

II SYMPOSIUM DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

061.3:35(093)

Durante los días 13 al 15 de noviembre se ha celebrado, en la Escuela Nacional de Administración Pública (Alcalá de Henares), organizado por el Instituto de Estudios Administrativos, el II Symposium de Historia de la Administración.

El móvil que ha inspirado esta reunión—que tuvo su precedente inmediato en noviembre de 1967—es la seguridad de que estas experiencias interdisciplinarias constituyen un fructífero método de colaboración y estudio. En el campo concreto de la historia de la Administración, la colaboración entre administrativistas e

historiadores resulta imprescindible para un adecuado conocimiento de la historia de las instituciones y estructuras de la Administración pública.

Primer día: jueves 13

Abrió la reunión el profesor De la Oliva, director de la Escuela Nacional de Administración Pública, que, tras dar la bienvenida al nutrido grupo de participantes, principalmente catedráticos y profesores de Historia, Historia de la Administración y Derecho administrativo, cedió la palabra al profesor Meilán Gil, se-

cretario general técnico de la Presidencia del Gobierno y director adjunto del Instituto de Estudios Administrativos. Pasó revista el profesor Meilán al balance de lo realizado hasta la fecha, expresando la necesidad de la preparación, con la debida antelación, del futuro III Symposium de Historia de la Administración, posible conclusión de estas reuniones.

A continuación, don Agustín Bermúdez Aznar, profesor del Departamento de Historia del Derecho Español de la Universidad de Murcia, disertó sobre el tema «El asistente real en los concejos castellanos bajomedievales». Señaló que no se ha considerado la figura del asistente como un funcionario específico, sino que se le ha conceptualizado como una variante del corregidor; aun existiendo diferencias entre una y otra figura, la naturaleza jurídica del cargo es, en esencia, como la del corregidor: un agente real destinado a hacer patente la presencia del poder central en la vida municipal.

Se reclutaban de las personas que gozaban de la confianza del monarca, letrados calificados y baja nobleza.

Todas sus atribuciones venían expresadas de manera inequívoca en las cartas de nombramiento, y su ámbito territorial es objeto de especificación en las correspondientes cartas.

Por último, el profesor Bermúdez añadió un apéndice documental en el que se incluyen cartas de nombramiento y atribuciones de asistentes.

La segunda conferencia corrió a cargo del catedrático de Historia del Derecho Español de la Universidad de Murcia, don Joaquín Cerdá Ruiz Funes, y versó sobre el tema «Para un estudio sobre los adelantados ma-

yores de Castilla; siglos XIII-XIV». A grandes rasgos, y en ocasiones entrando en detalles, el conferenciante analizó algunos aspectos de una institución como es la de los adelantados, que tuvo una gran importancia en la historia de la Administración territorial de la Corona durante la baja Edad Media.

El profesor Cerdá señaló que el oficio de adelantado mayor da nombre a las circunscripciones territoriales donde lo ejerce, en las que se encontraba un buen número de ciudades importantes. El adelantado podría ser un alto oficial designado por el rey para regir un territorio avanzado o situado en la frontera, o bien hacer referencia a un oficio «destacado o elevado sobre los demás».

Las atribuciones y el poder de los adelantados es tan amplio como el del mismo monarca, ya que sólo tienen en teoría las limitaciones que expresamente se señalen en su carta de nombramiento. Pero en la realidad tenían otras limitaciones, representadas por el poder y privilegios de las ciudades, de los señoríos eclesiásticos o de las órdenes militares.

Don Ignacio Ruiz de la Peña, profesor ayudante de Historia general de España de la Universidad de Oviedo, trató el tema «Notas para el estudio del municipio asturiano medieval (siglos XIII-XIV)». El ponente efectuó un rápido esquema de la estructura municipal de las poblaciones asturianas, las de vieja y nueva fundación, reales y episcopales en aquellas dos centurias. Examinó la base territorial del municipio asturiano: núcleos urbanos y alfores, señalando que el renacimiento de la vida urbana que se opera en el Occidente europeo, simultáneamente con el desenvolvimiento de las institucio-

nes municipales a partir del siglo XI, va a ser en Asturias tardío, lento y en pocos casos plenamente logrado.

Sobre «Control y responsabilidades de los oficiales reales, notas en torno a una pesquisa del siglo XVIII» trató la comunicación presentada por don Benjamín González Alonso, profesor adjunto de Historia del Derecho de la Universidad de Salamanca.

Los medios de control de los oficiales reales en Castilla y la responsabilidad exigida mediante el ejercicio de tales procedimientos fiscalizados son problemas en los que confluyen aspectos sobradamente relevantes no afrontados totalmente por la doctrina jurídica.

Para los administrativistas reviste gran atractivo todo lo que se refiere a la fiscalización y responsabilidad, tanto de la Administración como de los funcionarios, materia polémica en la que son escasos los criterios que admitan calificaciones definitivas y sujeta a sucesivas rectificaciones doctrinales y jurisprudenciales. A los historiadores se les ofrece la oportunidad de constatar la presencia en la España de Carlos III de focos de tensión muy cualificados. La documentación, que ahora se vierte, recoge un ejemplo vivo de la virtualidad en la segunda mitad del siglo XVIII de aquella vía de fiscalización de los oficiales reales castellanos, cuya aplicación resulta precisamente menos conocida: la pesquisa.

El objeto de la presente comunicación se reduce a describir un supuesto de pesquisa y a ofrecer una solución de los textos que lo han perpetuado.

Se puede caracterizar la pesquisa de acuerdo con lo siguiente:

a) Se promueve con la finalidad

de inquirir la comisión de actos individualizados, llevados a cabo por oficiales reales determinados y concretos.

b) Dichos actos son conocidos por el poder central en virtud de acusaciones o denuncias previas.

c) Pudiera ocurrir que los hechos objeto de la pesquisa no consistiesen tanto en irregularidades de sus actores en el estricto desempeño de su oficio cuanto en faltas de contenido penal punibles por vía criminal.

d) La naturaleza de los actos imputados al oficial que queda sometido a pesquisa justifica la inaplicabilidad del procedimiento, restringe su ámbito a la investigación de los cargos atribuidos y produce la inmediata suspensión del encausado en el desempeño de su oficio.

Concluye el profesor González Alonso con las siguientes palabras: «... en todo caso, las normas justas y los funcionarios competentes no suelen bastar para enderezar una sociedad paralizada por los intereses de los poderosos y la incuria e impotencia de sus víctimas.»

Intervino a continuación don Sabino Álvarez Gendín, catedrático de Derecho administrativo, que trató el tema «Bosquejo histórico sobre la Junta General del Principado de Asturias».

La Junta General del Principado de Asturias, en el tiempo que va desde los Reyes Católicos hasta 1834, en que se instituyeron definitivamente las diputaciones provinciales, fue el órgano rector del Principado de Asturias, y estaba constituida por la representación de los concejos elegida democráticamente.

Tenía facultades muy amplias, como la de exigir de los gobernadores y merinos el juramento de guar-

dar fueros y privilegios y la de pedir que fueran residenciados si se extralimitaban; la de ofrecer a los reyes, en circunstancias críticas, hombres y dinero, y atender a la defensa de las costas; la de conocer o negar los subsidios extraordinarios que se pidiesen al Principado, repartiéndolos entre los habitantes; imponer arbitrios y negociar empréstitos; inspeccionar la Administración de Justicia y fijar los aranceles para jueces y escribanos; emprender la construcción de puentes y caminos y demás obras públicas; fomentar la industria, la agricultura y la riqueza forestal; regular las monterías y la ganadería; poner tasa a los productos del país e inspeccionar las pesas y las medidas, los mesones y paradores; velar por la conservación y libertad de los terrenos baldíos; hacer el ojeo de los comunes y arreglar las ordenanzas de los concejos.

En materia de policía de abastos, la ordenanza *non nata* de 1781 daba amplias facultades intervencionistas a la Junta. Ahora bien, no estaban exentas de esta intervención administrativa la sanidad, diversiones públicas, vivienda, caminos, cultivos y beneficencia.

Don Rafael Gibert, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Granada, disertó sobre «Derecho de montes, Derecho de francos». Puso de manifiesto la influencia del Derecho francés en el Derecho de montes, y no la visigótica. Con textos de la alta Edad Media, año 900, e incluso un texto del año 1000 de Carlomagno, demostró que los montes bajo esta influencia no eran susceptibles de aprovechamiento particular, sino que se disfrutaban en común, mientras que en otras regiones de España los montes

eran aprovechados por particulares bajo la influencia de los visigodos.

La profesor adjunto de Historia del Derecho de la Universidad de Madrid, doña Aña María Barrero, trató sobre el tema «Los términos municipales en Castilla en la Edad Media». Siguiendo un criterio geográfico, distribuye el estudio de los términos municipales en cuatro áreas: valle del Ebro, zona burgalesa, valle del Pisuerga y valle del Duero. Son éstos los fueros que aportan más detalles sobre el área que abarca el municipio.

Del examen en conjunto de los términos cabe destacar: su uniformidad en extensión, la complejidad que presenta el valle del Ebro y la concentración de población, la coincidencia de algunos límites con comarcas naturales y la situación de las poblaciones en regiones económica o militarmente interesantes.

El estudio de la administración municipal en la Edad Media ha sido abordado desde un punto de vista institucional y jurídico; sin haberse intentado fijar el ámbito territorial a que estas instituciones y normas afectan. En este sentido se ha encauzado este trabajo.

Parte fundamental del estudio es el apéndice cartográfico de que va acompañado, de tal forma que el texto no es otra cosa que una deducción lógica de lo que los mapas expresan.

Segundo día: viernes 14

La primera conferencia del día versó sobre «La extracomercialidad de los bienes afectados a un destino colectivo en el bajo Imperio romano», y estuvo a cargo del profesor don José Luis Murga Gener, profesor agregado de la cátedra de Derecho

romano de la Universidad de Santiago de Compostela.

Puso de manifiesto que los bienes y patrimonios afectos a servicios o misiones sociales, no obstante su origen y fundamentación en la propiedad privada (*pietatis causa*) o en la religión (*religionis intuitu*), están ya colocados bajo la esfera legal y el poder político. El ordenamiento no ha hecho otra cosa sino tratar de colocar una muralla legal protectora a estas masas de bienes, produciendo de rechazo una extracomercialidad con menos rigidez y mayor normalidad.

Coinciden en estos patrimonios fuerzas tan contrarias que en ello radica su interés. Privados por su origen y por su forma exterior, públicos por su destino y por la inalienabilidad resultante, y siempre de alguna manera religiosos por su viejo carácter nunca perdido, constituyen un conglomerado de principios muchas veces contradictorios. Sin poderse salir del todo de la vieja área iusprivatista, tienen ya todos los caracteres propios de los bienes y patrimonios estatales.

Don Francisco Tomás y Valiente, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Salamanca, trató el tema «Venta de oficios: siglos XVIII y XIX».

Expuso que el proceso histórico de la enajenación por parte de la Corona de muchos e importantes oficios públicos, y de la comercialización de los mismos por sus titulares, se continúa cronológicamente a través de una segunda fase, en que la Corona emprendió la tarea de recuperar los oficios antes donados o vendidos. El fenómeno es, en algunos puntos, coincidentes con el de la incorporación a la Corona de las

alcabalas u otras rentas reales enajenadas.

Pero, añadió, si bien es cierto que la política de recuperación de oficios públicos enajenados a los particulares fue cronológicamente posterior a los siglos durante los cuales los reyes enajenaron tales oficios, también es verdad que el comienzo de la política de incorporación no significó en absoluto la extinción de las ventas de oficios públicos por parte de la Corona.

Sobre «Los oficiales públicos: de las Partidas a los Reyes Católicos» trató la conferencia de don Gonzalo Martínez Díez, profesor agregado de Historia del Derecho de la Universidad de Madrid.

Señaló que ha sido común la necesidad que ha tenido el detentador de la autoridad suprema en la sociedad política de delegar parte de esa autoridad en todos aquellos que eran llamados a ayudarle, suplirle en el ejercicio de la Administración, la justicia y las finanzas.

El funcionario público contemporáneo ha tenido un predecesor inmediato en el ejercicio de la Función pública, incluso el término «funcionario» data del siglo XIX; hasta ese siglo, tanto los textos legales como los tratadistas presentan siempre a los «oficiales» participando en las tareas públicas propias del funcionario actual.

«Abastecimiento de Madrid a finales del XVIII» fue el tema tratado por el catedrático de Historia contemporánea de la Universidad de Madrid, don Vicente Palacio Atard.

Recalcó que la Administración de la España del Antiguo Régimen, y muy en particular la de Madrid, no había conseguido resolver el problema del abastecimiento satisfactoria-

mente, aunque este problema había sido reconocido como uno de los principales de la Administración municipal. Sin embargo, y con todos sus defectos, agravados por las difíciles circunstancias, el abastecimiento alimenticio madrileño ofrecía un cuadro bastante más favorable que el conjunto medio de las otras ciudades castellanas, y sólo podía encontrar niveles semejantes en las ciudades periféricas abiertas al mar, en las que el abastecimiento resultaba más fácil.

Don Alfonso García Gallo, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Madrid, disertó sobre «División de la materia administrativa en la Edad Moderna en España».

Señaló que la creación del Estado moderno supone la formación de un poder fuerte como no se había conocido desde la época romana: un poder que se extiende de un modo eficaz sobre todo el territorio sometido al mismo, y que se alza sobre cualquier otro poder, para quedar como el único. Pero, al mismo tiempo, este poder se extiende también profesionalmente sobre una serie de aspectos de la vida política y social que antes habían escapado a la función rectora del rey.

Todo esto supone una intensificación de la actividad del Estado, no sólo sobre materias nuevas, sino también, para hacerlas más efectivas, sobre otras que desde siempre habían sido de su incumbencia. Esto provoca como consecuencia una diversificación de aquellas actividades, porque no todas son de la misma naturaleza ni pueden desarrollarse de la misma manera. Y también, en una cierta medida, en cuanto el respeto a las antiguas instituciones lo per-

mite, una diferenciación de los órganos administrativos, es decir, la ampliación de lo que es competencia del Estado determina la diversificación de ésta en diversos ramos e inicia a la vez la especialización de los cuerpos dirigentes y de los funcionarios.

A continuación, don Jesús Lalinde Abadía, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Zaragoza, trató el tema «Los medios personales de gestión y su delimitación conceptual».

Con la denominación «medios personales de gestión», trata de evitar el profesor Lalinde el anacronismo que representaría hablar de funcionarios, término que sólo corresponde a una parte del periodo constitucional. Por otro lado, trató también de evitar el problema que se ofrece a los administrativistas, que, al emplear el término «funcionarios», no ignoran que el Estado no se sirve sólo de personas con aquellas condiciones, incluso en momento como el actual, en el que la distinción entre funcionarios «de carrera» y «de empleo» atenúa el problema. Sin embargo, la utilización de una denominación tan amplia como la de «medios personales de gestión» conducirá a omisiones.

Seguidamente, don José Antonio Souto Paz, profesor adjunto de Derecho canónico de la Universidad de Navarra, habló de la «Evolución de la noción de oficio en la doctrina canónica», remontándose a lejanos antecedentes históricos sobre la noción de oficio.

Don Julio Gómez de Salazar, licenciado en Filosofía y Letras, disertó sobre «El orden de prelación de los ministerios». Tras hacer un detenido estudio de los decretos de

creación de las diferentes secretarías, disiente del orden establecido en el artículo 3.º de la ley de Régimen jurídico, y propone el siguiente orden por razón de la antigüedad: Presidencia del Gobierno, Asuntos Exteriores, Ejército, Justicia, Marina, Hacienda, Gobernación, Educación y Ciencia, Obras Públicas, Trabajo, Agricultura, Industria, Aire, Comercio, Información y Turismo y Vivienda.

Tercer día: sábado 16

El profesor don Gaspar Ariño Ortiz, secretario del Instituto de Estudios Administrativos, disertó sobre el tema «Poderes de administración y disposición del príncipe en el Derecho regio».

Partiendo del dogma constitucional de la división de poderes, el ponente planteó el tema de la división de los poderes jurídicos que se opera en el constitucionalismo, como consecuencia del principio de legalidad. Pasó revista a algunos textos característicos de la Constitución francesa de 1791 y la Constitución española de 1812.

La reserva de ley que en ambas se establece (reserva de las decisiones más importantes a favor del legislativo) no es sino la culminación de un largo proceso que arranca de la baja Edad Media y que tratará de configurar una serie de limitaciones a los poderes de disposición del rey. Analizó una serie de textos de las leyes de Partidas y la Recopilación en las cuales se ponen de manifiesto dichas limitaciones, entrando a continuación en el estudio de algunos testimonios doctrinales del Derecho regio, cuyos autores establecen unánimemente la distinción entre el rey

y el reino y someten al primero a la actuación *cum Consilio*. Entre las actuaciones sometidas al consentimiento del Consejo o de las Cortes, estudió especialmente las referidas a la propiedad y la libertad, que constituirán más tarde el núcleo de la reserva de ley.

«Notas histórico-jurídicas sobre el régimen local español» fue el tema que trató don Alfredo Gallego Anabitarte, profesor adjunto de Derecho administrativo de la Universidad de Madrid.

Expuso que el origen y la historia del régimen local español no parece estar en el poder municipal que define unas materias exclusivas del Ayuntamiento, ni en el concepto abstracto y legalista de un Ayuntamiento o unas provincias, ni en el centralismo de los gobernadores civiles, ni en el municipio como asociación legal, sino más bien la permanencia y anquilosamiento del poder socioeconómico del Antiguo Régimen consolidados por unas precipitadas desamortizaciones, con la consiguiente mina de los pueblos, por la traumática experiencia de un ayuntamiento revolucionario y con ejércitos populares, por el absoluto desprestigio de las elecciones ante el falseamiento caciquil, por la ruptura de toda evolución democrática y liberal en la intervención general de los nombramientos de las autoridades locales.

Puso de manifiesto que, a la luz de estos antecedentes, cabe enfocar quizá de otra manera y sin tanto tópico los temas de la centralización, descentralización, autonomía local, etc. Parece fortalecida radicalmente la validez y constante necesidad de una acción estatal fuerte y amplia. Por otro lado, parece dudo-

sa la rectitud de ese proceso de «administrativización» que ha sufrido el estudio del Derecho local; manifestado hasta en la misma terminología. Administración local, «Régimen local» frente al viejo concepto de «gobierno político de los pueblos y de las provincias». Estos antecedentes, finalmente, pueden servir para reflexionar hasta qué punto la atención se debe fijar en las entidades locales, en especial el municipio, no tanto como unidades administrativas pletóricas de autonomía y recursos, afirmándose ante el poder central, sino las entidades locales como escuelas de democracia.

La última conferencia de este II Symposium de Historia de la Administración estuvo a cargo del profesor don Luis Enrique de la Villa, catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Valencia, y versó sobre «Características de la legislación laboral en tiempo de guerra: la historia española en el período comprendido entre el 18-VII-36 y 1-IV-39».

El profesor De la Villa cree que todas las características enunciadas para el desarrollo de la legislación laboral en tiempo de guerra se presentan, acompañadas de las específicas de las guerras civiles, en la española de 1936-1939. Curiosamente se puede observar un cierto paralelismo entre ambas legislaciones, la republicana y la nacional, pese a partir de premisas contrapuestas y de tender, una y otra, a metas diferenciadas: conservar la legislación precedente, con los retoques y condicionamientos precisos, por la parte republicana; crear *ex novo* con vistas a programas renovadores, un sistema propio, por la parte nacional.

Durante el desarrollo de las conflagraciones armadas, la legislación de trabajo toma ciertos perfiles y se marcan en ella características muy peculiares.

Entre estas características, el conferenciante propone las siguientes: aparece una legislación circunstancial, excepcional y acomodaticia, de la que desaparece con frecuencia el factor ideológico para atender las exigencias más terminantes; se observa un acentuamiento del intervencionismo estatal, a costa de la autonomía de la voluntad; se tiende a imponer una austeridad en las costumbres; tiene lugar un empeoramiento directo de las condiciones de trabajo; se adoptan medidas dirigidas a proteger a los sectores más débiles de la población, y, entre ellos, a la clase obrera; se establecen órganos dedicados a la reparación de los desastres de la guerra; disminuyen las garantías jurídicas y, naturalmente, las garantías jurídico-laborales; decrece ostensiblemente la elaboración científica.

Estas notas se manifiestan del mismo modo cuando se estudian los efectos de una guerra civil; pero en tales casos a las características genéricas acompañan otras específicas. Se pueden sintetizar en las siguientes: se trata de una legislación en aplicación localista, no nacional; en tal sentido, coexisten, con mayor o menor importancia, dos legislaciones, y cada una de ellas pretende un corte extremista o de represalia.

En la comunicación que presentó el profesor De la Villa puede leerse el alcance de cada una de estas características; ahora solamente puede llamarse la atención sobre cuestiones de máximo interés desde el

punto de vista histórico y jurídico-administrativo.

En la zona republicana, las incidencias de la organización administrativa laboral conducen a la sustitución del Ministerio por una Consejería de Trabajo y Previsión Social. Por su valor trascendental, cabe señalar el funcionamiento de las *comunas* o *colectivizaciones* anarquistas, en la industria y agricultura, precedente de formas actuales, así en el Este europeo, de autogestión.

En la zona nacional, la aparición de órganos de la Administración de trabajo, y sobre todo el fenómeno desviacionista del pensamiento joseantoniano al configurar, en el Fuego del Trabajo de 1938, las directrices del sindicalismo vertical.

Todas las conferencias de este fructífero II Symposium de Historia de la Administración fueron seguidas de interesantes coloquios, que hicieron posible el intercambio de opiniones y doctrinas entre historiadores y administrativistas.

Sesión de clausura

Con la asistencia del excelentísimo señor ministro de Educación y Ciencia y director del Instituto de Estudios Administrativos, don José Luis Villar Palasí, el profesor Meilán pasó a efectuar una evaluación total del Symposium, sometiendo a discusión de los participantes los posibles temas del futuro III Symposium de Historia de la Administración y proponiendo la creación de una Secretaría Permanente, encargada de la organización de la siguiente reunión.

Finalmente, el excelentísimo señor ministro de Educación y Ciencia clausuró el Symposium, haciendo votos por la celebración del próximo y congratulándose de las interesantes comunicaciones y opiniones de historiadores y administrativistas que conducen a un mayor esclarecimiento de la historia de la Administración.

FEDERICO SUÁREZ JORDANA