

**EL MINISTERIO
DE LA GOBERNACION
CUMPLE
SIGLO Y MEDIO
354.31**

Por AURELIO GUAITA

Sumario: 1. El Ministerio del Interior.—2. Fragmentación del primitivo Ministerio.—3. Consecuencias de la fragmentación.—4. El Ministerio de la Gobernación.—5. Síntesis de un forcejeo histórico y político.—6. El Ministerio, sujeto a una erosión constante: su «descendencia».—7. Más cambios en la denominación: resumen.—8. Continúa la poda.—9. Otras instituciones.—10. La Organización local.—11. Todavía unas palabras.

1. El Ministerio del Interior

La mayor parte de los países cuenta en su estructura ministerial —y algunos desde hace ya siglo y medio— con un Ministerio denominado generalmente del Interior, concebido inicialmente como el organismo estatal al que competía la llamada Administración interior, civil o fundamental, es decir, la Administración general o de fomento: su competencia era en extremo extensa y variada, pues a él se atribuían los diversos servicios que no encajaban exactamente en alguna de las cuatro Administraciones especiales. Por ello se consideraba y aún se considera por algunos autores que el Ministerio del Interior ocupa una situación un poco especial; no lleva ningún nombre significativo (Terson) y atiende a la dirección de los servicios que no han sido especializados: cuando ya se han citado todos los Ministerios se podría decir que es el Ministerio de todo el resto.

2. Fragmentación del primitivo Ministerio

Este importantísimo y gigantesco «resto» hizo que dicho Ministerio gozara siempre de una clara preponderancia en la estructura de la Administración, hasta que diversas circunstancias, ya en el siglo pasado, llevaron a la fragmentación del Ministerio del Interior, que, lenta o rápidamente, según los casos, fué perdiendo jirones de competencia y dando lugar a la mayor parte de los Ministerios actuales.

Las causas de esto fueron principalmente dos: primera, la creciente extensión de la Administración general, lo que hizo imposible que fuera eficazmente regida desde y por único Ministerio, y segunda, la racionalización de la Administración, el espíritu de especialización técnica

que la ha penetrado y que dió lugar a que el Ministerio del Interior fuera perdiendo diversos servicios «especiales» (aguas, caminos, minas, industria, cultura, etc.) y se redujera a algunas atribuciones todavía extensas, variadas e importantes (fundamentalmente policía, administración local y seguridad), pero, ciertamente, mucho más limitadas que las que poseyó en sus orígenes.

3. Consecuencias de la fragmentación

Dentro de ciertos límites, seguramente rebasados, el aludido fenómeno era irremediable, pero, como se ha hecho notar (FORSTHOFF), ha sido perjudicial: *a)* por de pronto disminuyó la capacidad de trabajo del Gobierno, pues cuanto más numerosos son los Ministerios, hay más pérdidas por roces y más frecuentes son también los conflictos de atribuciones; *b)* la proliferación ministerial va necesariamente en detrimento de la unidad y homogeneidad interna de la Administración; *c)* simultáneamente conduce a la congestión en el centro, pues mientras un Ministerio extenso tiende a desconcentrar, un Ministerio «especializado» tiende a la concentración; *d)* también irremediabilmente —al menos *de facto*— esos nuevos Ministerios tienden a crear su propia infraestructura administrativa, incluso en el ámbito local, apareciendo nuevos cuerpos «especiales» de funcionarios, nuevos «delegados» provinciales, etc.; *e)* los órganos generales (Gobernadores y Ayuntamientos principalmente) se convierten en subordinados jerárquicos no de uno, sino de varios Ministerios, en perjuicio de la buena organización administrativa; *f)* por último, acarrea mayor gasto, que, en la medida en que sea superfluo, es también perjudicial.

Todos estos inconvenientes provocaron a principios de siglo en Alemania una extensa literatura sobre la *Verwaltungsreform* (reforma administrativa), que llevó a la convicción general de que el aumento de Ministerios no es nada deseable.

La pretensión directora del Ministerio del Interior no es solamente tradicional, sino que radica en la naturaleza de las cosas. Ha conservado la policía y los asuntos locales, pero hay motivo para preguntarse si esto será suficiente para garantizar la unidad de la Administración, pues vaciado en gran parte, como ya se ha dicho, de su originaria competencia administrativa, ese Ministerio se ha convertido en un Departamento primordialmente «político» (DUEZ).

4. El Ministerio de la Gobernación

Lo dicho en los párrafos anteriores es, en general, aplicable a España, en la que, sin embargo, hay que señalar:

a) Los repetidos cambios de nombre de este Departamento y la escasa aceptación del nombre de Ministerio del Interior.

b) La consolidación relativamente tardía del Ministerio, mientras que, por el contrario, nos adelantamos a los demás países en la creación de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Ejército, Marina, Justicia y Hacienda. Ha de advertirse, no obstante, que, al reducir Felipe V en 1717 las Secretarías de Despacho de cinco a tres, una de éstas se llamó de «Justicia, Gobierno Político y Hacienda»; es el antecedente más remoto de nuestro actual Ministerio de la Gobernación.

c) El haber conservado una competencia más extensa que en otros países, que han creado, por ejemplo, Ministerios de Sanidad, Correos, etcétera, materias que siguen atribuidas entre nosotros al Ministerio de la Gobernación.

d) Durante el siglo XVIII, las materias (entonces existentes) que luego se atribuyeron al Ministerio de la Gobernación se encontraban desperdigadas por las restantes Secretarías del Despacho, es decir, los cinco Ministerios que se acaban de enumerar; por ejemplo, según el Real Decreto de Fernando VI de 15 de mayo de 1754, correspondían a la Secretaría de Estado los asuntos de Correos, Archivos, Bosques, Academias, etc. Y hasta la creación del Ministerio de Fomento en 1832, correspondía al Ministerio de Justicia la Policía (lo que sucede también hoy en Gran Bretaña, Norteamérica y Suiza, países en los que Policía y Justicia dependen de un mismo Ministerio).

5. Síntesis de un forcejeo histórico y político

Por Decreto de 6 de febrero de 1809 se creó por Bonaparte, y a imitación de Francia, un Ministerio del Interior; lo propio hicieron, por su parte, las Cortes de Cádiz (artículo 222 de la Constitución de 1812), si bien, huyendo del término francés, crearon dos Ministerios, llamados de la Gobernación, uno para España y otro para Ultramar; estos Ministerios nacieron ya cargados de sentido y contenido político,

por lo que sufrieron los avatares que se sucedieron a lo largo de la primera mitad del siglo en la historia política española; y así, fueron luego suprimidos los dos Ministerios de la Gobernación (Real Decreto de 4 de mayo de 1814) al regreso de Fernando VII a España; restaurados (Decreto de 14 de agosto de 1820) como consecuencia del triunfo de la sublevación de Cabezas de San Juan, y de nuevo suprimidos (Decreto de 27 de mayo de 1823) con la intervención de los «Cien mil hijos de San Luis». En la misma fecha surgía un único Ministerio, ahora llamado del Interior, que suprimía pocos meses más tarde Fernando VII (Decreto de 3 de octubre de 1823).

Pero era patente la necesidad de este Ministerio, llamado a ser el principal instrumento de la trascendental reforma administrativa operada en España en el siglo XIX, y fué de nuevo creado, todavía en las postrimerías del *antiguo régimen* (Real Decreto de 5 de noviembre de 1832), sólo que con el nombre de Ministerio de Fomento, para evitar tanto el nombre de Interior como el de Gobernación, que recordaban, respectivamente, la ocupación francesa y a los liberales de Cádiz (Federico Suárez).

En el citado Real Decreto, expedido por doña María Cristina durante la enfermedad del Rey, se dice que la creación del Ministerio de Fomento había sido ya acordada por Fernando VII en su Decreto autógrafo de 5 de enero de 1830. Pero este Decreto no llegó a ver la luz pública «por las intrigas que rodeaban al trono».

Decía Javier de Burgos—quien más empeño puso, junto con el Ministro de Hacienda López-Ballesteros, en la creación del Ministerio del Interior, Gobernación o Fomento—: «Hay personas que resistirían la erección de un Ministerio de lo Interior, porque esta institución existió con este nombre durante el gobierno intruso, y con otra denominación bajo el gobierno revolucionario. Los que así pensasen depondrían luego tan pueril preocupación...»; y decía también: «Si con la existencia de un Ministerio de la Gobernación es compatible la continuación de algunos o de muchos males, apenas sería posible, destruido aquel centro de acción administrativa, promover ninguna especie de bienes.»

Muerto Fernando VII e instaurado el Estado liberal, volvió a llamarse este Ministerio del Interior (Real Decreto de 13 de mayo de 1834) y de la Gobernación (Real Decreto de 4 de diciembre de 1835), nombre éste que ha conservado ya casi ininterrumpidamente.

6. El Ministerio sujeto a una erosión constante: su «descendencia»

Fué poco después, a mediados del XIX, cuando el Ministerio de la Gobernación sufrió la gran poda al desgajársele todo lo relativo a los servicios de obras públicas, culturales y económicas para formar un nuevo Ministerio, llamado inicialmente de Comercio, Instrucción y Obras Públicas (Real Decreto de 28 de enero de 1874), y precisamente de Fomento poco después (Real Decreto de 20 de octubre de 1851), nombre que ya no comprendía tanto, orgánicamente, como en 1832, aunque sí bastante más de lo que significó años más tarde.

En efecto, al segregarse del Ministerio de Fomento en 1900 el de Instrucción Pública y Bellas Artes, se llamó a aquél Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, pero recuperó su nombre de Fomento en 1905 (entonces ya sin la instrucción pública); en 1928 se desgajó el Ministerio llamado de Economía Nacional (de Agricultura, Industria y Comercio de 1931 a 1933), con lo que el Ministerio de Fomento se redujo a las obras públicas, y así—de Obras Públicas—es como se designa a este Ministerio desde 1931. Como se ve, desde el punto de vista de la organización ministerial, el nombre de Fomento ha tenido un siglo de vida (1832-1931), pero sujeto a una constante erosión; y también antes de la supresión definitiva en 1931 se prescindió del nombre en dos periodos (1834-51, 1900-05).

Más o menos remotamente, pero en «línea recta», la mayoría de los actuales Ministerios españoles «desciende» y procede por sucesivas carioquinesis del de Fomento de 1832: 1) Gobernación, 2) Obras Públicas (1874: Comercio, Instrucción y Obras Públicas) 3) Educación Nacional (1900: Instrucción Pública y Bellas Artes) 4) Trabajo (1920: desgajado de Gobernación y del de Fomento entonces existente), 5) Agricultura (creado al escindirse en dos en 1933 el de Agricultura, Industria y Comercio, desgajado a su vez—Economía Nacional—del de Fomento en 1928), 6) Industria, 7) Comercio (procedentes ambos del de Industria y Comercio, desdoblado en 1951), 8) Información y Turismo (1951: procedente de Gobernación y Educación Nacional) y 9) Vivienda (1957: procedente de Gobernación y Trabajo).

Ese fraccionamiento lo previó claramente Oliván, que escribía en 1843 sobre el Ministerio de la Gobernación: «De él nacerán con el tiempo otro u otros» (Instrucción Pública, Obras Públicas, Industria, o sea el de Fomento).

Resulta, pues, que de los quince Ministerios españoles (dejando a un lado la Presidencia del Gobierno) se consagran seis a las Administraciones especiales (Asuntos Exteriores, Ejército, Marina y Aire, Justicia, Hacienda) y nueve a la general, de fomento, social o interior (aparte de que los Ministerios «especiales», sobre todo el de Hacienda, despliegan también su actividad en el campo de la Administración social o de fomento).

7. Más cambios en la denominación: resumen

Al estructurarse de nueva planta la Administración central después del 18 de julio de 1936, se crearon dos Ministerios llamados del Interior y de Orden Público (Ley de 30 de enero de 1938), que se fundieron poco después en el actual y de nuevo llamado Ministerio de la Gobernación (Ley de 29 de diciembre de 1938). Hemos conocido, pues: un Ministerio de Fomento en 1832-34, 1851-1900, 1905-31; un Ministerio del Interior en 1809, 1823, 1834-35 y 1938, y un Ministerio (o dos) de la Gobernación en 1812-14, 1820-23, 1835-1936 y 1938.

8. Continúa la poda

Como ya se ha visto, aun en esta última etapa (es decir, después de 1938) ha seguido segregando servicios este Ministerio; Prensa y Propaganda emigró a la Secretaría General del Movimiento en 1941, al Ministerio de Educación Nacional en 1945 y al de Información y Turismo en 1951; también a éste, y en 1951, el de Turismo; Arquitectura, Fiscalía de la Vivienda, Urbanismo y Regiones Devastadas pasaron al Ministerio de la Vivienda en 1957. Ha recuperado, en cambio, los servicios relativos a la Policía de Tráfico en Carretera.

En la actualidad, el Ministerio de la Gobernación consta de una Subsecretaría, las Direcciones Generales de Administración Local, Seguridad, Política Interior, Beneficencia y Obras Sociales, Sanidad, Correos y Telecomunicación y (en parte) Guardia Civil, la Secretaría General Técnica y la Jefatura Central de Tráfico.

9. Otras instituciones

Del Ministerio de la Gobernación dependen también:

1) Diversos Organismos autónomos, por ejemplo: el Instituto de Estudios de Administración Local, la Organización Nacional de Ciegos, los Patronatos Nacionales Antituberculoso y de las Enfermedades del Tórax, de Asistencia Psiquiátrica y de Rehabilitación y Recuperación de Inválidos, etc.

2) Varios centros docentes para funcionarios del Ministerio: el citado Instituto (Secretarías, Interventores y Depositarios de Administración Local), las Academias del Cuerpo General de Policía y de la Policía Armada, la Escuela Oficial de Telecomunicación, la Escuela Nacional de Sanidad.

3) Distintos establecimientos sanitarios y benéficos personificados (fundaciones públicas, personas jurídicas).

10. La organización local

La organización local de los servicios del Ministerio coincide generalmente con la división provincial: Gobiernos Civiles, Jefaturas Provinciales de Sanidad, Juntas Provinciales de Beneficencia, Diputaciones Provinciales, etc.

Otras veces los órganos correspondientes tienen carácter supraprovincial: Jefaturas Superiores de Policía y (los previstos) Gobernadores civiles generales.

En algunos casos los servicios no comprenden toda la provincia, pero sí el territorio de varios Municipios: Delegados del Gobierno en las Islas Baleares y Canarias en las que no reside el correspondiente Gobernador civil.

Por último, hay órganos de ámbito municipal: el ejemplo más importante y claro, por supuesto, los Alcaldes.

11. Todavía unas palabras

Deliberadamente he condensado hasta el máximo la exposición del tema. En realidad, la historia del Ministerio de la Gobernación es casi

la de la Administración española, y en mi opinión, algunos de los males que aquejan a ésta son los mismos —y por lo mismo— que los sufridos por aquél. Por supuesto, mi opinión —quizá mantenida casi «en solitario», no sé— puede ser errónea, pero, desde luego, no interesada, pues al fin y al cabo, aunque funcionario, el autor no lo es del Ministerio de la Gobernación.

Las consecuencias que se derivan de lo tan sumariamente expuesto no voy a decirlas ahora; y no porque me escude en lo que, por otra parte, sería seguramente verdad —en falta de tiempo y de espacio—, sino por estas dos razones: lo que yo pudiera decir serían interpretaciones muy personales que posiblemente interesarían a muy pocos, y, sobre todo —*last but not least*—, no quiere interferir el ánimo del lector.