucionales de aquel modelo. Por razones obvias, no obstante, esos trabajos son aún escasos. De ahí el interés de la obra que ahora ofrecemos. No sería inexacto decir de ella que constituye, hoy por hoy, el único estudio aplicado a conocer empíricamente el funcionamiento real de una de las instituciones clave de aquel sistema franquista.

Cabe, además, presumir que el interés de este trabajo trasciende la propia circunstancia española a que queda referido. En cuanto análisis empírico de un concreto sistema autoritario —el de la España franquista— parece que sus líneas maestras podrían ser proyectadas con fruto sobre otras situaciones autoritarias para el mejor conocimiento de este tipo de regímenes al que cada día presta mayor atención la literatura científico-política.

SUMARIO: I.—PRESUPUESTOS PARA EL ESTUDIO DE LA FUNCION DE CONTROL EN EL CONTEXTO DE UN SISTEMA AUTORITARIO. II.—DELIMITACION DE NUESTRO CAMPO DE ANALISIS. III.—RUEGOS Y PREGUNTAS ESCRITOS EN LA EXPERIENCIA FISCALIZADORA DE LAS CORTES. IV.—LOS PROCURADORES Y LA LABOR DE FISCALIZACION: SOCIOLOGIA DE UNA FUNCION FRUSTRADA. V.—EL GOBIERNO ANTE EL CONTROL: DATOS PARA UNA VALORACION DE SUS RESPUESTAS. VI.—SESIONES INFORMATIVAS Y DISFUNCIONES DEL "QUESTION TIME" EN LAS CORTES DEL REGIMEN. VII.—EL LUGAR DE LAS INTERPELACIONES EN LA FUNCION DE CONTROL. VIII.—CONSIDERACIONES FINALES.

PUBLICACIONES DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO POLITICO
UNIVERSIDAD DE MURCIA



LA TEORIA DE LA REPRESENTACION

EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XX

M. GARCIA CANALES

En las primeras décadas del siglo XX se produce una revisión de las doctrinas políticas y de las formulaciones constitucionales clásicas. El tema de la representación política es un tema troncal que sufre en esos años una particular conmoción. Es uno de esos focos de atracción que tiene la virtud de polarizar opiniones y definiciones políticas, cuando el sistema liberal-parlamentario se debate frente a la ola de dictaduras que amenaza a la vieja Europa.

Ni en el ámbito doctrinal, ni en el político queda España marginada de estos acontecimientos, a los que sí aporta, en cambio, rasgos e ingredientes autóctonos. A corrientes doctrinales de viejo abolengo entre nosotros se une el clima propicio que proporciona nuestra historia política de esos años. De esta forma se puede producir la brusca alternativa que suponen los intentos constitucionales de 1929 y 1931. Dos formas contrapuestas de entender la representación política se cruzan en tan corto espacio de tiempo, y de ellas, la segunda alcanza a regir la vida de los españoles. Sin embargo, no pasa mucho tiempo sin que aquellos que vieron desatendidos sus criterios por los constituyentes republicanos, animados por la marcha irregular que sigue el régimen parlamentario instaurado, vuelvan a intentar un replanteamiento del tema: se trata del proyecto de reforma constitucional de 1935.

El profesor García Canales, ilumina con este libro un área interesante de la teoría política e historia constitucional de nuestro país en un período histórico particularmente vivo. Tomando como eje el tema de la representación política, se ofrece con esta obra una visión suficientemente amplia para que se pueda apreciar la salida de España a la modernidad al compás de las incertidumbres y esperanzas que mueven a los pueblos de nuestro medio geográfico y cultural.

Probablemente, el lector perspicaz encontrará en este libro algo más. De la lectura atenta de sus páginas se puede apreciar que muchos de los problemas que preocuparon y obsesionaron a nuestros constituyentes de antaño, siguen preocupando a nuestros pensadores políticos de hoy.

PUBLICACIONES DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO POLITICO
UNIVERSIDAD DE MURCIA



ALBERTO MONTORO

Representación Pública familiar y Desarrollo político

La presente obra, concluída en los primeros meses del año 1975, constituye una reflexión, que pretende ser objetiva y crítica al mismo tiempo, sobre un aspecto muy específico del sistema constitucional de la España de Franco: la representación pública familiar.

Al margen de toda motivación de signo ideológico o partidista y de todo condicionamiento dogmático-jurídico, el autor estudia los fundamentos y los límites de la representación pública familiar, al mismo tiempo que señala la legitimidad y operatividad de una representación de naturaleza orgánica, consistiendo y complementándose recíprocamente con otra representación de carácter ideológico-político.

Pasando del plano de los principios al de la "praxis política", subraya esta obra la virtualidad que pudo tener la representación pública familiar como factor de equilibrio y moderación dentro del proceso de transformación y cambio político que sufre la nación española.

SUMARIO: I.—INTRODUCCION. LA IDEA DE LIBERTAD Y EL SIGNIFICADO DE LA REPRESENTACION POLITICA. II.—EL MARCO SOCIOLOGICO-POLITICO DE LA REPRESENTACION PUBLICA FAMILIAR. III.—SUPUESTOS PARA UNA FUNDAMENTACION DE LA REPRESENTACION PUBLICA FAMILIAR. IV.—LA REPRESENTACION PUBLICA FAMILIAR Y EL FENOMENO ASOCIACIONISTA. V.—REPRESENTACION PUBLICA FAMILIAR Y DESARROLLO POLITICO.

UNIVERSIDAD DE MURCIA



JOSE LUIS MIRETE NAVARRO

LOS PRESUPUESTOS FILOSOFICOS
DEL DERECHO EN M. ALONSO
MARTINEZ

SUMARIO: I.—DEBER Y DERECHO EN EL PENSAMIENTO DE M. ALONSO MARTINEZ: 1) LA IDEA DEL DEBER DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UN DOCTRINARIO. 2) EL DEBER COMO PRESUPUESTO DEL DERECHO. II.—TEORIA DE LOS "DERECHOS INDIVIDUALES": 1) CUESTION TERMINOLOGICA, DE METODO Y DE FUNDAMENTO. 2) TEORIA GENERAL DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES EN M. ALONSO MARTINEZ. 3) EL CARACTER NO "LEGISLABLE" DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES. SU ACOGIDA EN LA CONSTITUCION DE 1869.

UNIVERSIDAD DE MURCIA

FACULTAD DE DERECHO

MURCIA 1976.

**PEDRO CABRERA FERRANDEZ ■ ANTONIO MARTINEZ.MARIN
AMBROSIO SEMPERE FLORES ■ SEBASTIAN SERRANO SEGOVIA
MÁNUEL ZAPATA NICOLAS**

**LA COMARCA
DE LA
VEGA BAJA
DEL
RIO SEGURA**

**Estudio socio-económico
para un desarrollo integral**

UNIVERSIDAD DE MURCIA

Facultad de Derecho

1977



Rafael Serra Ruiz

HONOR, HONRA E INJURIA

EN EL DERECHO MEDIEVAL ESPAÑOL



DEPARTAMENTO HISTORIA DEL DERECHO

UNIVERSIDAD DE MURCIA



Agustín Bermúdez Aznar

**El Corregidor en Castilla
durante la Baja Edad Media
(1348-1474)**



Departamento de Historia del Derecho

Universidad de Murcia



**Contribución al Estudio
del Corporativismo Curial
El Colegio de Abogados de Murcia**

AGUSTIN BERMUDEZ AZNAR



Departamento de Historia del Derecho

Universidad de Murcia

JULIO BARTHE

PRONTUARIO
MEDIEVAL

SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE MURCIA

1979



CESAREO GUTIERREZ ESPADA

LA RESPONSABILIDAD
INTERNACIONAL POR
DAÑOS EN EL DERECHO
DEL ESPACIO

SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE MURCIA

1 9 7 9



ESTUDIOS DE DERECHO CIVIL

EN HONOR DEL
PROF. BATLLE VAZQUEZ

INDICE GENERAL

<i>Recuerdo y noticia biográfica del profesor Batlle Vázquez, por Francisco Rico Pérez</i>	11
<i>Pluralidad de ventas de una misma cosa, por Manuel Albaladejo</i>	19
<i>Matrimonio civil y divorcio, por Mariano Alonso Pérez</i>	39
<i>La doble nacionalidad, por Juan Aznar Sánchez</i>	75
<i>Incidencias de la técnica en el derecho a la intimidad privada, por Georgina Batlle Vázquez</i>	135
<i>Introducción a una metodología jurídica del dinero, por José Bonet Correa</i>	147
<i>La unificación supranacional del derecho de familia, por José María Castán Vázquez</i>	209
<i>Modificabilidad del régimen de separación de bienes impuestos por la ley a los esposos que se casaron contraviniendo las prohibiciones del artículo 45 del Código civil, por Silvia Díaz Alabart</i>	223
<i>Posesión y contrato de obra, por Luis Díez-Picazo</i>	245
<i>Autonomía y atribución en la colación de bienes, por José Antonio Doral García</i>	263
<i>El posible encuadramiento de las llamadas empresas o filiales comunes en los grupos de empresas, por Justino F. Duque Domínguez</i>	289
<i>El pensamiento jurídico tailandés, por Francisco Elías de Tejada</i>	321
<i>Titularidad dominical y criterios para la fijación de la cuota de participación en la propiedad horizontal, por Diego Espín Cánovas</i>	337



<i>Técnicas legislativas de reforma de la filiación nacida fuera del matrimonio</i> , por Gabriel García Cantero	359
<i>Cobro de lo indebido</i> , por Antonio Gullón Ballesteros	367
<i>Ambito territorial de aplicación del Código civil</i> , por Enrique Lalaguna ...	385
<i>Influencia canónica en la regulación jurídica del nombre propio</i> , por Mariano López Alarcón	417
<i>Limitaciones a la propiedad de extranjeros por razón de defensa nacional</i> , por Francisco Lucas Fernández	449
<i>El fraude a la Ley en las nuevas normas del título preliminar del Código civil español</i> , por Francisco Luces Gil	487
<i>Una configuración nueva de la sanación simple del matrimonio canónico</i> , por Antonio Martínez Blanco	505
<i>Divorcio y derecho</i> , por Rafael Navarro Valls	559
<i>Notas sobre los artículos 45-50 del Código civil</i> , por Juan Roca Guillamón.	615
<i>Algunas consideraciones sobre la transmisión de inmuebles y el artículo 62 de la Ley del suelo</i> , por Juan Roca Juan	651
<i>La empresa como objeto del derecho</i> , por Francisco Rico Pérez	671
<i>La capacidad jurídica y el consentimiento de los cónyuges, con arreglo a la nueva Ley de 2 de mayo de 1975</i> , por Enrique Ruiz Vadillo	697
<i>Sobre los conceptos, sistemas y principios en Derecho mercantil</i> , por Vicente Santos	739
<i>Las causas de extinción de la responsabilidad administrativa</i> , por Francisco Sobrao Martínez.....	763
<i>Un jurista murciano corresponsal en Corte (1727-1734)</i> , por Juan Torres Fontes	833



EDITORIAL REVISTA DE DERECHO FINANCIERO

EDITORIALES DE DERECHO REUNIDAS

UNIVERSIDAD DE MURCIA



ANTONIO DIAZ BAUTISTA

EL ARRENDAMIENTO
DE AUTOMOVILES

SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD DE MURCIA

1 9 7 9



VICENTE SANTOS MARTINEZ

PARA UNA
DIDACTICA
DEL DERECHO

(CON ESPECIALES REFERENCIAS
AL DERECHO MERCANTIL)

INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACION
MURCIA
1978

