

# Función política y cargos políticos: Prefectos y Gobernadores civiles

353.2.075.31 (44) (46)

por

L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Secretario de Primera Categoría de Administración local.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION: EL PERFIL FUNCIONAL DE LA INSTITUCION PREFECTORAL.—II. EL PREFECTO Y SU MITO: SU IMPRONTA SOCIOLOGICA.—III. EL PARALELO CON OTRAS FIGURAS ESPAÑOLAS: GOBERNADORES CIVILES, ALCALDES, ETC.—IV. LO POLITICO FRENTE A LO ADMINISTRATIVO: INTENTO DE CARACTERIZACION.—V. EL VALOR POLITICO DE LA FUNCION PREFECTORAL: FACTORES QUE LO INFLUYEN.—VI. PARALELO CON LA FUNCION POLITICA DEL GOBERNADOR CIVIL: ANTECEDENTES HISTORICOS: 1. FUGAZ DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA: LOS «JEFES POLÍTICOS» DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812. 2. LA REACCIÓN ABSOLUTISTA Y SU INTENTO DE «DESPOLITIZACIÓN» DEL CARGO: LOS «SUBDELEGADOS DE FOMENTO». 3. EL FRACASO DEL INTENTO DE JAVIER DE BURGOS Y SUS CONSECUENCIAS: POLITIZACIÓN Y DESCRÉDITO DEL CARGO.—VII. EL GOBERNADOR CIVIL EN EL NUEVO ESTADO: SUS PRINCIPIOS INFORMADORES.—VIII. PRIMERA Y MAS DECISIVA DE SUS CONSECUENCIAS: SU CONVERSION EN JEFE PROVINCIAL DEL MOVIMIENTO.—IX. LA TRIVALENCIA ESTADO-LOCAL-SOCIAL DEL CARGO Y SU PROBLEMÁTICA.—X. REPLANTEAMIENTO DE LA NOCION POLITICA DE «REPRESENTATIVIDAD».—XI. MODULACION QUE LA NOCION DE REPRESENTATIVIDAD ADQUIERE EN SU REFERENCIA AL CARGO DE «GOBERNADOR CIVIL-JEFE PROVINCIAL DEL MOVIMIENTO».—XII. CARGOS «POLITICOS» Y CARGOS «POLITIZADOS»: 1. REFERENCIA A LOS SUPUESTOS SOCIOLOGICOS: LA «OBJETIVACIÓN» DE LA POLÍTICA Y LA «DINAMIZACIÓN» DE LA ADMINISTRACIÓN. 2. REFERENCIA A LOS SUPUESTOS JURÍDICOS: LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS POLITIZABLES (EL ORDEN PÚBLICO, LA POLICÍA SOBRE LA LIBERTAD Y LA TUTELA DE LAS CORPORACIONES LOCALES).—XIII. EL GOBERNADOR CIVIL-JEFE PROVINCIAL DEL MOVIMIENTO, CARGO POLITICO.—XIV. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCION: EL PERFIL FUNCIONAL DE LA INSTITUCION PREFECTORAL

Continuamos en este nuevo trabajo—cuarto de la serie—la exposición y el análisis de las sugerencias que suscitó en nosotros el *stage* que cerca del Ministerio del Interior (Inspection Général de l'Administration) y de la Prefectura de La Moselle (Metz) realizamos durante los meses de marzo a mayo de 1969 (1).

Vamos a ocuparnos ahora de una figura que es casi un mito, dentro y fuera de Francia: la del Prefecto. Pero, a diferencia de lo que hicimos en los anteriores trabajos, en los que prácticamente nos ceñimos al estudio de las instituciones francesas contempladas, en éste el examen del Prefecto pretende ser únicamente el punto de partida y el centro de referencia desde el que encararnos con la paralela figura española de nuestro Gobernador civil, en tantos aspectos tributaria de aquélla. El contraste entre ambas figuras y la directa incidencia de sus respectivas funciones sobre el plano local nos inducen a considerar, especialmente indicadas para la publicación del nuevo trabajo, las páginas de esta Revista, tan volcada y vocada precisamente al «estudio de la vida local», con todo su enorme valor de trampolín de ideas y problemas propios y no de mero receptáculo de los surgidos en otros ámbitos.

Se explica, por ello, que sean tan pocos los administrativistas de cuya temática—y, por lo mismo, de cuyas preocupaciones—estén ausentes aquellos problemas. GARCÍA DE ENTERRÍA, con su conocido opúsculo *Problemas actuales del Régimen local*, constituye, sin duda, el más ilustre representante de esta tendencia doctrinal. Pero no sólo entre los cultivadores del Derecho hallamos manifestaciones de aquella preocupación. En el

---

(1) Los otros tres trabajos a que aludimos en el texto son: «Los servicios de Inspección en la Administración pública francesa y sus intentos de reforma», en *Documentación Administrativa*, núm. 129, mayo-junio 1969; «La función coordinadora del Prefecto: técnicas que la articulan», en el *Boletín de Documentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación*, núm. 52, mayo-julio 1969, y «La organización de las Prefecturas: antecedentes, plan-tipo, desviaciones», en el mismo *Boletín*, núm. 54.

orden político-práctico encontramos análogas muestras de sensibilización ante el tema en la proyección y arraigo alcanzados por los Cursos—el próximo hará el número 11—que, bajo la expresiva rúbrica de *Problemas políticos de la Vida local*, se vienen celebrando anualmente en el espléndido marco del Castillo de Peñíscola, organizados por la Delegación Nacional de Provincias. Ellos pretenden ser un poco la réplica de los hombres que «viven» esa vida local y, por lo mismo, la «hacen» frente a quienes sin hacerla ni vivirla, al menos de modo tan directo, la «interpretan» y encauzan.

En otro lugar hemos aludido a estos Cursos, contrastándolos con las primitivas *Semanas de Estudios para la Reforma Administrativa*, que, organizadas por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, se celebraron en Santander. Unos y otros cursos apuntan un desigual concepto de lo que debe entenderse por «reforma administrativa», creyendo sinceramente que el enfoque político y, por lo mismo, material o de fondo, dado a los de Peñíscola, les abre perspectivas de mayor fecundidad (2).

El contraste entre los cargos de Prefecto y Gobernador civil puede hacerse globalmente, atendiendo al contorno total de sus figuras, o analíticamente, en razón del peculiar despliegue de cada una de sus respectivas funciones y de su diferencial *status* jurídico. En este sentido, cuatro son, por lo menos, los aspectos o funciones a considerar en la institución prefectoral y que admitirían un provechoso contraste con las correlativas funciones de nuestros Gobernadores civiles: 1) El aspecto *político*, que hace del Prefecto un órgano de este carácter; 2) el *administrativo*, que lo erige en Jefe de la Administración departamental; 3) el *profesional o funcionarial*, que lo convierte en funcionario de carrera sujeto a una peculiar situación estatutaria, y 4) el *público o sociológico*, que lo sitúa en el centro mismo de la vida social y de relación de su Departamento, imponiendo, en cierta manera, la publicación de su vida y actividades privadas.

---

(2) Vid. nuestro trabajo «A vueltas con la reforma administrativa: un nuevo aspecto de la misma», en *Documentación Administrativa*.

Los cuatro aspectos citados pueden reducirse—o al menos, los vamos a reducir aquí—a los dos que verdaderamente nos interesan: 1) el político, en el que englobaremos el público o sociológico, y 2) el administrativo, en el que refundiremos el profesional o funcionarial. Somos plenamente conscientes, sin embargo, de la relatividad de esta reducción a dos de las funciones prefectorales. Lo político frente a lo administrativo resultará siempre de tan fácil comprensión conceptual como de difícil deslinde material. ¿Cuándo se ejercerá función política y cuándo función administrativa? Acaso esta pregunta sea de tan imposible respuesta como la de interrogarse cuándo estamos cortando con la hoja derecha de unas tijeras y cuándo con la hoja izquierda.

En cualquier caso, es nuestro propósito contraer este estudio a los aspectos políticos constatables en ambos cargos, situándonos, por consiguiente, de frente a sus respectivas vertientes políticas. Y ello aunque la mirada tenga que captar también—por razón de la unidad del objeto contemplado—parte de sus aspectos administrativos colindantes. En un próximo trabajo, continuación y complemento de éste, abordaremos de plano el estudio de las funciones administrativas, asimismo ínsitas en el núcleo de ambos cargos, para lo que tendremos justamente que invertir la perspectiva ahora elegida.

## II. EL PREFECTO Y SU MITO: SU IMPRONTA SOCIOLOGICA

Es evidente que si el mito surge de la pasión con que una persona o una idea se ama o se odia, se defiende o se combate, todo o casi todo lo que a favor o en contra de la figura del Prefecto haya que decir, habrá sido ya dicho. Unas veces, por los literatos; otras, por los historiadores; otras, por los políticos; otras, finalmente, por los administrativistas, enjuiciando cada uno de ellos, desde su peculiar prisma, las diversas facetas concurrentes en el examinado. Esta «prefecto-manía» o «prefecto-fobia» no hace sino confirmar la agudeza de la recomendación de André SIEGFRIED cuando aconsejaba estudiar el alma de un

pueblo precisamente a través del drama vital de aquel de sus personajes que fuera, a la vez, el más criticado y el más irremplazable.

Al Prefecto se le ha reprochado unas veces su impotencia y otras su exceso de poder (*les petits rois des Départements*); unas veces se le ha tildado de figura anacrónica y puramente decorativa—y, por lo mismo, inofensiva—, en tanto que otras se le ha calificado como el mayor de los obstáculos a eliminar para una efectiva democratización de la Administración. En el último referéndum francés, celebrado precisamente durante aquellos días, tuvimos ocasión de comprobar, a través de una atenta y curiosa lectura de su prensa (¡qué jugosidad y frescura la de sus argumentos polémicos!) cómo uno de los caballos de batalla de la reforma regional proyectada lo era precisamente el Prefecto y los poderes que en la administración de la nueva circunscripción se le atribuían, con mengua de las que, con una terminología ya un tanto gastada, pero muy expresiva, denominaban «la genuina representación de sus fuerzas vivas».

En todos los cambios de régimen, por convulsivos y violentos que fueran, la figura prefectoral jamás se vio amenazada, habiéndose hecho proverbial, ante cualquier cambio, la afirmación de que «los Prefectos cederán su puesto... a los Prefectos». Se da, incluso, la significativa circunstancia de que cuando las Constituyentes de 1946, cediendo al clamoreo de quienes, seducidos por el modelo inglés, oponían la institución prefectoral al progreso de las libertades democráticas, intentaron dotar de aparato ejecutivo propio a los Consejos generales privando de semejante función al Prefecto y a la Prefectura. Tal reforma no pudo llevarse a efecto entre otras razones—he aquí lo sorprendente—por falta de entusiasmo de los propios Consejos en reclamar su cumplimiento. Comentando el hecho dice BRIAM CHAPMAN: «Coinciden, pues, los políticos, los Presidentes de los Consejos generales y el Gobierno en no desear la reforma, aunque ninguno considere discreto decirlo así en público. Se dan todos los motivos para creer que el artículo 87 de la Constitución continuará siendo letra muerta y que la si-

tuación provisional se convertirá en definitiva» (3). Previsión que se cumplió totalmente al aprobarse, años más tarde, una nueva Constitución.

Esta falta de objetividad, esta óptica pasional al enjuiciar, no sólo la institución prefectoral, sino también, y de rechazo, a los Prefectos mismos, en cuanto personas de carne y hueso, resultará más fácilmente comprensible en la medida en que se ponga en relación con la psicología misma del francés. Esta que parece elemental precaución cuando se trata de enjuiciar el espíritu inglés y las singulares instituciones en que plasma, se olvida lamentablemente cuando los juzgados son los franceses. En este sentido, acaso la palabra de que más ha abusado la literatura revolucionaria francesa de exportación haya sido la de *universel*. Contrariamente, el inglés no aspira a exportar sino manufacturas, reservándose en exclusiva para su uso doméstico o insular las «mentefacturas», una de las cuales es precisamente su inaprehensible Constitución. El adjetivo *common*, tan prodigado por los ingleses es, desde un punto de vista internacional, la menos común de las palabras.

De ahí que haya tenido que ser un inglés el que, a la hora de examinar la hiperestesia de nuestros vecinos frente a sus Prefectos, haya recurrido, con la mayor naturalidad, a una explicación de tipo psicológico. Hela aquí: «La esencia de la actitud francesa ante el Cuerpo prefectoral es que atribuyen a sus miembros los vicios que ellos mismos poseen y les exigen las virtudes de que ellos, como entidad cívica, carecen. Saben que lo que falta en la vida francesa es una conciencia social y un nivel alto de moralidad política, y de ahí que esperan de los Prefectos que proporcionen estas cualidades. Si éstos fracasan en lograr este tipo especial de mando (lo que ocurre a algunos) son tildados de incompetentes y quizá de deshonestos. Si, por el contrario, obtienen éxito, se convierten en objeto de animosidad personal, pues al francés, como a cualquier otro, no le gusta, en realidad, las cualidades que sabe que a él le faltan... Este esquema de conducta social no es desconocido para los sociólogos. Es la huida

---

(3) Vid. Briam CHAPMAN, *Los Prefectos y la Francia provincial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, pág. 245.

de la responsabilidad, la necesidad primitiva, pero muy real, que una sociedad tiene de encarnar en una figura tangible y personal sus dificultades. El Prefecto tiene esta responsabilidad personal que el pueblo proyecta sobre él. Para un observador atento, la actuación del Cuerpo prefectoral no se ajusta al mito popular de autoritarismo, crueldad, manipulación de fuerzas secretas, conocimientos misteriosos y volubilidad política... El observador podría pensar, en resolución, que el Cuerpo prefectoral es un conjunto de hombres de los que los franceses podrían, con una o dos salvedades razonables, estar justificadamente orgullosos. Bien es verdad que, si efectivamente llegaran a estarlo, perderían una de las víctimas propiciatorias favoritas de su país» (4).

Una semejante explicación valdría también para comprender muchas reacciones del carácter español a la hora de enjuiciar algunas de sus figuras más populares o impopulares, doble vertiente de una misma realidad. Y así, si sustituimos en la frase transcrita las referencias al civismo por otras alusivas a las virtudes morales o con valor de testimonio y ejemplarización, el «cliché» de CHAPMAN nos serviría para explicar el no menos singular comportamiento del hombre español frente a una de sus figuras más prototípicas: el cura o sacerdote. Se les exige tanto, se les enjuicia desde unos valores entendidos tan elevados, que su calificación media ante la pública opinión difícilmente podría ir más allá de un «aprobado dudoso». Es evidente que cuanto más indiscutibles aparezcan los valores que dan vida a una institución, tanto más discutibles—y discutidos—aparecerán quienes asuman la gloria y la servidumbre de personificarlos.

### III. EL PARALELO CON OTRAS FIGURAS ESPAÑOLAS: GOBERNADORES CIVILES, ALCALDES, ETC.

Por creer con DESCARTES que «conocer es comparar», vamos a intentar recoger aquí algunas coincidencias y discrepancias entre la figura del Prefecto y la paralela de nuestro Go-

---

(4) *Vid.* op. cit. nota anterior, págs. 315-317.

bernador civil. Lo primero que llama la atención a este respecto es la consideración de nuestra primera autoridad provincial por la pública opinión desde una posición menos polémica o, como se diría hoy, «contestataria», que la de su equivalente traspirenaico.

El español como el francés, ha convertido en actitud tópica la de «meterse con la Administración» pero, a diferencia de éste, lo ha hecho con la Administración considerada como una totalidad y no con esta o aquella de sus figuras o instituciones por representativas o significantes que pudieran resultar. De ahí que las críticas y varapalos se los haya llevado entre nosotros ese ente abstracto e impersonal que es el «funcionario» a secas, o en expresión más técnica pero también más peyorativa la «burocracia», en cuyo colectivo sería muy difícil incluir al Gobernador, habida cuenta de su predominante carácter político que, en cierta manera, lo segrega de aquél para encajarle en otro grupo sociológicamente bien definido: el de los políticos. Ciertamente que ambas facetas le abarcan e implican, como luego veremos, pero entre nosotros la segunda ha difuminado un tanto a la primera.

En efecto, la figura del Gobernador civil nunca se ha esgrimido entre nosotros para personificar las virtudes o los vicios —que de ambos tendrá—de nuestra Administración, en tanto que en el vecino país el Prefecto ha polarizado en torno a su figura toda la capacidad de reacción del administrado, del político y hasta del literato frente a la omnipresente maquinaria estatal. En ningún texto histórico hemos encontrado alusiones al Gobernador como ésta que ORTIZ DE ZÚÑIGA dedica a los Alcaldes, entusiasmado ante la sorprendente pujanza de la institución: «Quizá el Alcalde sea—escribe—el único cargo público civil que más haya sufrido los embates del tiempo y de las revoluciones sin haber caído jamás al golpe reformador» (5).

Ya en nuestros días se hace igualmente eco de este vigor de la primera autoridad municipal el maestro JORDANA DE POZAS cuando escribe: «entre los *dramatis personae* que se mueven

---

(5) Vid. Juan BENEYTO PÉREZ, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Ed. Aguilar, Madrid, 1958, pág. 584.

en el amplio escenario de la vida local española, el Alcalde es el protagonista... Una buena medida del papel importante que siguen desempeñando los Alcaldes es la de su popularidad. La persona del Alcalde es, por lo común, no sólo en los pueblos, sino en las ciudades, mucho más conocida y recordada que la de sus superiores en la escala gubernativa. Me atrevo a decir que en una encuesta hecha en las calles, en las tiendas, en las casas, de cualquier población española, desde el más pequeño de sus Municipios hasta Bilbao, Sevilla, Barcelona o Madrid, demostraría que mientras muchos vecinos *no recuerdan el nombre del Gobernador civil, del Director general o del propio Ministro y de sus antecesores*, son pocos los que ignoran el de su Alcalde y el de quienes le precedieron en el cargo durante los últimos años... El teatro español, fiel espejo de la vida, tiene dos joyas universales que reflejan, respectivamente, la esencia del buen «vivir comunal» a que se refiere JUAN DE MENA, y la excelsa figura de un Alcalde castellano: son *Fuenteovejuna*, de LOPE DE VEGA, y *El Alcalde de Zalamea*, de CALDERÓN DE LA BARCA (6).

Tampoco encontramos en la literatura costumbrista de la época que tanto gustó de poner en solfa figuras ya de orden burocrático como el «cesante», ya de orden político como el Diputado o el General, ya finalmente de orden social como el «cacique», referencias claras a los Gobernadores civiles. En este aspecto, la «popularidad de la impopularidad» o leyenda negra, pareció concitarla sobre su persona y cargo el otro gran personaje de la Vida local: el Secretario de Ayuntamiento. Entra éste polémicamente en la literatura—nos dice BENEYTO PÉREZ—y los autores lo describen como el alma de la corporación, los pies y las manos de los Alcaldes, el equivalente local de las camarillas ministeriales, el *factotum* del pueblo, etc. Si alguien hubiera podido exclamar aquello de «que hablen de nosotros, aunque sea mal», ése hubiera podido ser, sin duda, el Secretario de Ayuntamiento (7).

---

(6) *Vid.* L. JORDANA DE POZAS, «El Alcalde en el Derecho y en la realidad española», en el volumen *Problemas políticos de la Vida local*, tomo VII, Madrid, 1967, pág. 318.

(7) *Vid.* op. cit. nota 5, pág. 589.

A la vista de los «retratos» que este tipo de literatura ha solido hacer tanto en Francia como en España, no cabe duda que habrá que cargar al «haber» del Gobernador antes que a su «debe» el olvido con que le honraron sus cáusticos cultivadores (humoristas, autores teatrales, periodistas...). Las palabras más entusiastas en torno a la figura del Gobernador que hemos encontrado en nuestro rastreo histórico se deben precisamente a un político—CALVO SOTELO—, lo que—sin mengua de su autoidad—les quita no poco de su valor como testimonio genuinamente social o popular. El Gobernador, solía decir el Ministro de Hacienda y antes Director general de Administración local en el Gobierno del General Primo de Rivera, «no es sólo el agente del Estado en su respectiva demarcación, sino que de hecho, en la práctica de todos los días, de todas las horas, ante los ojos de la mayoría de los españoles, *es todo el Estado, el Estado en esencia, presencia y potencia, pues únicamente a través de su autoridad, a menudo a través de su imagen física, saben muchos ciudadanos de las Provincias periféricas que existe una organización política de la Patria, a la cual están condicionados su persona, sus intereses, su hogar, su destino*» (8).

La penuria bibliográfica sobre la figura del Gobernador civil, al cabo de casi siglo y medio de su existencia, resulta, pues, sorprendente, y, por sus posibles explicaciones, también lamentable. Nada más lógico por ello que M. A. PÉREZ DE LA CANAL, en su magnífico buceo sobre los antecedentes político-legislativos del Gobernador civil, nos diga cómo esta capital institución de nuestra Administración «no ha merecido todavía la atención rigurosa de los investigadores y, por eso, lo que de él se sabe queda reducido a las someras alusiones contenidas en los diccionarios o manuales al uso o en alguna que otra obra dedicada al estudio de la Administración provincial o de parciales aspectos de la misma» (9). Por su parte, A. MARTÍNEZ DÍAZ, puesto en

---

(8) Cita tomada del diario *ABC* de 23 de septiembre de 1962. Advertimos aquí que nuestro rastreo histórico no se adentra en la literatura de la postguerra, con obras como la conocida trilogía de GIRONELLA, en la que no faltan algunas alusiones a la figura que nos ocupa.

(9) *Vid.* M. A. PÉREZ DE LA CANAL, *Notas sobre la evolución del régimen legal*

el mismo trance de estudiar la figura que nos ocupa, se expresa con mayor rotundidad y laconismo: «no conocemos—dice—monografía alguna dedicada al estudio de esta institución» (10). He aquí, pues, un sugestivo tema para futuros doctorandos.

#### IV. LO POLITICO FRENTE A LO ADMINISTRATIVO: INTENTO DE CARACTERIZACION

¿Qué es específicamente *lo político frente a lo visto desde lo administrativo*? Advirtamos, de entrada, que no nos interesa ofrecer aquí, si se nos permite la expresión, una «visión política de lo político», sino de conformidad con el epígrafe que vamos a desarrollar, una visión administrativa de lo político y, por lo mismo, «a contrario», una visión política de lo administrativo. Buscamos, pues, más el contraste entre ambos conceptos que sus esencias respectivas.

Para nosotros una dirección será política cuando de alguna manera apele o comprometa a la *persona misma*—y, por extensión, al *grupo* en que se inserta—, ya en sus *valores* más íntimos y trascendentes (ética política), ya en sus *intereses* más vitales, esto es, más intensamente determinantes de su peculiar *status* social, entendido éste como ámbito diferencial de poder o sujeción frente a los demás (sociología política); por el contrario, una dirección será administrativa cuando tenga por exclusivo objeto el *mejor aprovechamiento de las cosas o bienes*, ya directamente (técnica), ya a través de la más racional aplicación de las *aptitudes humanas* necesarias para ello (administración propiamente dicha).

Así, pues, mientras la dirección política pasa por el *ser* de la persona, la dirección administrativa pasa únicamente por su *hacer* con o en las cosas. De aquí arrancan, a su vez, las siguientes diferencias:

---

de los *Gobernadores civiles: 1812-1958*, Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, «Colección Estudios», núm. 6, Madrid, 1964.

(10) Vid. A. MARTÍNEZ DÍAZ, voz «Gobierno Civil», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo X, pág. 630, Barcelona, 1960.

1.<sup>a</sup> Mientras la política *compromete*, la Administración únicamente *obliga*.

2.<sup>a</sup> Una dirección será política o administrativa según la *gravedad e incidencia de sus efectos previsibles*. Cuando éstos puedan comprometer el «ser o no ser» de una comunidad, la decisión habrá de ser política; cuando únicamente puedan afectar a su «buena o mala marcha», la decisión será administrativa. Con la expresión «ser o no ser» aludimos a la permanencia o cambio de aquellos elementos fundantes y por ello fundamentales que dan forma o, lo que es lo mismo, «estado» a una comunidad, y cuya articulación en un sistema jurídico-político da origen a la Constitución y su peculiar mundo de valores (Derecho político interno). Esta Constitución, forma o estado político, viene a ser, respecto de la comunidad, lo que la personalidad respecto del individuo. Y como ella emergerá y se irá fraguando, no de la multitud de actos rutinarios y de mera conservación del diario vivir, sino de las pocas pero graves decisiones a través de las que se dispone de esa vida convirtiéndola en destino o misión.

3.<sup>a</sup> Por su referencia a las personas, y no a las cosas, *cabrán tantas políticas como ideologías o repertorios de valores*; por su referencia a las cosas y no a las personas *no habrá más que una Administración: la que resulte más eficaz, cualquiera que sea la política a la que deba servir*.

4.<sup>a</sup> A la política se aportan—y los porta—valores, sentimientos, ideales, en una palabra, *vida*, por los que, llegado el caso, se arriesga la vida; a la Administración, únicamente esfuerzos, o dicho con más crudeza, *contraprestaciones*, en función de las que habrá que medir aquel riesgo. De ahí la mínima dosis de heroísmo y de entrega que, frente al militante político, se le supone al «burócrata», y a la que no es ajena la baja cotización social de este vocablo. De ahí también la inevitabilidad con que se politizan los debates en torno a cuestiones que pongan en juego los llamados valores tradicionales o religiosos de una comunidad.

5.<sup>a</sup> La política forja *hombres* (dirigentes) porque mira al hombre en su plenitud y, en tal sentido, tiene más de sabiduría

que de ciencia, más de arte que de técnica, más de psicología que de lógica; la Administración forma *expertos* (especialistas) porque atiende más a las habilidades del hacer del hombre que al hombre mismo y, en tal sentido, valora inversamente aquellas disciplinas. Un hombre y una máquina pueden llegar a ser cosas fungibles para la Administración, pero jamás podrían serlo para la política.

La razón parece clara: la Administración opera con el *hacer del hombre*, según hemos dicho, y éste puede ser reemplazado por el hacer de las máquinas (máquinas de escribir, de calcular, etcétera); la política opera con su *vida* y su *libertad*, algo que por definición jamás podrán tener ni adquirir las máquinas.

6.<sup>a</sup> En política las posiciones activa o de impulsión y pasiva o de sometimiento pueden distinguirse pero no separarse, y de ahí que la dirección política deba ser *esencialmente representativa*, lo que no querrá decir necesariamente electiva, pero sí *interpretativa*; en la Administración ambas posiciones no sólo son distinguibles, sino también separables, por lo que la caracterización del mando administrativo no será ya la representatividad, sino la *jerarquía* y, por consiguiente, la subordinación.

7.<sup>a</sup> De las cinco funciones clásicas de FAYOL (prever-organizar-dirigir-coordinar-controlar) puede afirmarse que solamente la primera (planificación) es *originariamente política* y derivativamente administrativa, en tanto que las otras cuatro son *originariamente administrativas* y solo derivativamente políticas (11). Con razón ha podido definir F. J. CONDE la política como «la organización autónoma del obrar común de los hombres, partiendo de una idea determinada del Derecho, *conforme a un plan* y dentro de un espacio concreto» (12). Es evidente, por otra parte, que al tenerse que determinar los objetivos (planes) desde los valores (Derecho) y no los valores desde los objetivos, la norma podrá condicionar al plan, pero no así el plan a la norma. De donde nada más lógico que considerar al Orde-

(11) *Vid.* nuestro trabajo «Las funciones administrativas: su enumeración y análisis crítico», en *Documentación Administrativa*, núm. 115-116.

(12) *Vid.* F. J. CONDE, *Teoría y sistema de las formas políticas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1948, pág. 77.

namiento jurídico como un *plan de planes*. O si se prefiere: el Derecho, que es la primera y más potente arma ofensiva del político es también la última e insalvable muralla defensiva contra el administrador.

8.<sup>a</sup> En política se está siempre *dentro*, por lo que incluso el «no hacer» de los unos cobrará el valor positivo de un «dejar hacer» para los otros. Pretender ser «apolítico» sería tanto como querer ser cuerpo físico y no estar en ninguna parte. Continuamente, en la Administración se puede estar *fuera*, en actitud puramente receptiva o pasiva. El «ciudadano» (dimensión política) será siempre un accionista de la *res publica*; el administrador (dimensión administrativa) podrá ser un mero obligacionista o, a lo más, un trabajador por cuenta ajena. De ahí que en la política la ecuación «ganancia-riesgo» cobre un valor constitutivo y humano en contraposición al accidental y económico que adquiere cuando se aplica a la Administración. De ahí también la superior jerarquía ética y humana del político frente al administrador.

9.<sup>a</sup> La dirección política *guía más que ordena* (caudillos, líderes...); el mando administrativo *ordena más que guía*.

10. En política *el hombre hace al sistema desde sus ideas*; en la Administración *el sistema hace al hombre desde las cosas*. «El hombre es el sistema», gustaba de repetir JOSÉ ANTONIO. He ahí el por qué podría llamarse a la Administración la «política de las cosas» frente a la «política de las ideas» o política propiamente dicha. El *gobierno* estaría a mitad de camino entre la una y la otra.

11. La política *íntegra*, ya a través de la responsabilidad solidaria inherente a la obra de gobierno, ya mediante la participación activa o militante en un ideario común; la Administración *dispersa* a través de la especialización en que necesariamente se traduce toda función ejecutiva o gestora. He aquí por qué el concepto jurídico de «competencia» tiene su adecuado encaje en el Derecho administrativo y no en el político. Por competencia entendemos la «imputación de poder concreto a

uno o más órganos determinados para que decidan en cada caso y frente a los demás lo que vale y vincula según derecho» (13).

Llegados a este punto podemos aventurarnos ya a ofrecer la siguiente definición de la política partiendo para ello de la conocida definición orteguiana de la misma: *sistema de soluciones frente a un sistema de problemas formulado desde una base ideológica previa y en función del todo social en que unas y otros se integran y correlacionan.*

Una consecuencia final creemos se deduce de todo lo expuesto, y es ésta: *que allí donde obrando en común un grupo de personas se combine su mundo valorativo (lo que son y a lo que aspiran) con su mundo reglamentado (lo que hacen o se les ordena), allí surgirán correlativamente dos tipos de dirección (política y administrativa) y dos tipos de organización (Estado-Comunidad frente a Estado-Administración) en interacción continua e incontenible.*

Oteemos, pues, el panorama que así queda abierto a nuestros ojos aunque sea desde una atalaya en apariencia tan poco significativa como la que nos proporcionan los cargos de Prefecto y de Gobernador civil.

## V. EL VALOR POLITICO DE LA FUNCION PREFECTORAL: FACTORES QUE LO INFLUYEN

Pasando revista a cada una de las notas o puntos de contraste del epígrafe anterior, se comprenderá sin dificultad que el Prefecto, por su posición rectora en el marco social—y no sólo administrativo—del Departamento, a caballo entre los poderes central y local, necesariamente tendrá que convertirse en un foco de convergencia y de irradiación políticas. Sin embargo, una

---

(13) Nos remitimos en este punto a nuestros trabajos «Los principios jurídicos de competencia y forma y su valoración desde el punto de vista de la racionalización administrativa», en *Foro Callego*, núm. 33; «La doble dimensión organizativa y jurídica del principio de competencia», en *Documentación Administrativa*, número 107; «Las competencias compartidas y su articulación: las Ordenes conjuntas y los expedientes mixtos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 53, y «La organización como técnica coordinadora: redistribución de competencias y conflictos de atribuciones», en el *Boletín de Documentación* de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, núm. 40.

apreciación más realista, y por ello menos conceptual, del problema, forzosamente nos llevaría a distinguir entre estos dos supuestos o funciones: 1) la de *hacer política* (dimensión jurídico-política), y 2) la de *influir en la política que se haga* (dimensión sociológico-política). Sentada tal distinción nos parece evidente que *el Prefecto no hace política, sino que se la da ya hecha el Gobierno*. Ahora bien, en un sistema democrático puro de oposición y lucha entre partidos e ideología, el Gobierno tampoco podrá hacer la política que quiera, sino la que le consienta en cada coyuntura electoral la mayoría parlamentaria, en cuyas manos estará el poderoso instrumento de la aprobación de las leyes y los votos de censura.

Vemos, pues, cómo desde esta perspectiva la función prefectoral, a diferencia de la del Ministro, miembro del Gobierno, no es, objetivamente contemplada, una función política, sino de ejecución o posibilitamiento de una política, es decir, una función administrativa. Ahora bien, en la medida en que esta función administrativa incide o influye decisivamente sobre la formación de la voluntad de los electores está, por ello mismo, adquiriendo una dimensión o peso político incuestionable. El cómo reparta un Prefecto entre los Municipios afectados los créditos destinados a compensar una calamidad pública, mitigar el paro obrero, promocionar o desarrollar ciertas obras o servicios, etc., prefigurará a menudo el parto de las urnas en el Departamento correspondiente. Y con ello, acaso, la política entera del país.

Haciendo hincapié en esta realidad ha podido afirmar CHAPMAN que son precisamente los políticos (Concejales, miembros del Consejo general, Diputados, Senadores, Ministros...) los que «no ven al Prefecto sólo como un administrador, *sino como una fuerza política local*», tanto más importante cuanto que «el éxito en la política depende en Francia, en gran parte, del hecho de tener una base firmemente establecida con un centro fuerte de amigos y protectores políticos... He aquí—concluye—por qué el político está directamente interesado, por la fuerza de las circunstancias, en todo lo que haga el Prefecto y que de algún modo pueda afectar al electorado» (14).

---

(14) Op. cit. nota 3, pág. 277.

La apuntada distinción entre hacer política e influir en la política que se hace, nos ayuda a comprender la aparente contradicción que se constata en la literatura jurídico-política sobre el Prefecto cuando, de una parte, se busca apoyo en las propias instrucciones y directrices emanadas del Poder central—y singularmente del Ministerio del Interior—para destacar la neutralización política del cargo y su naturaleza netamente administrativa o de ejecución, y, de otra, se carga enfáticamente el acento sobre la influencia decisiva de su actuación como condicionante de la vida política del país, para calificarlo, sin ambages, de político. No existe, a juicio nuestro, contradicción alguna en tal desigual apreciación, toda vez que sus respectivas tesis se formulan desde distintos puntos de vista que ofrecen, en consecuencia, diferentes visiones o aspectos del problema.

El mismo CHAPMAN, enfrentado a esta cuestión, la resuelve distinguiendo en la idea de política dos diferentes aspectos: el de su *elaboración* o determinación de los fines y principios generales, según los cuales debe ser guiada la gestión de una categoría de asuntos dada, y el de su *actuación* o selección y manejo de los medios que habrán de utilizarse para traducir en realidades aquellas intenciones (15). Ambos aspectos coinciden básicamente con los que, buscando una mayor expresividad, hemos denominado nosotros «hacer política» e «influir en la política que se hace».

No puede caber duda que al Gobierno, cuyo representante y ejecutor es el Prefecto, ha de importarle sobre todo que éste se ajuste en su comportamiento, y de la manera más escrupulosa posible, a las instrucciones que se le comuniquen, sin otro margen de iniciativa personal que el que una interpretación racional de su propio contenido y finalidad consientan. Extremando la postura cabría afirmar que *el Prefecto ha de observar en la ejecución de la política trazada por el Gobierno la misma lealtad y sumisión que se le exige al Juez a la hora de aplicar las leyes emanadas del Parlamento.*

Verdad que no es fácil determinar dónde acaba la *creación* y dónde empieza la *aplicación* de una norma o de una política,

(15) Op. cit. nota 3, pág. 27.

como lo prueba el valor normativo de fuente legal atribuido por muchos sistemas jurídicos a la jurisprudencia (*judge made law*), argumento que cobrará lógicamente una mayor fuerza en el caso del Prefecto, habida cuenta de la radical imprecisión y consecuentemente del mayor grado de discrecionalidad o indeterminación inherente a las decisiones políticas. Esto sin contar con que así como el Juez no podrá permanecer impasible ante el Derecho que se le da para que lo aplique y que tratará de medir y adaptar en cuanto pueda a su personal estimación del valor «justicia» del que todo Derecho constituido emana (Derecho natural o moral), del mismo modo, y con mayor motivo, intentará modular el Prefecto la aplicación de las instrucciones gubernamentales a su propia estimativa o cuadro personal de valores políticos. En este sentido los llamados «cargos de confianza» mejor debieran llamarse de sospecha por razón del natural recelo que al dirigente inspirarán las conocidas y opuestas convicciones políticas del obligado a obedecer o colaborar. Mal se podrá ganar la voluntad cuando se tenga en contra la conciencia. Dilema éste que sólo jugará, sin embargo, en situaciones extremas de manifiesta oposición ideológica o incompatibles ambiciones de poder.

Si el gobernante ha de servirse para sus designios de un aparato ejecutivo cuanto más eficaz mejor, y este aparato ejecutivo lo ha de conducir el Prefecto, nada más lógico, en principio, que todos los políticos convengan en no «cargarse» a ese aparato ni a su conductor. Antes al contrario, tratarán de neutralizarlo en la medida de lo posible, a fin de asegurarse una igual lealtad y evitar les pueda influir más de lo deseable en la elaboración de aquella política o desviarse de ella en su ejecución. Es en esta consideración en la que habrá que venir a buscar precisamente la causa de las reiteradas admoniciones hechas al Prefecto—desde sus mismos inicios—, invitándole a que se ajuste lo más posible a aquel esquema cuasi-judicial a que antes nos referíamos. Las famosas Instrucciones del entonces Ministro del Interior, Lucien BONAPARTE, resultan enormemente expresivas a este respecto, toda vez que en ellas se contiene un verdadero código de la obediencia prefectoral: «las ideas ge-

nerales deben partir del centro, y sólo de él debe venir un impulso común y uniforme. Y veo con pena que algunos de vosotros, aunque con las mejores intenciones, sin duda, tomáis por asunto vuestro la interpretación de aquellas ideas». Aun cuando ha llovido mucho desde entonces, tan germinal principio aún sigue fecundando la institución prefectoral.

El efecto que naturalmente se seguirá de esta neutralización política será el de una entusiasta exaltación de la eficacia, palabra ésta de tan glorioso historial administrativo que ha llegado a convertirse en un auténtico principio general del Derecho administrativo (cfr. art. 29 de la Ley de Procedimiento administrativo) (16). «Se ve surgir y afirmarse rápidamente—dice J. L. COSPÉREC—a través de las varias Instrucciones cursadas por los Ministros del Interior de la época, una verdadera doctrina sobre la eficacia administrativa, expresada siempre en un lenguaje de austera belleza... El Prefecto debía sustituir la Administración colegial, un tanto anárquica y caciquil de aquellos días, por otra, a la vez autoritaria y racional... que, ajustada a las directrices del poder central y a los métodos de una gestión eficaz, no dejara apenas margen a la fantasía ni al derroche» (17).

Nótese, sin embargo, que los intentos de neutralización política a que venimos aludiendo lo son *respecto de las decisiones del Gobierno y sus Ministros*, es decir, respecto de la política que —ya hecha—desciende desde el vértice hasta la base o, si se quiere, desde el Gobierno a los gobernados, pero no así a la que —aún en gestación o por hacer—asciende desde la base hasta el vértice, esto es, desde los gobernados hasta los gobernantes, a través de unos cauces electorales articulados precisamente sobre el dispositivo del sufragio universal.

Nada más lógico que al Gobierno le importe que el Prefecto no haga política personal, ya que esto equivaldría a disociar su «representación» (gubernamental) de su «actuación», lo que le convertiría en un agente que obraría *en nombre del Gobierno*,

(16) Nos remitimos en este punto a nuestro trabajo «Los principios jurídicos de competencia y forma y su valoración desde el punto de vista de la racionalización administrativa», en *Foro Gallego*, núm. 33.

(17) Vid. J. L. COSPÉREC, «Le Préfet à l'heure de la réforme administrative», en *Tendances*, núm. 41, juin 1966, págs. 258 y sigs.

pero *por cuenta propia*. Mas, ¿cabría generalizar este postulado de neutralización política a las demás facetas de la *polyvalent* figura prefectoral? ¿Le interesará al Gobierno—entiéndase bien, al Partido en el poder—que el Prefecto se abstenga de participar, más o menos soterradamente, en las refriegas electorales en las que ese mismo Gobierno se estará dilucidando su existencia y comprometiendo, de rechazo, la política que puso en marcha y de la que serán puros corolarios aquellas instrucciones y directrices?

En tales interrogantes se encierra la clave de la respuesta al epígrafe que venimos desarrollando. No cabe duda que por instinto de conservación el propio Cuerpo prefectoral—y no sólo éste o aquél de sus miembros—tenderá a mantenerse en una zona de equilibrio y ponderación desde la que poder escapar mejor a las vicisitudes y veleidades del acontecer político. Es decir, se mantendrá en una zona media equidistante por igual de los extremismos de cualquier matiz o color, evitando además, en lo posible, el compromiso o *engagement* con cualquier político notorio.

Por su parte, los políticos parecen aceptar esta «regla de juego» cuya abolición o inobservancia prolongaría la onda de efectos desencadenada por cada crisis política a los niveles no políticos, con riesgo de paralizar la propia maquinaria administrativa. Para el francés—y no digamos ya para el inglés—se ofrece casi con la evidencia de un axioma que cuanto más democratizado esté el sistema político y mayor sea, en consecuencia, la influencia del Parlamento sobre el Gobierno, más necesario será sustraer la Administración a los vaivenes electorales y crisis gubernamentales, haciendo de ella poco menos que una zona franca o inmune frente a cualesquiera contagios políticos. De ahí que se haya hecho proverbial la afirmación de que en Inglaterra, y en menor medida también en Francia, a cada nuevo cambio político que se produce, sólo una persona abandona el Ministerio y sólo otra entra en él: los llamados, muy significativamente por cierto, Ministros «saliente» y «entrante», respectivamente.

Al encararse a este mismo problema, escribe CHAPMAN: «Ha-

blando, en general, ser conocido como abogado manifiesto de un partido es un lastre; una simpatía discreta con uno u otro de los partidos del centro puede serle provechosa. Esto no es tanto el fruto de una precaución altruista que temiese mancillar la administración con la política, cuanto el resultado de un cálculo eminentemente práctico. Un Prefecto que sea conocido como el *protegé* de un partido o de un político prominente, tanto puede llevar a su patrón o al Gobierno el descrédito como la influencia. Las medidas que como Prefecto emprenda para beneficiar a su Departamento, aun cuando sean buenas, tendrán la sospecha de maquinación política... El patronazgo político manifiesto es peligroso para el Gobierno, porque la lealtad de sus servidores se verá dividida; para el Diputado local, que puede ganar tanta impopularidad como influencia; para el Prefecto, cuya posición dependerá totalmente de la de su Diputado...» «Hay un ulterior obstáculo—concluye CHAPMAN—para la adhesión de un Prefecto a un partido político. Por una convención establecida el Gobierno no nombra un Prefecto si cualquier miembro del Gabinete se opone firmemente al nombramiento, y puesto que virtualmente todos los Gobiernos franceses son coaliciones, este veto ofrece un contrapeso automático al gran favoritismo». «El problema de asignar las Prefecturas entre los partidos políticos suscitara tantas pasiones políticas y rivalidades personales que la perturbación sería desproporcionada junto a las débiles ventajas. Los Gabinetes son de vida demasiado corta para que estos arreglos tengan efecto duradero... La única alternativa sería hacer una *massacre* en el Cuerpo existente, y esto pondría de tal modo en peligro la estabilidad del país y excitaría tanto la opinión pública, que ningún partido o grupo de partidos lo consentiría» (18).

Queda patente, pues, esta conclusión: *el carácter político del Prefecto—y, por extensión, de cualquier cargo público—estará en relación con las peculiaridades del sistema político del que sea pieza o engranaje*. Principio éste del que cabe extraer una segunda consecuencia: *la figura del Prefecto se podrá ca-*

---

(18) Op. cit. nota 3, pág. 223.

*racterizar en función de unas determinadas «constantes» políticas o administrativas en la medida misma en que el sistema político-administrativo en que se inserta y su contexto social subyacente se mantengan igualmente constantes.* Cuando así no suceda, cuando el país pierda su estabilidad social por efectos de un cambio de dirección política fundamental (cambio de régimen y no sólo de Gobierno o equipo gobernante) la institución prefectoral, como en general todas las instituciones del país, sufrirán el embate, si no en su existencia sí, al menos, en su esencia y, por supuesto, en la suerte o adversidad personales de quienes hasta allí las encarnaron.

## VI. PARALELO CON LA FUNCION POLITICA DEL GOBERNADOR CIVIL: ANTECEDENTES HISTORICOS

Ninguna demostración mejor de cómo un mismo cargo se modela en función del sistema político en que se inscribe que el análisis de la evolución histórica de nuestros Gobernadores civiles. No ha habido en rigor a lo largo de la Historia una figura única de Gobernador, sino tantas como sistemas político-administrativos se sucedieron en el tiempo. Sus frecuentes cambios de denominación así lo denotan. Hagamos, pues, un poco de historia.

### 1. FUGAZ DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA: LOS «JEFES POLÍTICOS» DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812.

Creado el cargo de Gobernador civil en 1812 por la famosa Constitución de Cádiz, que les dió el nombre un tanto vago de «Jefes superiores» su desarrollo se hizo mediante la «Instrucción para el Gobierno político de las Provincias», decretada por las mismas Cortes en 23 de junio de 1813 y que les cambió aquella denominación ciertamente anodina por la más significativa y reveladora de «Jefes políticos», que ponían ya al descubierto las intenciones de sus autores.

El sistema democrático y, por lo mismo, antiabsolutista, que pretendieron instituir los Constituyentes, trajo como inevitable

consecuencia la conversión de las entidades locales—más exactamente de la «vida local» que soportan—en centros de creación e irradiación políticas, provocando, reflejamente, la politización del nuevo cargo, llamado a asumir expresamente, en terminología un tanto altisonante, «el gobierno político de las Provincias». Si el poder iba a quedar radicado, desde ahora, en el electorado y este electorado o censo vecinal iba a ser influido, e incluso dominado, por las llamadas «fuerzas vivas» operantes en cada Municipio, nada más natural que el Gobernador tuviera que volver su vista a aquellas fuerzas si quería que quienes le nombraron no apartaran de él la suya.

Así las cosas, la preocupación del Gobernador por la *Administración* que se le confiaba, necesariamente tenía que resentirse y quedar mediatizada por la preferente y perentoria dedicación que de él reclamaba su *Gobierno político*.

## 2. LA REACCIÓN ABSOLUTISTA Y SU INTENTO DE «DESPOLITIZACIÓN» DEL CARGO: LOS «SUBDELEGADOS DE FOMENTO».

Como era de prever, la reacción absolutista no se hizo esperar y en el Manifiesto real de 4 de mayo de 1814, dado en Valencia por FERNANDO VII, se decían estas singulares palabras: «Persuadidos de los graves inconvenientes que resultan del establecimiento de Jefes políticos, he resuelto que dicho empleo quede extinguido y que desde hoy esté reunido el mando político en los Capitanes y Comandantes generales de las Provincias, sin perjuicio de proveer en adelante lo que más convenga» (19).

He aquí ya una inequívoca alusión a una realidad social que no tardaría en cuajar en sistema político: *la importancia singular y el relieve político-social alcanzado en el vecino país por los Prefectos-administradores, tenderá a desplazarse en el nuestro hacia la figura de los Generales-políticos, cuyo peculiar comportamiento daría origen a esas «revoluciones sin revolución» que fueron los clásicos «pronunciamientos» españoles del siglo XIX, que acabaron por dar marchamo internacional al vocablo.*

(19) Esta cita y algunas de las que hagamos más adelante las debemos al citado libro de M. A. PÉREZ DE LA CANAL, aludido en nota 9.

El nuevo giro absolutista provocó, como no podía por menos de suceder, efectos de signo contrario a los que causara la aplicación de la Constitución doceañista, a saber, la «despolitización» o, si se prefiere, la «administrativización» del cargo. Ejemplo de ello nos lo ofrece el célebre Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 e Instrucción de la misma fecha, obra de Javier DE BURGOS, por los que se establecía de nueva planta la división provincial del territorio. La denominación de «Jefes políticos» queda sustituida en ellos por la de «Subdelegados de Fomento», a los que se define muy expresivamente como «empleados de ejecución que como tales no pueden mandar ni prohibir sino lo que mandan o prohíben las Leyes, las Reales Ordenes y las Instrucciones del ramo», y, más sintéticamente, como «agentes especiales de prosperidad». Su función se califica de «alta magistratura de beneficencia» y para su nombramiento se exigía «estar versados en conocimientos especiales de administración».

Su cese o separación no era libérrimo, toda vez que había de fundamentarse en el hecho objetivo de su incompetencia o mala gestión. «Los Subdelegados de Fomento—dicen los artículos 11 del Real Decreto y 72 de la Instrucción antes citados—que no favorezcan sin descanso los intereses generales objeto de la Administración, serán separados de su destino *cualquiera que fuese la causa que les hubiera impedido hacer el bien*», para evitar cuya separación, y el consiguiente desprestigio del cargo, al que nunca debe alcanzar el de su titular, «deberán presentar su dimisión». De donde, *a sensu contrario* de este precepto, se deduce que al Subdelegado que viniera realizando una gestión eficaz no podría destituírsele por razones de ningún tipo, ni siquiera políticas.

El germen para una ulterior profesionalización del cargo—que no se produciría—queda así echado y precisamente en una época en que la precariedad del funcionariado empezaba a ser la norma general a causa del habitual reparto de los empleos entre las clientelas de los grupos políticos que se iban alternando en el poder (cesantías). POSADA HERRERA, uno de los más eminentes tratadistas de aquella época, comentando aquellas disposiciones y las preocupaciones de orden técnico o profesional que

las inspiraron, exclamaba, no sin cierto entusiasmo: «De esta manera se conseguirán las extraordinarias ventajas del acierto en la elección y la dificultad en la remoción» (20). ¿Acaso no son estas ventajas las mismas que tres cuartos de siglo después consiguió para la totalidad de los funcionarios—mas no así para los Gobernadores civiles, que ya no lo eran—el Estatuto de 1918, tan elogiosamente acogido por ello?

Hasta tal punto pareció llegar la preocupación por despolitizar el cargo y situarle en una zona neutra, al abrigo de los avatares políticos, que se le sustrae de entre sus múltiples cometidos precisamente aquel que hoy nos parece el más representativo y significativo en cuanto a posibilidades de politización: el mantenimiento del orden público o policía de seguridad. De él pasan a hacerse cargo los Jefes militares a los cuales «debían instruir (los Subdelegados) puntual e inmediatamente de todas cuantas ocurrencias pudieran interesar a la tranquilidad y seguridad del país, suministrándoles cuantos auxilios necesitaren y reclamaren para el mantenimiento de la paz y el orden público» (Real Orden de 29 de diciembre de 1833).

El motivo de semejante sustracción o traspase habrá que buscarle, sin duda, en la doble vertiente político-administrativa inherente al concepto de orden público (21) que, en una época tan turbulenta como aquélla necesariamente tuvo que desnivelarse del lado político, cayendo, en consecuencia, bajo la órbita del poder militar. Implicar a los Subdelegados de Fomento (del entonces Ministerio de tal nombre y cometido) en la salvaguarda del orden público y consiguiente represión de quienes, perturbándolo hoy—por lo general por motivaciones de orden político—acaso asumieran el poder mañana, sería exponerles con toda seguridad a los mismos peligros que se les quería evitar.

J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS ha sacado a la luz recientemente, con claro sentido de su oportunidad y valor histórico, un interesantísimo Dictamen del Consejo de Estado de fecha 19 de ene-

(20) Vid. J. POSADA HERRERA, *Tratado de Administración pública*, Madrid, 1843, página 87.

(21) Vid. sobre el concepto de orden público nuestro trabajo «¿Qué es el orden público?», en el *Boletín de Documentación* de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, núm. 43.

ro de 1866, en el que se alude al fallido intento de Javier DE BURGOS con estas notables palabras: «Realizada más tarde por completo la división de los dos órdenes—administrativo y judicial—y creada, en consecuencia, la carrera de la Administración civil sobre la base de los Subdelegados de Fomento, dos Reales Decretos, uno de 30 de noviembre de 1833 y otro de 8 de agosto de 1834, establecieron las bases para el ingreso y ascenso de los empleados en las nuevas Subdelegaciones, poco después llamadas, como al presente, *Gobiernos de Provincia*. Mas éstas disposiciones no se observaron siempre por lo que...» (22).

He aquí, pues, siquiera modelado a la escala de su tiempo, un curioso precedente de lo que podríamos llamar hoy la «tecnocratización» de la política. A. MARTÍNEZ DÍAZ, comentando la famosa Instrucción de Javier DE BURGOS, a que venimos haciendo referencia, escribe estas palabras que no nos resistimos a reproducir: «Todos los capítulos ofrecen elevado interés y el histórico documento constituye una de las páginas literarias más notables por su prosa perfecta, tersa, rica y brillante y por su extraordinario contenido, que analiza con insuperable tino y asombrosa visión profética, todos los problemas, miserias, atrasos, desaciertos, calamidades y daños que sufría la nación en todas las manifestaciones de la vida, de la economía, de la producción, de las obras y servicios públicos, de la cultura, de la esfera local, etc., y que propone fórmulas, soluciones, mejoras, transformaciones, remedios y medidas para salvar tan crueles realidades y señalar un rumbo nuevo, ágil, certero, ventajoso y redentor al destino de España, digna siempre de mejor suerte... El extenso y valioso documento ofrece sugerencias, fórmulas, directrices, orientaciones, apreciaciones, comentarios y consejos que en muchos aspectos pueden tener valor de actualidad por lo que inspiran y aleccionan y que, en todo caso, brindan un panorama histórico bien matizado en orden a la evolución de la vida nacional que puede servir de rica experiencia y de tema de meditación» (23). ¿Sería excesivo calificarla, a la vista de ello, de *plan de desarrollo sin plan?*

(22) Vid. J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo III, vol. I, pág. 148, Madrid, 1970.

(23) Vid. op. cit. nota 10, pág. 631.

### 3. EL FRACASO DEL INTENTO DE JAVIER DE BURGOS Y SUS CONSECUENCIAS: POLITIZACIÓN Y DESCRÉDITO DEL CARGO.

En su estupendo prólogo a la obra de CHAPMAN, ha puesto de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA cómo tras la elevada tentativa de Javier DE BURGOS, en adelante no se pondrá nunca en duda el carácter político de estos agentes, su condición de instrumentos de la dominación del partido de turno y su función principal de muñidores electorales como pieza esencial de la máquina caciquil y de partido (24). Es significativo, a este respecto, cómo por Ley de 2 de abril de 1845 se restablecía la antigua denominación de «Jefes políticos», encargándoles ya de manera expresa la función cuasi política o semiadministrativa, para la mentalidad de la época, de «mantener bajo su responsabilidad el orden y el sosiego públicos frente a las perturbaciones que pudieran resultar...» del ejercicio por parte de los ciudadanos de los derechos políticos de expresión, reunión, asociación, etc., y confiándoles, asimismo, el ejercicio de la función de tutela cerca de las Corporaciones locales.

Aunque más tarde acabara por imponerse el nombre de Gobernador civil (cuya denominación se remonta al Real Decreto de 13 de mayo de 1834, que quiso poner el énfasis en su carácter no militar), Gobernador de provincia, o más escuetamente Gobernador (25), arrumbándose definitivamente su polémica designación como «Jefe político», tal abandono no supuso, en modo alguno, la «despolitización» del cargo que, lejos de ello, se vio cada vez más implicado y complicado en los azares de la lucha política o electoral, siendo alcanzado de lleno por su inherente descrédito.

Buena muestra de ello la tenemos en el preámbulo del Real Decreto de 3 de noviembre de 1883, del que transcribimos las siguientes palabras: «Las dificultades que los Gobiernos vie-

---

(24) *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, prólogo a la obra citada en nota 3, pág. 14.

(25) Para una sistemática persecución de los diferentes nombres que se fueron sucediendo en esta cuestión, nada baladí, de la nomenclatura del cargo, *vid.* C. DÓRIGA TOVAR, «El cargo de Gobernador civil y Jefe provincial del Movimiento en el Nuevo Estado español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 156, noviembre-diciembre 1967.

nen encontrando para la designación de personas dotadas de condiciones suficientes para el cargo de Gobernador se aumentan cada día...; el cargo ha perdido parte de aquel prestigio que por sí solo atrae a los hombres de posición y autoridad que, al servicio de su país, se sienten dispuestos... (por lo que se hace necesario la adopción de) medidas que respondan a las grandes exigencias de la opinión... que reclama, con razón sobrada, prestigio y autoridad en aquellos que *han de representar al Gobierno en el agitado movimiento de la política y guiar el incesante progreso de la vida local y provincial*.

Cita especial merece asimismo el Real Decreto de 6 de enero de 1884 sobre reforma de la Organización provincial, en el que se puede leer esta sorprendente definición del cargo: «Con el nombre de Gobernador se aparece ante sus subordinados como un funcionario que, a duras penas, puede vivir del sueldo que disfruta, siempre inseguro en su puesto, y todavía obligado muchas veces para conservarlo a transigir con exigencias locales, de ordinario poco sanas, cuando no a mudar de papel y dejarse gobernar por aquellos elementos a quienes debiera tener bajo su fuerza».

La erosión social que en su buen crédito necesariamente provocó una semejante politización, no tardaría en ser esgrimida, en ocasiones descaradamente, por los diferentes Ministerios técnicos, y, parapetados tras ellos, por sus nacientes y poderosas tecnocracias, para ir detrayendo de los poderes originarios de aquél competencia tras competencia, so pretexto de que pudieran ejercerlas desviadamente con fines políticos. He aquí dos muestras muy expresivas de ello contenidas en los por otra parte magníficos preámbulos (¡qué estupendos literatos eran aquellos políticos!) de los Reales Decretos de 1 y 16 de febrero de 1901. Se dice en el primero de ellos: «...resulta de capital interés que la jurisdicción a quien se encomiende esta guarda (la de la riqueza forestal) aparezca apartada cuanto 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 de

los bandos locales, aconseja la más vulgar prudencia redimirlos del compromiso continuado y carga abrumadora que para ellos representa (el ecuánime ejercicio de aquella jurisdicción)».

El segundo de los invocados preámbulos es aún, si cabe, más incisivo en sus alegatos: «...precisa investir a los Inspectores del Cuerpo (Ingenieros de Montes) de facultades especiales que sustraigan al conocimiento de los Gobernadores lo que, encomendado a dichos funcionarios, *era parte principal de las pasiones políticas y desconcierto administrativo de las Provincias...* porque se hace de esta función (imposición de multas) *un arma de gran alcance y estrago en las contiendas electorales, y que, por esto mismo, importa apartar de manos muy empeñadas en operaciones de comicios*».

Semejante argumentación va tan lejos en sus «considerandos» que incurre, a nuestro juicio, en una auténtica *plus probatio*: Si al Gobernador debe sustraérsele la competencia para imponer multas en materia de policía forestal por temor a que la convierta en arma político-electoral, ¿por qué entonces mantener sus demás competencias especialmente en materia de policía de seguridad, moralidad, salubridad, ejercicio de los derechos políticos, tutela de las Corporaciones locales, etc., en las que aquellos riesgos son incomparablemente mayores? Por esta vía tendríamos que llegar pura y simplemente a la supresión del cargo. Drástica medida que nos recuerda a la de los autores franceses de clara influencia anglosajona, que han abogado por la supresión del cargo de Prefecto al que consideran el mayor escollo para el triunfo de las libertades democráticas. Pero el Prefecto no es en el sistema francés simple pieza fungible o de recambio, sino la armazón misma de ese sistema. Y en menor grado eso es lo que ocurre también con nuestros Gobernadores.

En este sentido, las medidas que años más tarde tomara la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, nos parecen más razonables y coherentes, por cuanto, de una parte, descubre aquellos peligros de desviación de poder en el ejercicio de las competencias administrativas por móviles políticos (delito de coacción electoral) no sólo en los Gobernadores civiles, a los que ni si-

quiera cita expresamente, sino en todas las autoridades civiles, militares o eclesiásticas y funcionarios públicos, desde Ministro inclusive, que recomienden o reprueben candidaturas determinadas, promuevan o cursen expedientes gubernativos de denuncias, multas, atrasos de cuentas, propios, montes, pósitos o *cualquier otro ramo de la Administración*, hagan nombramientos, separaciones, traslaciones o suspensiones de empleados, agentes o dependientes *de cualquier ramo de la Administración, ya correspondan al Estado, a la Provincia o al Municipio*, y, de otra, limita tales prevenciones al tiempo que media entre la convocatoria y el término de la elección (artículo 68).

Comparando la postura de la Ley Electoral con la de los Decretos arriba citados, se llega a sospechar seriamente si lo que con estos últimos se pretendía no era tanto defender al administrado contra las maquinaciones políticas del Gobernador cuanto ir privando a éste de sus amplios poderes para mejor secundar así la política emancipadora de determinados Cuerpos tecnocráticos a los que la eventual consolidación en torno a los Gobernadores de un núcleo de funcionarios auténticamente directivos o generales forzosamente tendría que obstaculizar en sus aspiraciones.

De idéntica opinión participa GARCÍA DE ENTERRÍA, para quien «todo el problema que la ausencia de una escala general directiva crea en nuestra Administración, arranca, por lejana que esta causa pueda parecer, de la politización de los Gobernadores civiles» y subsiguiente ocupación del vacío administrativo producido por los referidos Cuerpos técnicos o especiales (26).

## VII. EL GOBERNADOR CIVIL EN EL NUEVO ESTADO: SUS PRINCIPIOS INFORMADORES

Llegamos así al nuevo Estado surgido del 18 de julio de 1936 y causas político-sociales que lo determinaron. La *novedad* del mismo arranca fundamentalmente de las siguientes premisas:

---

(26) *Vid. op. cit. nota 24, pág. 15.*

1) Abolición del sistema de partidos políticos; 2) Implantación de un régimen de democracia orgánica con la subsiguiente «despolitización» del electorado; 3) Jerarquización en una línea política de mando de todas las estructuras de dirección socio-económicas con el consiguiente desplazamiento del principio de elección hacia el de participación, y 4) Concepción de la política como una ética social y económica al servicio de la comunidad nacional, sustentada sobre un repertorio de valores inmutables o permanentes y, por lo mismo, *extra o supra sufragium* (los llamados «principios fundamentales»).

Fácil es comprender el profundo impacto que este «giro estatocéntrico» tuvo que representar sobre la clásica configuración del cargo de Gobernador civil. La importancia decisiva que en los regímenes de democracia inorgánica, pluralidad de partidos y enfrentamiento ideológico permanente adquieren, por su propia naturaleza, el electorado y los poderes socio-económicos que le influyen o condicionan, necesariamente se desplaza aquí desde la base hasta el vértice de la organización político-administrativa: Jefatura del Estado y Gobierno. *El campo político se simplifica, pues, hasta refundirse casi en el gubernamental.* No quiere ello decir, sin embargo, que los poderes sociales originarios queden desconocidos o anulados. Simplemente se les reconduce a sus cauces naturales de manifestación (Familia, Municipio, Sindicatos, Universidades...) con el fin de lograr una mayor autenticidad de expresión, al margen de la intermediación de los partidos políticos (27).

La dialéctica Estado-Sociedad cobra así un singular enfoque: ni absorción del Estado por la Sociedad, como sucede en los regímenes liberales, que acaban por hacer del Estado un feudo de los grupos socio-económicos más fuertes (capitalismo), ni absorción de la Sociedad por el Estado como ocurre en los sistemas totalitarios y en las llamadas democracias populares o de dictadura del proletariado. He aquí la esencia y finalidad del Movimiento tal como lo configuró inicialmente el Decreto de 19 de abril de 1937: «Organización intermedia entre la Socie-

---

(27) *Vid.* sobre este punto nuestro trabajo «Hombres y estructuras: su hechura recíproca» (pendiente de publicación en *Documentación Administrativa*).

dad y el Estado con la misión principal de comunicar al Estado el aliento del pueblo y llevar a éste el pensamiento de aquél a través de las virtudes político-morales de servicio, jerarquía y hermandad».

#### VIII. PRIMERA Y MAS DECISIVA DE SUS CONSECUENCIAS: SU CONVERSION EN JEFE PROVINCIAL DEL MOVIMIENTO

Los efectos de las premisas acabadas de exponer sobre la clásica configuración del cargo de Gobernador civil necesariamente tienen que ser sustantivas y de la máxima trascendencia política. Por de pronto el Gobernador civil se convierte, por la propia lógica interna del sistema, en Jefe provincial del Movimiento, con lo que a su originaria función representativa del Estado-Gobierno viene a superponerse una segunda representación de la Sociedad-Movimiento o Pueblo y, por lo mismo, de las corporaciones, entidades y asociaciones que en su seno se integran.

La consecuencia que de ello extrae HERRERO TEJEDOR nos parece tan decisiva como irrefutable: *el Gobernador civil que en cuanto Gobernador es representante del Gobierno ante la Provincia, es, en cuanto Jefe provincial del Movimiento, representante de ésta ante el Gobierno*. Vale la pena reproducir sus propias palabras: «...al Jefe provincial del Movimiento compete conocer, canalizar y defender las aspiraciones, inquietudes, sugerencias y necesidades de los distintos grupos sociales que la integran... No quiere decir esto que sea *representante* de la Provincia ante el Gobierno si damos a la expresión un valor de instancia representativa. Pero sí quiere decir que está obligado no sólo a informar al Gobierno, *sino a mantener ante él la defensa de los intereses provinciales...*; en este sentido sí que cabe considerar al Jefe provincial como defensor de la Provincia ante el Gobierno» (28).

---

(28) Vid. F. HERRERO TEJEDOR, «La figura del Gobernador civil y Jefe provincial del Movimiento en la legislación española», en el libro *Problemas políticos de la Vida local*, tomo III, pág. 26. Por su parte, y sobre la misma cuestión, C. DÓRICA TOVAR (op. cit. nota 25) se expresa así: «La coincidencia no impuesta legal-

De la misma idea viene a hacerse eco, siquiera tangencialmente, A. NIETO GARCÍA, el cual, al comparar la figura del Gobernador con la de los restantes Delegados provinciales, afirma: «El Gobernador civil, quiérase o no, está en un aceptable contacto con la población y sus problemas sociales, en tanto que los Delegados provinciales son independientes de la realidad social y sólo están vinculados a su Ministro» (29).

#### IX. LA TRIVALENCIA ESTADO-LOCAL-SOCIAL DEL CARGO Y SU PROBLEMÁTICA

Pocos cargos tendrán, a la vista de cuanto acabamos de afirmar, más carácter de *encrucijada* que el de Gobernador civil-Jefe provincial del Movimiento. ¿Cómo será posible representar a aquellos sectores sociales, económicos, e incluso ideológicos, a quienes no se debe, directa ni indirectamente, la elección o el nombramiento? ¿Cómo defender e interpretar sus intereses cuando entren en fricción con los de la organización que les nombra o da el cese? ¿No se planteará aquí un conflicto de dobles lealtades con toda su carga dialéctica?

De la misma perplejidad parece participar J. M. DEL MORAL—y a su testimonio, avalado por la experiencia, habrá que darle todo su valor—cuando nos dice: «La unión de ambos cargos en una sola persona ha conferido al Gobernador civil-Jefe provincial del Movimiento esa auténtica y personal representación provincial que, unida a la del Gobierno que legalmente ostenta, *le dotan de una original situación bifronte, sin precedentes en nuestras estructuras de Gobierno y capaz de encauzar y justificar actitudes que pudieran parecer contradictorias*. Como Jefe provincial, con sus órganos colectivos, deliberantes y ase-

---

mente, constituye una necesaria simbiosis. Como Jefe del Movimiento en la Provincia está en contacto directo con los problemas y aspiraciones de la misma, lo que resulta de inestimable valor para un gobernante, y dispone de órganos deliberantes y asesores tales como los Consejos provinciales, económico-sindical, etcétera. Esa es precisamente la característica más acusada de la doble personalidad del cargo que estudiamos: *que al mismo tiempo que representa al Gobierno ante el pueblo se constituye en el portavoz de éste ante el Gobierno*».

(29) Vid. A. NIETO GARCÍA, «Regionalismo y regionalización», en el libro *Problemas políticos de la Vida local*, tomo VII, pág. 109.

sos (Consejos locales, Consejo provincial y Consejo económico-sindical, preferentemente) *entra en contacto directo, sin el intermedio de instrumentos administrativos*, con el juego de intereses y aspiraciones de la vida provincial, *de los que se considera, en razón de su función política, como representante y mandatario*, sirviéndose de sus facultades como Gobernador para ordenar y ejecutar lo que convenga para su mejor solución. Y, llegando más lejos, *para actuar cerca del Gobierno y de la Administración Central como demandante*, gestionando atención y apoyo y aun reclamando derechos y justicias. Esta *verdadera representación* de los intereses y anhelos provinciales, que ha dado a los actuales Gobernadores civiles un prestigio y autoridad sin precedentes... se ha hecho posible por la coincidencia en su cargo del de Jefe provincial y la rigurosa conciencia política y de servicio que éste implica».

«De la justificación de actuar en esta doble vertiente—*de aparentes contrapuestas representaciones*—tuve yo buena ocasión de percatarme—prosigue DEL MORAL—en un acto público en 1954..., con motivo de una grave crisis en el mercado vitivinícola. Invitado a intervenir por el señor Ministro de Agricultura... hube de empezar recordando y reconociendo... los muchos beneficios que la Provincia estaba obteniendo de la política agrícola del Gobierno. Hasta aquí hablaba *como Gobernador, es decir, como representante del Gobierno en la Provincia*, ante uno de sus Ministros, de cuyos criterios y consignas era yo también representante y ejecutor... Pero a continuación, y justificándome en el mando y *representación política como Jefe provincial del Movimiento*, hablé como *mandatario y portavoz* de los intereses vitivinícolas de la Provincia, exponiendo crudamente al señor Ministro las preocupaciones, quejas y exigencias de los vitivinicultores y la justificación que había en sus demandas... *Situaciones como ésta—termina—son constantes en la actuación de todos los Gobernadores y han llegado a convertirse en la norma de su Gobierno*» (30).

No cabe duda, pues, que la función de enlace y, por ello,

---

(30) Vid. J. M. DEL MORAL, «La Vida local vista desde el Gobierno Civil», en *Problemas políticos...*, tomo II, pág. 176.

también de árbitro o poder moderador, que el Movimiento cumple entre el Estado y la Comunidad o Pueblo, tiene un claro reflejo o proyección en la figura y funciones del Gobernador civil-Jefe provincial, que queda situado, por ello mismo, en una posición óptima de «equiaproximación»—expresión que nos gusta más que la de «equidistancia»—respecto de los múltiples intereses que asume y gestiona.

Y es precisamente a esta doble proyección del cargo—tan estupendamente reflejada por DEL MORAL—a la que habrá que ligar la doble intervención del Gobierno y del Movimiento en su designación y la dualidad de valores a que una y otra responden. Dualidad que, desde otra perspectiva, enjuicia así HERRERO TEJEDOR: «...hay una circunstancia que obstaculiza en parte la obtención de mejores resultados y es fuente de algunos inconvenientes de diverso grado: la dualidad de funciones lleva consigo la dualidad de nombramientos... Ello implica, en ocasiones, una falta de agilidad en las designaciones y en las sustituciones que contribuyen, en cierto grado, a impedir una mayor perfección del sistema...» (31).

Resulta, por todo ello, perfectamente explicable la curiosidad del periodista que en reciente «interview» preguntaba al actual Ministro de la Gobernación, don Tomás GARICANO GOÑI: «De los dos Ministerios que otorgan los cargos, ¿cuál es el que realmente decide los nombramientos?». A lo que el señor Ministro respondió: «Pues no sé, porque hasta el momento actual no ha habido decisión, sino acuerdo total y absoluto. Entre la Secretaría General del Movimiento y el Ministerio de la Gobernación no ha habido el menor roce ni la menor dificultad... Creo que no ha prevalecido uno sobre otro» (32).

## X. REPLANTEAMIENTO DE LA NOCIÓN POLÍTICA DE «REPRESENTATIVIDAD»

La respuesta a las aparentes contradicciones internas del cargo, tal como han quedado formuladas en el apartado prece-

(31) *Vid. op. cit.* nota 28, pág. 31.

(32) *Vid. entrevista* aludida en el diario *Ya* del día 24 de febrero de 1970.

dente, obligará, sin duda, a penetrar más profundamente en su genuino carácter y sustancia.

Meses atrás, cuando el actual Ministro de Agricultura, señor ALLENDE Y GARCÍA BAXTER, tomaba posesión de su cargo, se creía en el deber de advertir cómo tal nombramiento no le convertía por sí solo en un representante de los agricultores, por más que entre sus obligaciones le complaciese destacar la de servir a sus legítimos intereses, pero dentro siempre del marco trazado por la política general y, por lo mismo, única, del Gobierno. Y semejante afirmación perfectamente podría ser traspantada a los Ministros de Trabajo, Comercio, Industria, etc., respecto de los intereses—en ocasiones contrapuestos—de sus respectivos sectores económicos.

El supuesto límite vendría dado por el Ministro Delegado Nacional de Sindicatos o de Relaciones Sindicales, cuya cuádruple vertiente a caballo, de una parte, entre el Gobierno y los Sindicatos, y de la otra, entre los empresarios y los trabajadores, hace de él, sin duda alguna, el cargo más complejo de la organización político-administrativa española, según así viene a reconocerlo el artículo 31 del Proyecto de Ley Sindical, que actualmente se debate en las Cortes. Otro tanto cabría decir, en cierta manera, del Secretario General del Movimiento, aun después de haberle sido sustraídas sus funciones sindicales por el Decreto-ley de 29 de octubre de 1969 que creó el primero de los cargos citados.

Pues bien, a estos dos últimos cargos, de claros y múltiples entronques político-sociales y administrativos, habría de asimilarse, sin duda, en el triple marco político, social y administrativo de su Provincia, la figura del Gobernador civil-Jefe provincial del Movimiento.

Mas, llegados a este punto, una pregunta surge inevitable: ¿qué ha de entenderse por «representatividad» de un cargo? Para los regímenes de democracia directa sólo tendrán carácter representativo de una comunidad o grupo los directamente elegidos por esa comunidad o grupo, y como éstos se entienden, por definición, soberanos en el ámbito de sus intereses privados u originarios (el cuerpo de ciudadanos respecto del Estado;

el cuerpo de vecinos, respecto del Municipio...; la asamblea general de socios respecto de la sociedad que constituyen), no cabrá ostentar frente a ellos otro tipo de representación que la derivada del sufragio universal, ya que cualquier otra los reduciría a la condición jurídico-política de menores de edad con la consiguiente conversión de la representación en tutela.

Esta tesis, tan cara al romanticismo político, tiene, sin embargo, como puso de relieve VOEGELIN, no menos de «ideología» liberal que de fundamentación científica y su aceptación dogmática nos llevaría a negarle carácter representativo al Monarca y, en general, a todos los cargos políticos no surgidos individualizadamente de las urnas. Como certeramente ha hecho notar A. CARRO MARTÍNEZ, «en rigor científico la representatividad es algo consustancial con la legitimidad del poder, haya o no habido elección» (33).

Para nosotros, la dualidad entre lo representativo y lo no representativo, se corresponde con la distinción más arriba apuntada entre lo político y lo administrativo. «Objetivamente», un cargo será político y, por lo mismo, representativo, *cuando sólo a su través pueda ejercer una comunidad sus derechos de dominio o superioridad sobre la organización instrumentada a su servicio* (la Comunidad-Estado o Pueblo, sobre la organización Estado-Gobierno-Administración; la Comunidad vecinal o Municipio sobre la organización Ayuntamiento, etc.). *Es obvio que este dominio se ejercerá de una manera tanto más pura e intensa cuanto más democratizada esté la elección del cargo en cuestión, pero sin olvidar que si no se aceptan ciertos límites a esa elegibilidad—variables según las circunstancias y la idiosincrasia de cada pueblo—se podría perjudicar la propia integración política del grupo que con tal democratización se pretende.* He aquí la razón de ser—y de ser para siempre—de la Corona en Inglaterra, cuna misma de la democracia: poner el funda-

---

(33) Vid. A. CARRO MARTÍNEZ, «La representatividad en la Vida local», en *Problemas políticos de la Vida local*, tomo VII, pág. 125. Para un estudio más en profundidad de este problema capital, vid. F. J. CONDE, *Representación política y régimen español*, Madrid, 1945, y C. OLLERO, «El sistema representativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 1962.

mento de lo revisable por sistema (democracia-progreso) en lo indiscutible por principio (monarquía-tradición).

Un cargo puede, pues, ser representativo, o si se prefiere, tener valor de tal, a pesar de su origen no electivo. En este sentido, el cargo de Alcalde, por ejemplo, será siempre representativo, por la propia dinámica de sus funciones en el marco de la Comunidad vecinal, y ello aun en el supuesto de que los vecinos no tuvieran intervención alguna directa ni indirecta en su nombramiento y revocación. *La función hace al cargo en la misma medida, al menos, que el cargo hace a la función.* Cuando ésta es política, esto es, cuando tiene resonancia comunitaria y no sólo instrumentalidad organizativa, el cargo cobra también, sólo por ello, dimensión representativa o significativa respecto de esa Comunidad. Y es que mal se concibe que un medio de actuación (no otra cosa es un «cargo») pueda quedar más intensamente modelado por razón de su origen (forma de designación) que por razón de su fin (actuar por y para la comunidad o grupo representado).

Argumentando a la inversa, *un cargo será administrativo o burocrático cuando la totalidad de su actuación quede absorbida o sea reconducible a la de otros órganos superiores encuadrados jerárquicamente en la misma organización, de tal manera que le esté vedado entrar en contacto directo con las fuerzas sociales externas a la misma ni asumir la interpretación o defensa de sus privativos intereses al margen o con independencia de la valoración que de ellos hagan aquellos órganos superiores.* Es el caso, por ejemplo, de los Directores generales. Y lo sería también de los Alcaldes en el supuesto de que los Municipios se convirtieran en meras Delegaciones locales de la Administración Central y aquéllos en puros funcionarios-delegados de la misma en el término correspondiente, sin exigírseles, en consecuencia, para su designación ni la condición de vecino ni la más liviana de arraigo local, que, antes al contrario, caso de que en él concurrieran, pasarían a ser valoradas desfavorablemente (régimen de incompatibilidades).

La noción de representatividad no es, pues, íntegramente convertible en la de elección democrática, toda vez que objetiva

y funcionalmente la trasciende. Toda elección democrática confiere, es verdad, carácter representativo y, por lo mismo, valor político-social al cargo, pero no toda representatividad tendrá su origen en la elección. La razón es clara: *todo cargo electivo necesariamente es y actúa como nexo de unión o enlace entre una organización-dominante o comunitaria y una organización-sirviente o instrumental, y de ahí precisamente su valor político-representativo, condición que únicamente se cumple en el caso de los órganos no electivos en el supuesto de que recubran los órganos supremos y externos de la organización-sirviente.*

Como ejemplo de cargo electivo, y por ello político-representativo dentro del engranaje «Municipio-Ayuntamiento», podemos citar al Concejal. Sin su presencia e intervención la «política local» se convertiría necesariamente en «administración local» (34). Como modelo de cargo representativo-no electivo en el marco de la relación «Estado-Gobierno», podemos citar al Ministro en cuanto codetermina a través de las deliberaciones del Consejo la política general del país. Podríamos afirmar, pues,

---

(34) Puede hablarse de dos clases de «política local»: la que marca e impone el Estado en sus relaciones con los entes locales (centralización, descentralización...) y la que éstos se dan a sí mismos en el gobierno de sus privativos intereses (aprovechamientos comunales, selección de arbitrios, planificación de las obras y servicios, etc.). A ambos tipos de política alude el artículo 5.º de la Ley de Régimen local: «Los Ayuntamientos y las Diputaciones son Corporaciones a las que corresponde el *gobierno* (política local propiamente dicha) y la administración de los intereses públicos peculiares de su territorio. *Los fines que han de cumplir son de orden económico-administrativo* (interdicción de la politización local) sin perjuicio de su carácter representativo de la *integridad de la Vida local*» (conexión de la política local a la estatal). No olvidemos que el término político se relativiza con frecuencia en función de la posición y miras de quien lo aplica. Citemos en demostración de ello el siguiente texto de PFIFFNER (*La supervisión del personal*, Editorial Aguilar, Madrid, 1964, pág. 163): «... existen tantos niveles de hacer política como grados en la jerarquía. La política no consiste en algo sobre lo que deciden unos superhombres en una atmósfera enrarecida y no contaminada por influencias externas. Es más bien una línea continua en la que existen varios grados de hacer política de abajo a arriba y de arriba a abajo... cada decisión forma parte de una política de acuerdo con la cual se ha determinado un plan de acción cuya naturaleza corresponde a su respectivo nivel jerárquico».

En el mismo sentido, M. FRACA IRIBARNE distingue entre la *alta política* y las que él denomina *políticas humildes* resultantes de la aplicación de los valores en que aquélla se inspira a cualesquiera grupos de intereses diferenciados susceptibles de ser favorecidos o perjudicados por ella (v. gr. política triguera, naranjera, etc.). Vid. *Organización de la convivencia*, Colección «Acueducto», Madrid, 1961, pág. 114.

que si el Concejal es un cargo político por representativo, el Ministro es un cargo representativo por político. Justamente por esto, y para evitar que la política—y, por ende, la representación, entendida en sentido objetivo—pueda quedar en manos de la Administración, es por lo que se hace necesario colocar al frente de ésta a los miembros del Gobierno instituyendo para ello los diferentes Ministerios y sancionando el principio de que a un Ministro sólo le podrá sustituir otro Ministro, pues si lo hiciera el Subsecretario, vendría a fungibilizarse lo político con lo administrativo. Es precisamente la dimensión política del cargo la que hace posible la figura del «Ministro sin Cartera» (política sin administración) que, aplicada a los Subsecretarios, Directores generales, etc., resultaría contradictoria en sí misma (35).

#### XI. MODULACION QUE LA NOCION DE REPRESENTATIVIDAD ADQUIERE EN SU REFERENCIA AL CARGO DE «GOBERNADOR CIVIL-JEFE PROVINCIAL DEL MOVIMIENTO»

Sentados los anteriores criterios, ¿cómo habremos de calificar el cargo de Gobernador civil? ¿Habremos de darle valor político representativo, pese a su condición de cargo no electivo, a semejanza de como hemos hecho con los cargos de Alcalde, Presidente de Diputación, e incluso, Ministro-miembro del Gobierno?

Para GARCÍA DE ENTERRÍA resulta inadmisibile cualquier intento de equiparación o simetría que quisiera establecerse entre el par de instituciones «Jefatura del Gobierno-Consejo de Ministros» y «Gobernador civil-Comisión provincial de Servicios Técnicos» en orden a deducir de ella una supuesta representatividad provincial al margen de la asumida por la Diputación provincial. He aquí sus propias palabras: «Ocurre, en efecto,

(35) En torno a la figura del Ministro y sus relaciones con el Subsecretario o segundo Jefe del Departamento, *vid.* nuestro trabajo «Las Subsecretarías en el Derecho orgánico español: apuntes para su configuración institucional», en *Documentación Administrativa*, núm. 101-102. También A. GUAITA MARTORELL, «Los Ministros en el Derecho español», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 2-3, 1969.

que este Colegio de funcionarios (la Comisión provincial de Servicios Técnicos) que se sitúa como órgano de asistencia inmediata al Gobernador, en cuyo poder general de alguna manera coparticipa por eso mismo, *se ha erigido en verdadera instancia representativa de la Provincia...*», situación que califica de *absurda* «porque la Administración misma, en cuanto organización, no tiene ningún carácter representativo de la Sociedad, a la que simplemente sirve... Es por eso inadmisibles—concluye—la hipotética invocación del paralelo con el Consejo de Ministros o Gobierno..., por la simple razón de que en el Gobierno se hace presente necesariamente en mayor o menor extensión y mediante unas u otras fórmulas el principio de la representación política...» (36).

Nótese, sin embargo, que en la tesis de tan ilustre profesor lo que se critica y afirma, con argumentos que, desde otra perspectiva, también hemos captado nosotros, es lisa y llanamente la irrepresentatividad de los funcionarios que componen mayoritariamente la Comisión, la cual queda así viciada, de rechazo, de idéntica irrepresentatividad. Hecha esta puntualización, habremos, pues, de preguntarnos: ¿alcanzará la irrepresentatividad de la Comisión a la del Gobernador civil-Presidente?; ¿habremos de incluir a éste en la rúbrica genérica de «funcionario» que parece servir de base y de límite a aquella irrepresentatividad?; ¿cómo valorar entonces el hecho de que el Gobernador, aun no siendo cargo electivo tampoco lo es profesionalizado o burocrático, notas en las que viene a coincidir con el Presidente «designado» de la Diputación, de la que él lo es, a su vez, «nato»?

Frente a los interrogantes acabados de formular cabría adoptar, en principio, la siguiente postura negativa, por demás coherente y lógica con las premisas arriba sentadas: *si el Presidente de la Diputación provincial tiene tras de sí a la comunidad social «Provincia» de cuya organización instrumental (Diputación) es vértice, lo que le permite entrar en relación di-*

(36) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de su articulación», en el libro *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, págs. 140-142.

*recta con la misma y, por ende, valor representativo (ósmosis político-social), el Gobernador civil no tiene tras de él el soporte de ninguna entidad natural o sociológica y sí únicamente a la organización-aparato «Administración provincial del Estado», razón por la que no puede ostentar representatividad social alguna fuera de la que en el orden administrativo interno le corresponde como delegado del Gobierno en la demarcación respectiva.*

Semejante postura parece olvidar, sin embargo, este dato fundamental del problema que se debate: que el Gobernador civil es *también y además* Jefe provincial del Movimiento y, en tal sentido, sus contactos con las fuerzas socio-económicas provinciales y su actuación desde, con y para ellas en todos los ámbitos de los intereses provinciales, queda sólidamente fundada sobre la representatividad del Consejo provincial del Movimiento que le corresponde presidir y del que es órgano ejecutivo. Téngase en cuenta, a este respecto, que los Consejos provinciales del Movimiento «tendrán carácter representativo» (artículo 2.º de la Ley Orgánica del Movimiento de 27-VI-67) «de los intereses y aspiraciones de los diversos sectores de la Sociedad a que sus miembros pertenecen» (Preámbulo del Estatuto Orgánico del Movimiento de 20-XII-68) y que, con tal carácter, les corresponderá «deliberar sobre cuantas cuestiones de interés público afecten a su Provincia y sugerir las soluciones adecuadas (para lo que podrán) dirigirse a los órganos de la Administración del Estado y de la Administración local en relación con (tales asuntos)...» (artículo 29 a) del Estatuto Orgánico del Movimiento).

Precisamente con el fin de extraer de las normas citadas todas las posibilidades que encierran en orden a una más activa y auténtica participación del elemento humano en la vida de los entes locales, de la que no poco saldrían potenciados éstos, el Seminario III de los celebrados en Peñíscola (Curso de 1969), bajo el título «Formas de participación en la vida social», adoptó la siguiente recomendación: «Vivificar las funciones encomendadas a los Consejos locales del Movimiento, procurando que sus desideratas se proyecten de un modo eficaz sobre la la-

bor municipal y de los Consejos provinciales sobre las de ámbito provincial» (37).

Del simple cotejo entre las normas acabadas de invocar y el artículo 5.º de la Ley de Régimen local (*vid. supra* nota 34), queda patente que la representatividad del cargo de Gobernador civil-Jefe provincial tendrá que venir fundamentada no tanto sobre la pretendida simetría entre un Gobierno central—cuyo órgano colegiado es el Consejo de Ministros—y otro provincial—cuyo órgano colegiado sería la Comisión provincial de Servicios Técnicos—cuanto sobre el indiscutible carácter político-representativo y no administrativo-burocrático, del Consejo provincial del Movimiento.

## XII. CARGOS «POLITICOS» Y CARGOS «POLITIZADOS»

De la distinción que más arriba dejamos apuntada entre *hacer política* (cargo político) e *influir en la política que se haga* (cargo politizado), ¿cuál de ambas expresiones convendrá más a la función de Gobernador y, caso de convenirle ambas, en qué aspectos de su actividad total se concretarán una y otra?

Para GARCÍA DE ENTERRÍA la politización del cargo de Gobernador civil es un hecho que está ahí, casi con la misma objetividad con que pudiera estarlo una piedra. Mas, ¿en qué consiste esa politización? ¿A través de qué notas se detecta? Por de pronto se nos antoja que decir de un cargo que está «politizado» es como decir de una persona que está «materializada». Nos quedaríamos sin saber lo que esa persona es, puesto que, más o menos, todo individuo estará, de alguna manera, materializado. Y otro tanto cabrá decir con la politización de los cargos o, más exactamente, de las personas que los sirven. ¿Es que acaso no están también politizados, en el sentido sociológico dado a esta expresión, otras muchas instituciones, estamentos y cargos, si quiera los efectos de esa politización aparezcan como menos visibles, lo que no querrá decir menos reales?

Vale la pena reproducir aquí las palabras de CHAPMAN cuan-

(37) Vid. *Problemas políticos de la Vida local*, tomo X, pág. 257.

do replica a análoga objeción formulada contra los Prefectos por autoridad tan prestigiosa como la del profesor WALLINE: «Un observador imparcial tiene que quedar descontento del punto de vista de M. WALLINE. Su comentario puede cuadrar igualmente bien a los funcionarios superiores del Ministerio de Hacienda, con la excepción de que estos últimos toman las decisiones políticas en privado, mientras que los Prefectos tienen que aceptar la responsabilidad pública y vivir en medio de la población a la que sirven» (38).

Cuando se califica de politizado al cargo de Gobernador lo será por una de estas dos razones: 1) unas de tipo *sociológico*, a las que acabamos de aludir y que quedan reflejadas en la peyorativa denominación de «muñidores electorales» que con frecuencia se les vino aplicando; es evidente que la sustitución del antiguo régimen de partidos políticos por otro de democracia orgánica, deja actualmente sin valor aquella objeción; y 2) otras de tipo *jurídico* que son las que verdaderamente han de importarnos aquí y que consisten en la valoración que se haga del conjunto de poderes y prerrogativas conferidas al cargo por el Ordenamiento jurídico y que llevarán a su calificación como político o administrativo.

Examinemos por su orden cada uno de estos dos tipos de razones.

#### 1. REFERENCIA A LOS SUPUESTOS SOCIOLOGICOS: LA «OBJETIVACIÓN» DE LA POLÍTICA Y LA «DINAMIZACIÓN» DE LA ADMINISTRACIÓN.

El despliegue de influencias y la captación de voluntades que al margen, cuando no en oposición, al Ordenamiento jurídico, se veía forzado a realizar el Gobernador civil en el antiguo sistema de «partidocracia» y en el que se le iban dedicación y prestigio, aparecen reemplazados en el nuevo régimen por la idea de «servicio» a unos valores o principios fundamentales *extra sufragii* desde los que el cargo adquiere una nueva fundamentación y una solidez y estabilidad mayores.

No ha de entenderse esto, sin embargo, en el sentido de que

---

(38) *Vid. op. cit. nota 3, pág. 313.*

se acabe con la política—puesto que la política es el alma misma del Estado—, sino en el que se acaba con *las políticas*—tantas como partidos—y sus efectos disolventes sobre el contexto social. Elegido el *camino*—democracia orgánica—y la *meta*—realización de los principios fundamentales del Movimiento—, no queda sino echar a andar para recorrerlo. Y en este recorrido, la Política se hace Gobierno, el Gobierno Administración y la Administración Tecnocracia.

Como ha dicho recientemente FERNÁNDEZ DE LA MORA, uno de los teóricos máximos de esta postura: «toda la política es técnica y precisamente porque creo eso, pienso que no hay más que dos dogmas políticos: uno de carácter moral y otro de carácter ejecutivo; el primero es el de la justicia; el segundo es el de la eficacia» (39). La línea de pensamiento y de acción sería, pues, ésta: *una buena tecnocracia nos dará una buena Administración; una buena Administración, un buen Gobierno, y un buen Gobierno, una buena política*. Los cimientos del nuevo edificio político vienen a apoyarse, pues, no tanto sobre el «ciudadano-elector» cuanto sobre el «administrado-partícipe». Maticemos, por tanto, esta distinción.

Si se ha dicho que en nuestros días el ciudadano estaría dispuesto a ceder de buen grado parte de sus libertades a cambio de una mayor eficacia, se está con ello, en cierta manera, despolitizando o, si se prefiere, «administrativizando» el sentido de sus relaciones con y frente al Estado. MONTIEL ha subrayado hasta qué punto el Estado moderno, de raíz burguesa y liberal, fascinó al ciudadano haciéndole creer que lo verdaderamente decisivo era su voto y que todo lo demás se le daría por añadidura. El ciudadano se convertía en accionista de la Sociedad-Estado y con su voto decidía su destino. El dominio, pues, del Estado pasaba necesariamente por el elector (40).

(39) Palabras tomadas de su discurso de toma de posesión como Ministro de Obras Públicas, acto que tuvo lugar el día 16 de abril de 1970 y del que dio referencia toda la prensa del día siguiente.

(40) Vid. A. MONTIEL, «El ciudadano y el administrado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 48. De este trabajo nos importa entresacar las siguientes palabras: «Sería necesario encontrar un camino jurídico y político que hiciera posible la participación real del administrado en el proceso de la programación y ejecución de los servicios públicos...». «...si el hombre tiene par-

Si en un contexto liberal y de abstencionismo estatal esto pudo tener un fondo de verdad, incluso dogmática, en la era del intervencionismo, la socialización y la planificación *no se concibe cómo se pueda controlar al Gobierno dejando libre a la Administración*. Al ciudadano no podrá importarle hoy, tanto o más que emitir su voto, entre una conjura de halagos, participar y ser oído en las decisiones administrativas que se adopten y que, por su trascendencia, más puedan incidir sobre su esfera de intereses y aspiraciones. Más los resultados (dividendos) que las garantías (derechos). *Es aquí justamente donde Administración y Gobierno convergen y donde la política de las ideas se hace inseparable de la política de las cosas. Es aquí justamente donde el dogma de la representación política o apropiación del Estado por los electores (parlamentarismo) tiene que dar paso y conjugarse con el dogma de la participación del administrado en la Administración a través de la conversión de una buena parte de la actual Administración estatal directa y centralizada en indirecta y descentralizada (41).*

*ticipación en la zona política del poder y no en la zona administrativa, su soberanía la estará ejerciendo en un terreno en el que abundan las abstracciones y entelequias y no en aquel donde de hecho se encuentran las condensaciones más positivas y concretas del vivir de la nación...; si el poder del ciudadano se detiene ante las murallas de lo administrativo es un poder hueco, es casi una burla de poder».*

(41) Este trasvase funcional desde la Administración directa a la indirecta (local y corporativa) de una buena parte de los servicios del Estado, pertenece incluso a la esencia corporativa de éste tal y como lo configuró originariamente la doctrina del Movimiento Nacional. Díganlo, si no, las siguientes palabras de HERRERO TEJEDOR, en las que se hace eco de otras, ya un tanto lejanas, pero no menos luminosas, del gran maestro JORDANA DE POZAS: «La Administración española detenta todavía funciones que habrán de ir pasando a órganos representativos y corporativos insertos en la sociedad y no en el Estado...; hoy las funciones que corresponden a estas entidades intermedias (las que la Ley de Principios Fundamentales llama «estructuras básicas de la comunidad nacional») están en gran parte detenidas por la Administración porque nos encontramos todavía en una fase configuradora. Indudablemente que han de ir transfiriéndose a las Corporaciones y Entidades. Por eso, también JORDANA DE POZAS explica el fenómeno diciendo que en nuestra doctrina corporativa del Estado se considera como provisional o temporal la presente inflación del poder administrativo...». Para HERRERO TEJEDOR—y en esto quiere pensar en político y no en tecnócrata—no cabe duda de que «el robustecimiento de los criterios de unidad y de eficacia (que habrá que conjugar después de la Ley Orgánica del Estado con los de pluralismo y participación) hace que la vida pública derive insensiblemente hacia una administrativización creciente, que no siempre resulta satisfactoria» (op. cit., págs. 18-21). La descentralización territorial y corporativa—no meramente funcional—que aquí

Este giro «efico-céntrico» necesariamente ha conducido—y tendrá que conducir cada vez más—a un sistema de colaboración permanente entre Parlamento y Gobierno o, lo que es lo mismo, entre Estado y Sociedad (he aquí la esencia y justificación del Movimiento, según dijimos) que acabe con la incomunicación o separación entre aquellos poderes derivada del principio lógico según el cual el órgano controlado (Gobierno) nunca deberá ser miembro del órgano controlante (Parlamento) ni éste de aquél. ¿Cómo, si no, habrá de entenderse el artículo 2.º de la Ley Orgánica del Estado, según el cual «el sistema institucional del Estado español responde (luego no es necesario adaptarlo porque ya lo está) a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones»? (42).

---

ya se apuntaba, forzosamente tendrá que remodelar, si se lleva a efecto (*vid. infra*), la figura del Gobernador civil-Jefe provincial por cuanto, de una parte, dará mayor peso específico al valor de su presencia cerca de aquellas Entidades y Corporaciones, y, de otra, contribuirá a frenar la tendencia centrífuga de la tecnocracia departamental radicada en la Provincia. Apelemos, una vez más, a la autoridad de HERRERO TEJEDOR, quien remacha así su pensamiento: «Las Diputaciones pueden, junto con los Ayuntamientos, en algunas ocasiones, administrar y gestionar los servicios que hoy se reserva el Estado a través de la frialdad de unos servicios que, en el mejor de los casos, son puramente técnicos...; en una Provincia considerada de esta forma, a la que correspondería la gestión de los servicios que hoy se le sustraen... y con facultades más nítidas para resolver y aplicar estos fondos, la figura del Gobernador y Jefe provincial del Movimiento, con su matiz político, su carácter de delegado permanente del Gobierno, su condición de rector del Movimiento y de mentor de las fuerzas sociales, y con las facultades administrativas que la función exigiría, se dibuja como más eficaz y conveniente» (op. cit., pág. 43).

(42) Para calibrar debidamente el despliegue institucional alcanzable por el principio de «unidad de poder» baste tener en cuenta que en él se vino a basar precisamente la Comisión permanente de las Cortes al desestimar la proposición de Ley presentada por más de cincuenta Procuradores y en la que se afrontaba el espinoso problema de las incompatibilidades entre el cargo de Procurador con los de carácter político y libre designación y remoción del Gobierno o la Administración (*vid.*, en torno a este asunto, el editorial del periódico *Ya* de 6 de agosto de 1970). Téngase en cuenta que el valor de este principio sólo podrá ser rectamente entendido si se le contempla y contrasta desde su opuesto principio: el de separación de poderes y consecuente fiscalización entre ellos. Y esto por cuanto el poder, en la medida que lo es *del* Estado y éste es único e indivisible, aquel poder también lo es (soberanía). Mas como quiera que, a su vez, ese Estado no puede actuar si no es por medio de sus distintos órganos, ninguno de éstos podrá ejercer íntegramente aquel poder único, que se aparecerá en consecuencia como necesariamente «dividido» o «compartido» entre ellos, revistiendo entonces la forma «apolítica» de «función».

El poder es, en efecto, a una organización, singularmente si ésta es totalizadora como el Estado, lo que la *vida* a un organismo. Algo indivisible, omnipre-

Pues bien; toda esta aparente disgresión la hemos hecho con el propósito de llegar, sin mayores dificultades, a la siguiente conclusión: *la unión personal entre los cargos de Gobernador civil y Jefe provincial del Movimiento no es sino el corolario final de la interpenetración postulada entre la Sociedad y el Estado, la Política y la Administración, y el Parlamento y el Gobierno, que impone que sus respectivas estructuras se fectunden y complementen recíprocamente a fin de servir mejor y más eficazmente al bien espiritual y material de la comunidad nacional.*

## 2. REFERENCIA A LOS SUPUESTOS JURÍDICOS: LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS POLITIZABLES (EL ORDEN PÚBLICO, LA POLICÍA SOBRE LA LIBERTAD Y LA TUTELA DE LAS CORPORACIONES LOCALES).

La figura del Gobernador y el estudio de sus funciones fue siempre un capítulo del Derecho administrativo y nunca del Derecho político. El orden público, la policía sobre el ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos políticos, la tutela de las Corporaciones locales, son típicas funciones administrativas por más que su cargazón o potencial político resulte inquestionable por razón precisamente de su fuerte incidencia sobre la actividad política de sus destinatarios. No es que el Gobernador civil sea objetiva o funcionalmente un cargo político porque haga política al amparo de sus competencias administrativas, sino que los afectados políticamente por el ejercicio de tales competencias lo califican de político en razón a los efectos

---

sente e integrador. Si el corazón, pongamos por caso, funciona (late), es ni más ni menos porque tiene *vida participada* del organismo del que es parte, pero no porque sea *parte de la vida* de ese organismo, pues que ésta ya hemos dicho que es indivisible y única. Se deduce de aquí que *cuando un órgano actúa el poder de la organización, no obra por y para sí, sino por y para toda la organización a la que quedan imputados solidaria e indivisiblemente los efectos de tal actuación*. Los maravillosos efectos de este flujo o comunicación quedan bellamente reflejados en la conocida metáfora de SAN AGUSTÍN: «el oído ve por el ojo y el ojo oye por el oído». Gracias a esta integración continua y múltiple se obtiene como resultado la vida y no una serie inconexa de funciones yuxtapuestas. O dicho de otra manera, por vía de conclusión final: *En el seno de cada organización (u organismo) existe un único poder (o vida) incardinado en una pluralidad de órganos (políticos o biológicos) que ejercen una diversidad de competencias (o funciones) que al coordinarse, a través de un proceso de integración continua, les permiten (a la organización o al organismo) alcanzar la plenitud de sus fines.*

de este orden que para sus aspiraciones políticas se les acarrea.

De esta manera, *el cargo se hace político no tanto desde su propio hacer cuanto desde los efectos que produce sobre el hacer político de los demás*. Son éstos y no la norma los que le politizan, y de ahí que el concepto político del que arrancan estas calificaciones sea un concepto subjetivo y no objetivo, un concepto para el que—de acuerdo con la teoría smittiana—sólo cuentan los efectos producidos y no las causas productoras, un concepto, en fin, para el que lo decisivo no es lo que uno sea, sino el cómo los demás nos juzguen y para el que la indiferencia o neutralidad no cuentan. Nada más lógico, por consiguiente, que los políticos cuyo estilo de actuación daba su tónica al viejo sistema, tuvieran que adoptar frente a la posición central en que sus atribuciones administrativas colocaban al Gobernador una postura de cobeligerancia o comprometimiento: quien no esté con nosotros estará contra nosotros. Aquel contexto social de pasión ideológica y refriega electoral lo hacía inevitable.

Si se pasa revista a las notas que se esgrimían—y se siguen esgrimiendo—para calificar de político al cargo, inmediatamente se cae en la cuenta de que lo político no lo era tanto el cargo en sí cuanto su contorno, en frase orteguiana, su «circunstancia». «El carácter político del cargo—dice HERRERO TEJEDOR—está sostenido por el régimen de su nombramiento, por la discrecionalidad de su cese, por la falta de adquisición de derechos en ningún caso, por la amplitud de las condiciones exigidas para poder ser designado y por la falta de Cuerpo o carrera, que contrasta con lo que ocurre con el Cuerpo prefectoral francés» (43). Sólo que, repitémoslo, el carácter político de estas notas es «reflejo» y no sustantivo, perteneciendo a la que pudiéramos llamar «la superestructura jurídica» del mismo.

Si a un concepto sustantivo o material de lo político nos atenemos, no cabe duda que habría de merecer más el calificativo de órgano político—por sorprendente que esto pueda parecer—, el Juez o Tribunal competente, séalo o no de garantías constitucionales, para anular elecciones, deponer cargos repre-

---

(43) *Vid. op. cit.* nota 28, pág. 30.

sentativos, dejar sin efecto leyes o decretos directamente encaminados a la realización de un programa político, etc., que el Gobernador mismo, carente de atribuciones para ello. Recordemos la famosa contienda que enfrentó al Presidente Roosevelt y al Tribunal Supremo a propósito de la puesta en práctica por aquél de su entonces heterodoxo *New Deal*.

El Juez arranca, es verdad, del Ordenamiento jurídico, y a él se ciñe. Pero, ¿es que acaso el Gobernador no queda asimismo vinculado a él? ¿Acaso las leyes de Régimen local, de orden público, de asociaciones, de libertad religiosa, etc., no son aplicadas indistintamente por uno y otro? Y siendo así, ¿por qué han de politizar al órgano administrativo y no al judicial? ¿Dónde estará entonces aquí lo político y dónde lo jurídico: en las leyes aplicadas, en los órganos que las aplican o en unas y otros? (44).

Intentando responder a tales preguntas, creemos que debería distinguirse entre el *contenido político* de una norma que lo será el que puso en ella el órgano político que la emanó (Parlamento o Gobierno, según su rango) y su *eficacia jurídico-social* que dependerá de la aplicación que hagan de ella tanto los órganos administrativos como, en su caso, los judiciales. Nada más lógico, por otra parte, que esa «aplicación» venga a confundirse sociológicamente con la «defensa» de la política incorporada al contenido de aquellas normas y en él concretada. Y, sin embargo, estos dos conceptos ni pueden ni deben confundirse.

La política de un Gobierno habrá que buscarla evidentemente en las leyes económicas, educativas, laborales, fiscales, etcétera, que propone o promueve y no en la legislación de orden público por lato que sea el sentido que a este concepto se le quiera dar. Un sistema socialista y otro liberal, por ejemplo, mal podrían coexistir con unos mismos Códigos civil, mer-

---

(44) La pregunta no es ni mucho menos baladí, como lo prueba el agudo e intencionado estudio de L. MARTÍN-RETORTILLO *Libertad religiosa y orden público* (Editorial Tecnos, Madrid, 1970) de cuyo fondo parece emerger la siguiente tesis: el Derecho sólo sirve a quien se pueda servir de él, esto es, al poder político, que de esta manera y a través de su obligatoria aplicación y defensa por parte de todos los órganos del Estado, podrá a su conveniencia politizar a los jueces o justicializar a los políticos.

cantil, laboral, educativo, etc., mas nada parece oponerse, en principio, a que se acepten recíprocamente una idéntica normativa en materia de orden público, dado el carácter formal y no material de las normas de este carácter que les consentirá servir, sin mayores adaptaciones, a políticas de distinto signo.

Pues bien; nuestro criterio al respecto es éste: mientras los Ministerios de Trabajo, Comercio, Educación y Ciencia, Hacienda, etc., *aplican o realizan* una política—la que resulte del contenido político de las leyes laborales, mercantiles, educativas, tributarias, etc., aprobadas a iniciativa suya—(aspecto material o positivo), el de la Gobernación únicamente la *defiende o posibilita aquella aplicación* frente a las eventuales resistencias sociales de signo perturbador provenientes por lo común del denominado, muy significativamente, «público» (aspecto formal o negativo) (45).

Función tradicional del Ministerio de la Gobernación ha sido no sólo la de ejecutar la política del Gobierno en el ramo de los asuntos a él confiados (sanidad, telecomunicaciones, etcétera)—misión *común* con los demás Departamentos—, sino la de defenderla en bloque contra aquellas manifestaciones externas que apelen a procedimientos violentos o simplemente creen un riesgo cierto de perturbación pública no amparado legalmente (de este amparo se benefician, por ejemplo, las huelgas en aquellos Estados que las reconocen como uno más de los dere-

(45) Sería por demás interesante ahondar en la sustancia del Derecho examinándolo desde la perspectiva sociológica que abre la siguiente clasificación del mismo: 1) *Derecho ofensivo o de ataque del Estado* (Gobierno-Parlamento) *contra la sociedad o grupos calificados de ella* (v. gr. todas las leyes «de reforma»), 2) *Derecho defensivo o de disuasión del Gobierno frente a la sociedad o grupos de ella* (toda la legislación de orden público *latu sensu*), 3) *Derecho tuitivo o de protección de la sociedad o grupos de ella frente al Estado* (leyes sobre derechos políticos del ciudadano y garantías constitucionales), 4) *Derecho de reconocimiento o neutralidad del Estado frente a la sociedad* (Derecho privado en la medida en que se adapta al consuetudinario o respeta el principio de autonomía de la voluntad) y 5) *Derecho de subordinación o acatamiento de la sociedad ante el Estado* (refleja la primacía reconocible al llamado Derecho público). Pues bien, no creemos, a la vista de esta clasificación, que lo político tenga que pasar o encarnar en las normas del grupo segundo, con preferencia sobre las de los cuatro restantes. No se olvide a este respecto que, como se ha dicho, para la Revolución francesa fue más importante el Código civil que la propia Declaración universal de los Derechos del Hombre. Así lo entendió Napoleón al asumir personalmente la tarea codificadora y dar a aquél su nombre.

chos del trabajador)—misión *específica* del Departamento—.

Si los Ministerios militares cumplen una función defensiva frente a las eventuales agresiones procedentes del exterior (guerra), el de la Gobernación llena esa misma función frente a las perturbaciones provenientes del interior (desórdenes públicos, *latu sensu*). Ello dota a unos y otros Departamentos de un formidable «poder» de hecho y de derecho, cuyo poder, por su propia dinámica (la política también puede ser vista como un fenómeno de poder y de lucha, o, si se prefiere, de lucha por el poder), necesariamente tendrá que quedar integrado en las vicisitudes del quehacer y del acontecer políticos en la medida en que éstos perturben o comprometan el orden instituido y el mundo de valores o intereses irrevisables que lo soportan. Pero esta «reacción» no dejará de ser uno más de los efectos constitutivos desencadenados por la eficacia misma del Ordenamiento jurídico vigente y vulnerado.

Es por esto por lo que en un plano jurídicamente ortodoxo se postula como esencial a las fuerzas armadas en cuanto tales, el neutralismo político. Sólo cuando la Constitución (norma suprema) disponga su intervención, será ésta lícita y obligada—por jurídica—como pudiera serlo la intervención del Ministerio fiscal ante el descubrimiento de un delito. Conocidas son suficientemente las declaraciones recientes hechas en el mismo sentido por el Teniente General Díez ALEGRÍA, una de las más ilustres figuras de nuestro Ejército.

Pues bien; esta función de custodios del orden normativamente instituido por quienes tienen la potestad jurídica de *hacer o protagonizar la política*, no es en sí misma, como ya dijimos, una función política, sino ejecutiva o aplicativa, por notorios que sean los efectos políticos que por rebote o incidencia sobre el marco social pueda producir. Precisamente su trasplante al ámbito provincial y su consiguiente asunción y ejercicio por los Gobernadores civiles nos va a servir para apreciar con la mayor claridad la confusión en que se incurre al manejar su alcance y sentido.

En efecto, en el mismo grado y con idéntico alcance con que se define al Ministerio de la Gobernación de Ministerio político,

en la esfera nacional, se le define al Gobernador de cargo político en el ámbito provincial, con lo que, paradójicamente, sus funciones como Delegado del Gobierno vienen a entenderse de orden administrativo, en tanto que las que asume como Delegado del Ministerio de la Gobernación se consideran de orden político.

La paradoja, o si se prefiere la falta de congruencia, no puede resultar más patente: *la representación o delegación de un órgano genuinamente político* (el Gobierno) *le otorga funciones de orden administrativo* (Jefe de la Administración provincial), *en tanto que la de un órgano fundamentalmente administrativo* (el Ministerio de la Gobernación) *se las confiere de carácter político*. Salta a la vista en tan paradójica contraposición que el concepto político que se aplica al Consejo de Ministros es cualitativamente distinto del que se predica del Ministerio de la Gobernación. En efecto, ni el Ministerio de la Gobernación ni, por definición, ningún otro Ministerio podrían funcionar como *Ministerios de la política* (46).

La política la *determina* el Gobierno en pleno o Consejo de Ministros (art. 13 de la Ley Orgánica del Estado), la *dirige*

---

(46) Habrá que hacer, si acaso, una excepción con la Secretaría General del Movimiento, a cuyo titular se le califica, por ello, de Ministro sin cartera. De ella van a depender, a través de la Delegación Nacional de Acción Política y Participación (Decreto 2.485/1970, de 21 de agosto) las aún nonatas asociaciones políticas, que quedarán, en consecuencia, sustraídas—y precisamente por su naturaleza política—a la competencia del Ministerio de la Gobernación al que tradicionalmente ha correspondido ejercer la función de policía y tutela sobre las asociaciones (Ley de 24 de diciembre de 1964). Es de destacar cómo esta función la ejerce el Ministerio de la Gobernación precisamente a través de su Dirección General de Política Interior y Asistencia Social cuya denominación—por lo que respecta al contenido de su primer enunciado—parece reafirmar, interpretada «a contrario», el inequívoco carácter administrativo de las Direcciones Generales de Administración Local y Seguridad, por grande que pueda ser el valor político que de sus respectivas actuaciones se derive. Advirtamos, asimismo, cómo la Dirección General de Política Interior se configura esencialmente como el Centro directivo de los Gobiernos Civiles al igual que la de Administración Local lo es, a su vez, de las Corporaciones locales, de cuyo paralelo, y teniendo en cuenta que el calificativo de «política» no le puede provenir de su función tutelar y de policía cerca de las asociaciones, habrá que concluir *que no es tanto el Ministerio de la Gobernación el que sobre la base de sus competencias administrativas confiere carácter político a los Gobiernos Civiles, cuanto éstos los que, atendida su trivalente naturaleza socio-político-administrativa, confieren carácter político al Ministerio de la Gobernación a través de su inserción en él por la vía orgánico-funcional de su Dirección General de Política Interior.*

el Presidente del Gobierno (art. 14 de la Ley Orgánica del Estado) y la *ejecutan*, con responsabilidad solidaria, los Ministros (art. 20 de la Ley Orgánica del Estado). No cabe, pues, que un Ministerio tenga su política propia al margen o con independencia de la del Gobierno. Si esto puede ocurrir en los llamados Gobiernos de coalición o compromiso, peculiares de los sistemas políticos asentados sobre el difícil equilibrio electoral, tal posibilidad pugna con la configuración institucional sancionada por nuestra Ley Orgánica del Estado, que ha permitido a la doctrina más solvente traducir el principio de unidad de poder por el de «Gobiernos *homogéneos*».

Precisamente por persona tan calificada como el propio Ministro de la Gobernación, señor GARICANO GOÑI, se ha dicho a este respecto: «Realmente no hay una política y *menos en el ámbito de actuación de un Ministerio; hay una política de Gobierno*. Creo que esto es lo más importante. Todos (los Ministros) hablamos, comentamos, mostramos nuestras opiniones, adoptamos unos acuerdos fundamentales y los seguimos» (47).

Idéntica opinión es asimismo subrayada, con mayor énfasis si cabe, por otro ilustre miembro del actual Gobierno, el señor FERNÁNDEZ DE LA MORA, el cual al ser preguntado sobre si «el hecho de ser un intelectual y no un técnico no le podía resultar incómodo a la hora de desenvolverse en su cargo de Ministro de Obras Públicas», contestó resueltamente: «...ésta es una pregunta enormemente interesante y muy estimulante para mí. En primer lugar, *antes que Ministro de Obras Públicas soy Ministro*, es decir, el sustantivo es el Ministro y el adjetivo el Ministerio de Obras Públicas. Esto quiere decir que *soy una fracción del Gobierno...*» (48).

Cabe, pues, que los Ministros, en cuanto «miembros del Gobierno», coparticipen en la determinación de la política general del país—incida o no sobre las materias específicas de su Departamento—, mas una vez ésta adoptada, y en cuanto titulares

---

(47) *Vid.* declaraciones citadas en nota 32.

(48) *Vid.* FERNÁNDEZ DE LA MORA, declaraciones a *Nuevo Diario* del día 14 de junio de 1970.

o Jefes administrativos de un Departamento, sólo les corresponderá aplicarla.

Por supuesto que con las precedentes puntualizaciones no hemos pretendido minimizar el rango funcional de los Gobernadores civiles en cuanto Delegados del Ministerio de la Gobernación, sino, antes al contrario, contribuir a una más correcta calificación jurídica, depurándoles de las salpicaduras sociológicas a que ha solido conducir la lamentable confusión entre lo político y lo politizable, entre la idea de «servicio a una política» y «la política de servicio o clientela».

### XIII. EL GOBERNADOR CIVIL-JEFE PROVINCIAL DEL MOVIMIENTO, CARGO POLITICO

No vemos inconveniente en caracterizar, en una primera aproximación, al Jefe provincial del Movimiento como un órgano de función directiva en el ámbito político y al Gobernador civil como un órgano de dirección administrativa en el marco administrativo. Desarrollando esta idea, que pudiera parecer un simple juego de palabras, diremos que *mientras el Gobernador civil, en cuanto Jefe provincial del Movimiento, tiene como misión impulsar, dirigir y controlar la actividad política provincial en la línea de los principios fundamentales del Movimiento y de los acuerdos del Consejo Nacional, por lo que podríamos configurarle como un administrador de las ideas y aspiraciones* (cfr. arts. 23, 50 y 52 de los Estatutos Orgánicos del Movimiento), *en cuanto Gobernador civil, propiamente dicho, tiene como misión impulsar, dirigir y fiscalizar la actividad administrativa provincial en la línea del plan o directrices del Gobierno, por lo que se manifiesta como un administrador de las cosas y servicios* (cfr. arts. 13 y ss. del Decreto de 10 de octubre de 1958).

Es evidente que si las *ideas* están por encima de las *cosas*, las funciones del Gobernador civil en cuanto Jefe provincial del Movimiento priman categorialmente sobre las del Gobernador civil en cuanto tal, por la misma razón que debe primar la política sobre la administración. En este sentido tiene razón DÓRIGA TOVAR cuando afirma que la figura del Prefecto, a pesar

de la gran importancia que por los tratadistas se le da, es «doctrinalmente de rango inferior a la del Gobernador español de nuestros días por la misma diferencia jerárquica entre política y administración» (49).

Sin embargo, ya hemos indicado que en nuestro actual sistema político es precisamente la objetivación de la política, la que hace posible la unión personal en una figura única de ambos cargos o funciones, por lo que la contraposición expuesta pierde no poco de su fuerza o significación. Certeramente ha podido afirmar HERRERO TEJEDOR que «fuera de un sistema de ideas que sirvan a un concepto liberal del Estado, la delimitación rigurosa entre los campos de la política y la administración es innecesaria y resulta totalmente fuera de lugar» (50).

En la medida en que el Gobernador dirige o impulsa el aparato administrativo hacia el logro de las aspiraciones comunitarias, de las que tiene pleno conocimiento por su condición de Jefe provincial, tanto se podrá decir de él que está sirviendo a la política como a la Administración. Y esta verdad será tanto más operante en la medida en que el sistema, de acuerdo con sus premisas ideológicas, avance en una línea de descentralización corporativa, esto es, de mayor aproximación de lo administrativo a lo social y lo económico.

La palabra dirección tiene para nosotros, de acuerdo con la tesis que venimos exponiendo, una doble valencia o proyección que se corresponde perfectamente con las dos funciones política y administrativa del cargo que estudiamos. En efecto, por *dirección* entendemos *aquel don de la persona cuya posesión le hace especialmente apta, ya para asumir, interpretar y dar forma a los contenidos de voluntad y a las aspiraciones ideales latentes en el seno de una comunidad o grupo* (dirección política o ideológica, propia del Jefe provincial), *ya para convertir en realidades aquellos contenidos o aspiraciones una vez formulados, a través de una hábil conducción y manejo del comportamiento humano afectado y medios puestos a su disposición* (dirección administrativa, propia del Gobernador civil). Tan inescindible se

(49) *Vid. op. cit. nota 25, pág. 16.*

(50) *Vid. op. cit. nota 28, pág. 30.*

presenta la relación entre ambos tipos de dirección que el Preámbulo del Decreto de Gobernadores las involucra al definir la acción o función política del Gobernador precisamente desde su función administrativa o ejecutiva: «...actividades que conciernen a la aplicación positiva de las directrices generales del Gobierno y a la prevención y represión de cuanto las obstaculice y desvíe». (Notemos cómo se integran aquí las dos funciones de «aplicación» y de «defensa» de una política, a las que más arriba hacíamos nosotros referencia.)

Esta nueva configuración del cargo va a producir una consecuencia sorprendente: *lo va a convertir en político en la medida misma en que lo va a despolitizar*. Certestamente ha subrayado esta misma idea HERRERO TEJEDOR, cuando afirma: «Mientras el sistema francés ha recorrido el camino de objetivar la Administración, dejando el juego libre de la política y colocando al Prefecto en el campo de aquélla, aunque en contacto con esta última, el sistema español ha preferido profundizar más en el terreno de los principios, lanzándose a una objetivación de la política que hace innecesaria la «neutralización» administrativa. El Gobernador civil permanece en el campo de la política, aunque en contacto con el de la Administración» (51).

En el viejo sistema nuestros Gobernadores no ejercían funciones políticas, sino funciones administrativas politizables según la contraposición más arriba expuesta. No existía una política objetivada, capaz de generar una Administración neutra y estable, sino tantas políticas como grupos alternaban en el poder por decisión periódica de los electores. Y el tener que actuar en una situación semejante es justamente el presupuesto sociológico que aboca a la politización de un cargo, que podemos caracterizar así: *en que no teniendo competencia para hacer política influye en quienes la tienen con lo que se produce, a la vez que una desviación jurídica de poderes, una subrogación sociológica de influencia*.

La despolitización del cargo de Gobernador y su conversión en cargo político va a consistir justamente en la imputación le-

---

(51) *Vid. op. cit. nota 28, pág. 29.*

gal al mismo—o, más exactamente, a las instituciones provinciales del Movimiento que él preside y dirige—de una buena parte de las funciones que con anterioridad ejercían los grupos o partidos políticos suprimidos. De aquí arranca, precisamente, según vimos, junto con su potenciamiento político, su nueva dimensión representativa y social.

Por efectos de esta original configuración el Gobernador no va a ir ya a remolque de las políticas que hagan o impongan los grupos que más diestramente manejen la palanca electoral, toda vez que esta palanca electoral va a perder su más decisivo punto de apoyo (el sufragio inorgánico). La política deja de ser así una variable determinada en función de los intereses o ideologías de los grupos en pugna para convertirse en una *constante* definida desde los valores permanentes sobre los que se asienta el Movimiento. Bien entendido que la permanencia lo es aquí de los valores mismos, no de su concreción y realización en el tiempo, que necesariamente ha de suponer una dirección y una estrategia también permanentes. Es decir, *la objetivación de la política a que conduce la doctrina del Movimiento no sólo no se opone a la dinamización de la Administración, sino que la presupone, como significativamente lo revela ya su nombre mismo.*

#### XIV. CONSIDERACIONES FINALES

Si quisiéramos caracterizar, por vía de resumen final, los distintos aspectos o funciones que concurren en la figura que hemos venido examinando, podríamos hacerlo así: *El Gobernador civil, en cuanto Jefe de la Administración provincial y Presidente de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, ejerce funciones de orden administrativo y efectos administrativos; en cuanto Delegado del Ministerio de la Gobernación, funciones de orden administrativo y efectos políticos; en cuanto Delegado del Gobierno, funciones de orden político y efectos administrativos, y, finalmente, en cuanto Jefe provincial del Movimiento, funciones de orden político y efectos políticos.*

Semejante caracterización, hecha un tanto *grosso modo* si

se quiere, está probando, sin embargo, hasta qué punto la imbricación entre las funciones política y administrativa exige en nuestro vigente sistema político que quien las desempeñe sea una misma persona, ya que siempre será preferible coordinar al sistema desde el individuo que al individuo desde el sistema. He aquí, pues, una razón más que añadir a las ya dadas en defensa de la unión personal que, un tanto *extra legem*—al modo del sabio Derecho constitucional inglés—se ha impuesto entre nosotros en las relaciones entre ambos cargos (52).

El perfil jurídico del Gobernador civil-Jefe provincial del Movimiento, tal como hasta aquí lo hemos delineado, tendrá que sufrir, evidentemente, sustantivas modificaciones una vez que las premisas político-administrativas implícitas en la Ley Orgánica del Estado y, en general, en la propia dinámica del Movimiento, adquieran todo su despliegue.

El relanzamiento de la idea descentralizadora (53), la eventual apertura del marco regional (54), la creciente «economiza-

(52) Una relación exhaustiva de las atribuciones de los Gobernadores civiles en base a la que poder determinar sus respectivos relieves político y administrativo, puede verse en J. GUTIÉRREZ RUBIO, «Relaciones entre el Gobierno Civil, la Jefatura Provincial del Movimiento y el Municipio», en *Problemas políticos de la Vida local*, tomo VII, págs. 221 y sigs.

(53) Tanta es hoy la fuerza y la garra—mito y tópico a la vez—de la idea descentralizadora, especialmente en su vertiente regional, que, en cierto modo, está forzando a exclamar a quienes aspiran a vivir la política tan comprometidamente como DESCARTES vivía la filosofía: «postulo la descentralización, luego existo». No olvidemos, sin embargo, frente a las palabras, los hechos y éstos han sido y siguen siendo los que con su habitual zumba han hecho exclamar al profesor GUAITA: «la descentralización es un tema con tan buena prensa... como mala suerte» (*vid.* «Perspectivas de la descentralización», en *II Jornadas Administrativas de Galicia*). Un agudo y brillante examen de esta piedra de toque de nuestra actual reforma administrativa puede verse en R. MARTÍN MATEO, *El horizonte de la descentralización*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, así como en la recensión que a esta obra hace L. MORELU OCAÑA en el número 165 de esta misma REVISTA.

(54) La eventual creación de nuevas regiones administrativas—posibilidad sancionada en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado—es otro factor potencial llamado a influir en la delineación de la figura que nos ocupa, sin que parezca pueda ser utilizado a estos efectos el cargo nonato de «Gobernador general» tal como lo perfila el Decreto de Gobernadores (*vid.* sobre este particular ORTIZ DÍAZ, «Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles generales», en *Documentación Administrativa*, núm. 47). Por nuestra parte hemos escrito en otra ocasión: «De la Provincia se puede decir hoy, en el plano nacional, lo que del Estado se ha dicho en el plano internacional: que es un marco demasiado pequeño para lo grande y demasiado grande para lo pequeño. De esta manera, el poder

ción» de las instituciones administrativas a impulsos de la planificación (55), la progresiva democratización de las instituciones políticas y subsiguiente elegibilidad de los cargos, especialmente de los de Alcalde y Presidente de Diputación, prevista en el artículo 46 de la Ley Orgánica del Estado (56); la nueva, aunque

---

*centralizador del Estado unitario se ve amenazado, por abajo, por la tendencia descentralizadora de impronta regional, y, por arriba, por la incipiente fuerza centralizadora o de atracción de las uniones de Estados en fase de formación.* Parecemos caminar así—el último referéndum francés, rechazado por móviles no regionalistas, lo corrobora—hacia una *federación de Estados regionalizados*. Mientras redactamos estas notas cae en nuestras manos la última aportación bibliográfica a este interesante tema, la del profesor GIANNINI titulada *La Región como marco de acción administrativa*, conferencia inaugural del curso 1970-1971 de la Escuela Nacional de Administración Pública, octubre 1970.

(55) Ningún fenómeno social se politiza tan fácilmente como el económico. Primero el socialismo marxista y actualmente el llamado neocapitalismo no son sino típicas reacciones políticas ante unas estructuras económicas dadas. Cuando partiendo de estas estructuras se pretendan alcanzar unos determinados objetivos sociales respetando el marco jurídico preestablecido, habrá que fijar también de antemano el sistema político y no dejarlo a merced de la variable electoral, esto es, habrá que «objetivar» la política y «dinamizar» la Administración. Buscando un símil muy gráfico podríamos decir que en un sistema como el expuesto las cuatro fuerzas o variables que lo integran (la jurídica, la política, la social y la económica) se comportan así: *el orden jurídico es el punto de apoyo sobre el que opera la palanca de la política para modificar las estructuras económicas y advenir así, sin mayores convulsiones, a un nuevo orden social cada vez más justo y estable.* En esta imagen la economía es la resistencia a vencer y la política la potencia que la mueve o desplaza, estando ella misma quieta.

(56) Frente a quienes interpretan el artículo 46 de la Ley Orgánica del Estado como un veto constitucional a la libre designación gubernativa, de los Alcaldes y Presidentes de Diputación (tesis a la que se adhirió, en su día, el dictamen de la Ponencia VIII del propio Consejo Nacional del Movimiento), se yergue, siquiera sobre un plano estrictamente jurídico, la poderosa argumentación de nuestro primer municipalista, JORDANA DE POZAS, para quien «al entender que "Corporación" vale tanto como "miembros que las componen" y deducir que, por serlo, los Alcaldes y Presidentes han de ser elegidos como los Concejales y Diputados, se olvida que el artículo 341 de nuestra Ley de Régimen local dice textualmente que "los Secretarios de Administración local serán miembros de la Corporación respectiva", por lo que, siguiendo el mismo razonamiento, habrían asimismo de ser elegidos por sufragio». Concluye, en consecuencia, que «la Ley Orgánica del Estado no contiene ningún precepto específico respecto a las formas de designación de Alcaldes y Presidentes de Diputación, por lo que la materia queda entre aquellas que según el artículo 48 de dicha Ley Orgánica han de ser determinadas por ley ordinaria» (*vid.* «Consideraciones actuales sobre la reforma de la Ley de Régimen local», en *Problemas políticos...*, tomo IX, páginas 31-32). Nos permitimos, sin embargo, apuntar el hecho de que si bien es verdad que los Secretarios son miembros de las Corporaciones respectivas, no es menos cierto que lo son «con voz deliberante, pero sin voto» (art. 141 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952), circuns-

templada relativización de lo político que podrá derivar del asociacionismo político en ciernes, etc., marcan otras tantas líneas de tendencia o evolución, cuya incidencia sobre el perfil del cargo que hemos venido examinando parece incuestionable, pero de las que aquí sólo nos resta ya hacer mención (57).

Su examen en profundidad bien merecería de un nuevo estudio que diera remate y culminación a éste y a cuya realización quedamos aquí comprometidos.

---

tancia que por sí sola les priva de toda significación política en cuanto tales miembros, invalidando no poco la fuerza argumentativa de aquella equiparación.

(57) Las posibilidades transformadoras implícitas en el nuevo giro político —y todavía apenas actuadas— justifican la postura, de no fácil ensamble con la ortodoxia jurídico-política hasta aquí expuesta, de personalidad tan calificada dentro del Régimen como el señor MARTÍNEZ ESTERUELAS, quien al preguntársele si creía posible en un próximo futuro la separación de las figuras de Gobernador civil y Jefe provincial del Movimiento, respondió: «No creo que esto pueda darse en un próximo futuro, pero eso sí, deseo que se dé... porque más tarde o más temprano tendrá que darse y traerá positivas consecuencias. El Gobernador civil evolucionará hacia una forma prefectoral. Entiendo que aparecerá en un futuro rodeado de tres notas importantes: la profesionalidad, la especialidad en Administración y la situación de Jefe de servicios del Estado en su territorio, con la descentralización de funciones en su favor» (declaraciones al diario *Pueblo*, publicadas el día 20 de agosto de 1970).

