

EN TORNO A LA ORGANIZACION PROVINCIAL *

POR

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

Catedrático de la Facultad de Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA: 1. *La cuestión provincial, a debate.* 2. *Los resultados paradójicos de los planteamientos antiprovincialistas.*—II. ¿EL MODELO FRANCÉS?: 1. *Prefecto y gobernador civil.* 2. *Conseos generales versus Diputaciones provinciales.* 3. *División departamental y división provincial.*

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

1. *La cuestión provincial, a debate*

En los dos periodos constituyentes de este siglo, así como en los reiterados y variopintos procesos de reforma de nuestra organización política, ha sido frecuente arremeter contra la organización provincial. Consecuentemente también, contra su institucionalización representativa, la Diputación Provincial. Posición crítica, posición de rechazo. En ocasiones, mantenida a ultranza. No ha sido extraño, incluso, llegar a postular su propia supresión. Auténtica constante impulsada por sectores reducidos, inspirados en las más diferentes ideologías políticas y que ha jugado siempre como secuela inseparable de unos intentos pretendidamente «innovadores». Se trata de un dato que conviene tener muy presente: la defensa de soluciones provincialistas o antiprovincialistas no es, en principio, posición vinculada a una determinada línea política. Así, por ejemplo, y sin perjuicio de excepciones concretas, son básicamente de marcado carácter conservador las que en los albores de la II República plantean el tema de la supresión de la división provincial.

El tema, como se ha dicho, no se plantea sólo en los procesos estrictamente constituyentes. En un orden de consideraciones totalmente distinto, hay que recordar también cómo la cuestión a la que

* El presente trabajo ha sido publicado en el *Libro homenaje al Profesor Juan Galván*, Universidad de Valencia, 1980, y forma parte, y así hay que entenderlo, de otro más extenso sobre *Pasado, presente y futuro de las Diputaciones provinciales*, en curso de elaboración.

me refiero estuvo igualmente presente en los últimos años del desarrollismo tecnocrático, que impuso una línea política de ruptura de la esperanzadora trayectoria provincializadora que se esbozaba para nuestro régimen local, planteando, precisamente frente a las Diputaciones provinciales, todo el peculiar sistema de regionalización y localización de servicios que a tal fin se alumbró.

La posición que señalo, a la que no es ajena una muy abundante dosis de irracional emotividad, ha aducido siempre los mismos argumentos tópicos. Los mismos hoy día que cuando se postulaba hace más de cien años. Como si el paso del tiempo no contara para nada. Con machacona insistencia se ha reiterado el *carácter artificial y ahistórico de la misma división provincial, que se data en la actuación de Javier DE BURGOS, haciendo hincapié en que se trata de un simple trasplante a nuestro sistema administrativo de esquemas propios del Derecho francés, de los que no son sino simple reproducción.*

Es en lo que acabo de señalar en lo que, en síntesis, se han fundado siempre los detractores de nuestra organización provincial. Frente a ello, aducir una vez más los conocidos y reiterados argumentos al uso, señalando el arraigo *alcanzado* por esa organización, así como las posibilidades que la misma ofrece y puede ofrecer, carece del mínimo interés. Discusión ociosa y bizantina que a nada conduce. Pienso, sin embargo, que, abandonando esa línea argumental, el tema puede y debe plantearse—más todavía, es necesario plantearlo— desde una perspectiva totalmente distinta, mucho más definida y concreta. Se trata, simplemente, de profundizar con la mayor objetividad en la tesis expuesta y enjuiciar, consecuentemente, la consistencia y el rigor de los postulados «antiprovincialistas» para poder deducir después la validez de tan reiterada y tópica argumentación. También, la validez o no de la fórmula de nuestras Diputaciones provinciales.

Esta es, en síntesis, la intención fundamental de este trabajo, que quiere partir del enjuiciamiento de los presupuestos históricos que se señalan, a los que hay que añadir también la argumentación adicional, que se aduce con frecuencia, sobre la incompatibilidad de las Diputaciones provinciales con una estructura regional que, según se dice, postula casi necesariamente soluciones de carácter comarcalizador.

El tema está ahí, con toda su actualidad. También con los riesgos que comporta el obligado replanteamiento al que está sometido como

consecuencia del actual proceso constitucional que, obviamente, habrá de requerir una toma de posición sobre el mismo.

2. *Los resultados paradójicos de los planteamientos antiprovincialistas*

Ha quedado enunciada la intención y el sentido de este trabajo. De todos modos, y como observación inicial, quizá convenga tener en cuenta el resultado realmente paradójico a que siempre han conducido todos los planteamientos *antiprovincialistas*. Es desde luego una curiosa y auténtica constante. Frente a las posiciones señaladas, a la postre, ha terminado por imponerse siempre el buen sentido: los intentos a los que aludo han conducido siempre a soluciones paradójicas. Al cuestionarse la subsistencia misma de la organización provincial ha sido *precisamente* cuando ha recibido su refrendo y cuando, paso a paso, ha ido fortaleciéndose. Es lo que se ha llamado «la rebelión de las provincias». Constatación históricamente irrefutable que llega prácticamente hasta nuestros días.

A modo de simple ejemplo, y ratificando lo que digo, pueden señalarse tres momentos, realmente decisivos, de nuestra historia política contemporánea.

El primero es el de la Revolución de 1868. Es la hora de las Juntas y del amplio movimiento populista que desarrollan. Uno de los *leit motiv* de sus primeros momentos será precisamente el retorno a las fórmulas organizativas «naturales» que, siempre frente a la división provincial, postularía el restablecimiento de la que se considera «división territorial histórica». Conexión ya mantenida entonces, frente a la organización provincial, entre «lo natural» y «lo histórico». Hay una abundante reiteración de estos planteamientos al aparecer las Juntas, que, sin embargo, muy pronto sufrirán un cambio de rumbo radical. No se hará esperar. Es precisamente entonces cuando se postula no sólo el *mantenimiento* y la *consolidación* de las Diputaciones provinciales, sino que, partiendo de ellas, se remarcará precisamente la necesidad de su autonomía y de su verdadera democratización: la Junta Superior Revolucionaria se expresará en esta línea con una marcada reiteración.

Línea de acción política que queda reflejada en el artículo 99 de la Constitución de 1869, que sanciona un tratamiento semejante para Ayuntamientos y Diputaciones y cuya última expresión es, nada menos, que la Ley provincial de «la Revolución», la de 1870, que, como

por todos es reconocido, supone el primero y más decisivo paso en el proceso de afirmación de la Diputación provincial, en directa consecuencia con aquellos expresivos propósitos que recogiera su Exposición de Motivos.

«El espíritu provincial ha sido y es demasiado enérgico en España para no ver en él una fuerza que conviene a todo trance hacer entrar en la economía general de la nación.

Esto no se consigue destruyendo la importancia de las Diputaciones provinciales, sino levantándola hasta la altura de los intereses que representan y de la grande idea que simbolizan...»

Acabamos de ver a dónde condujo la Revolución de 1868: ley de 1870, primera y paradójica respuesta a ese primer intento «anti-provincialista», planteado como vuelta a la ordenación «natural» e «histórica» de nuestra Administración local. El momento siguiente, también en el que con mayor intensidad se plantea la cuestión y en el que más cerca estuvo de prosperar, es consecuencia de la enmienda que al artículo 8.º del proyecto de Constitución de la II República formulara, como primer firmante, Andrés Orozco. Lisa y llanamente la enmienda postula la supresión de las provincias y, consecuentemente, también de las Diputaciones.

En otra ocasión he estudiado expresamente el punto señalado, observando el carácter tópico que tuvo el debate parlamentario a que dio lugar la citada enmienda y que concluiría con el rechazo de la misma por 153 votos contra 111. La defensa de la provincia, en contra, pues, de la enmienda presentada, encontró a su favor las mentes más lúcidas de nuestro pensamiento, que con singular vigor rebatieron los tópicos alegados y, de modo muy especial, el apoyo en bloque de Izquierda Republicana y fundamentalmente del PSOE.

La respuesta al nuevo intento de cancelar provincias y Diputaciones sería el texto aprobado del citado artículo 8.º y, básicamente, el artículo 10 de la Constitución. No discuto ahora la fórmula técnica empleada en este último artículo, incorrecta por demás. Lo que interesa destacar es el dato de que constitucionalizó con todo vigor el fenómeno provincial y «el órgano gestor de sus fines político-administrativos»: artículo 10 de la Constitución de 1931 que, en opinión de PÉREZ SERRANO, constituyó la «venganza de la provincia». «Constan-

temente fustigada —dice—, y sin que nunca se haya dejado de hablar de la necesidad de su supresión, siempre que se ha suscitado el tema de nuestra reforma local, llegado el momento de reorganizar nuestra estructura política, la provincia se ha resistido siempre a desaparecer», ya que, concluye el propio PÉREZ SERRANO, «es preciso conservarla aun en los mismos casos en que va a asumirse en un todo regional superior». Sanción constitucional de la provincia, nada menos que como una de las instancias del Poder que sanciona la Constitución de 1931 —municipio, provincia, regiones— fue la respuesta directa que recibiera la enmienda de Orozco.

El tercer momento en el que pretendo detenerme es, precisamente, el de la elaboración del reciente texto constitucional. Para nadie es un secreto la posición manifiestamente adversa que, apoyada en los tópicos de siempre, se exteriorizó en un primer momento frente a las Diputaciones provinciales. Enfrentamiento que en esta ocasión no se planteó de forma frontal y directa, sino por la vía sutil de acciones colaterales, instadas en principio por algún grupo parlamentario con el fin de dar entrada a sus propias y peculiares aspiraciones. Con carácter general se trataron de imponer determinadas soluciones manifiestamente antiprovinciales, incluso la no generalización de la fórmula de las Diputaciones. En otra ocasión me he referido con detalle a este punto, por lo que no parece sea necesario volver sobre él. No obstante, sí quiero realzar de modo muy especial que el resultado de los intentos expuestos no ha sido sino lograr un mayor fortalecimiento de la provincia en el texto constitucional en términos que, en mi opinión, carecen de precedente en nuestro sistema constitucional. Cada uno de los textos alumbrados a lo largo de todo el proceso constituyente ha ido definiendo y precisando el tema de forma inequívoca y que no deja lugar a dudas. Paso a paso. Incluso el propio dictamen de la Comisión Mixta constituida al amparo del artículo 3.º de la Ley para la Reforma Política introdujo en el texto constitucional alguna matización importante sobre el carácter representativo de las Diputaciones, en punto en el que no había discrepancia previa entre el texto del Congreso y el del Senado.

Más adelante habré de estudiar la regulación que la Constitución ofrece del tema provincial. Nadie puede negar evidentemente que quedan todavía muchas incógnitas por despejar. Es precisamente el dilema que está planteado. Aquí está la cuestión. De todos modos, parece posible afirmar ya que la Constitución de 1978 es también

ahora la paradójica respuesta a los intentos a los que antes me referí y que cristalizaron en aquel desgraciado artículo 105, 2, del Anteproyecto elaborado por la Ponencia, que configuraba las Diputaciones como simples hipótesis, puramente alternativas de otros posibles esquemas de ordenación local. También esta vez, por el momento, provincias y Diputaciones logran su afirmación y reconocimiento constitucional en términos inequívocos y sin dejar lugar a dudas.

II. ¿EL MODELO FRANCÉS?

Uno de los mayores logros de esa vasta y amplia operación política que fue la Revolución francesa ha sido, obviamente, la división departamental. Cauce para la articulación concreta de buena parte de los postulados ideológicos a los que aquella respondió, trató de plantear con todo rigor y con todas sus consecuencias la cancelación de esquemas territoriales de épocas pasadas, abriendo paso con ello, como GARCÍA DE ENTERRÍA señaló, a la nueva Administración igualitaria que surge de la Revolución y, básicamente, de su propia disidencia.

El esquema —no se olvide, obra singular del pensamiento *éclairée*— es sobradamente conocido: a nuestro fin interesa recordar tan sólo sus trazos fundamentales y la organización política a la que dio lugar: división departamental, Prefecto, Consejo General.

Pues bien: como se ha dicho, el primer punto en el que se han apoyado y se apoyan todas las posiciones antiprovincialistas es el que entiende que nuestra actual organización territorial es algo que nos resulta del todo ajeno, ya que es producto de la incorporación que a nuestro sistema jurídico administrativo se hiciera de fórmulas propias del Derecho francés. ¿Hasta qué punto esto es así? ¿Qué consistencia presenta argumentación semejante? ¿Pueden realmente aducirse tales planteamientos, tal y como todavía se reiteran en nuestros días? ¿Cabe señalar que la división provincial nos es hoy algo todavía ajeno?

Es la respuesta a estos interrogantes lo que precisamente trato de llevar a cabo. A tal fin, obligado es analizar la formalización y evolución que el tema ha tenido en sus líneas generales en el sistema francés y confrontar este análisis con el de la «recepción» que esos esquemas han podido tener entre nosotros. Es entonces, cumplidas las fases del razonamiento expuesto, cuando podemos enjuiciar ya *hic et hunc* uno de los fundamentos de las posiciones antiprovincialistas:

¿carácter artificial y ahistórico de nuestra actual división provincial?,
¿simple reproducción de los esquemas del Derecho francés?

1. *Prefecto y Gobernador civil*

El arco de bóveda del sistema establecido por la Revolución está constituido, como es sabido, por la figura del prefecto, nexo y ejecutor *único* de la «nueva Administración». Insisto: de esa nueva *administración*, que se plantea como abierta y radical alternativa frente a una administración estamental determinada por situaciones de privilegio. La fuerza expansiva que tuvo todo el sistema administrativo francés del XIX condujo a que la figura del prefecto, entre otras, se reprodujera en diferentes ordenamientos. Entre ellos el nuestro. Ninguna duda cabe al respecto. Afirmación que, ciertamente, hay que asumir con todo su significado. Las investigaciones históricas de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre este punto son realmente definitivas. También lo son —y a ellas me remito— las conclusiones a las que llega al señalar las diferencias esenciales que, a través de la evolución habida y partiendo de ese origen común, presentan el prefecto francés y el gobernador civil español. Es aquí donde conviene insistir. El paralelismo entre ambas figuras —dice GARCÍA DE ENTERRÍA— se ha perdido totalmente, y afirmarlo «no dista ya de ser otra cosa que una tradición académica que viene repitiéndose por simple inercia».

El juicio expuesto no puede ser, desde luego, más definitivo. La supremacía *política* de nuestro gobernador no se ha articulado *nunca* ni, consecuentemente, ha podido incidir en la acción *administrativa* objetivada, a la que básicamente se reconduce la figura del prefecto, concretándose, por el contrario, en unas competencias abstractas, decantadas siempre y de modo permanente en directa conexión con los detentadores del poder político de turno.

No hace al caso repetir aquí el análisis detallado e incontrovertible realizado por GARCÍA DE ENTERRÍA sobre el tema prefectos-gobernadores civiles: al margen del deber ser y de las posibles reestructuraciones que acaso puedan establecerse, en el terreno de la realidad debe cuestionarse muy seriamente la validez de ese paralelismo tan reiteradamente mantenido entre las figuras del prefecto y el gobernador civil. Con ello no se enjuicia el tema desde la perspectiva de su corrección o, incluso, desde la de su misma oportunidad. En lo que se insiste es en que ninguna relación institucional cabe establecer ahora entre am-

bas figuras que, además de responder a situaciones de *hecho* diferentes, el propio sistema jurídico ordena de forma también diferente, sin que quepa establecer relación alguna entre ellas.

2. *Consejos Generales versus Diputaciones provinciales*

Junto al prefecto, el Consejo General. Es el esquema francés. Los Decretos de 4 de agosto de 1889 y 26 de febrero de 1890 de la Asamblea Constituyente serán completados por la Ley del 28 Pluvioso del año VIII. Se establece así —y mayormente tras las reformas que sufrirá el citado esquema organizativo— junto al órgano del Poder central otro de representación electiva, pero con funciones que, en general, no van más allá de las estrictamente asesoras.

También en este punto son realmente definitivas las conclusiones que se alcanzan de la mano de GARCÍA DE ENTERRÍA: nadie puede decir que, en su origen, el Departamento francés haya sido una entidad local, o que incluso lo sea *realmente* en la actualidad. Constatación, por demás obvia, que toda la doctrina francesa reconoce. Todo el poder ejecutivo del Departamento está atribuido al prefecto. En tal sentido la vigente Ley de 10 de agosto de 1871 hay que entenderla como una transacción mínima entre las tendencias que pretendían precisamente la sustitución de la figura del prefecto y aquellas otras que postulaban su mantenimiento. El resultado es la fórmula actual: junto al prefecto, que sigue siendo el eje del sistema, el Consejo General, de integración democrática. A su vez, la previsión del texto de la Constitución de la IV República, de 27 de octubre de 1946, acerca de que los acuerdos del Consejo fuesen ejecutados por su presidente, elegido, que básicamente vendría a sustituir al prefecto, no tuvo desarrollo alguno. El Consejo General, Asamblea deliberante y asesora, de funcionamiento intermitente. Tiene competencias propias; su ejecución, sin embargo, corresponde también al prefecto. Y a lo largo de su evolución el Consejo General acentúa sus funciones en materia de tutela municipal; no se olvide que Francia cuenta con más de treinta mil municipios. Su intervención, además, se realiza a través de informes preceptivos en relación con determinadas materias: funciones, como puede verse, no resolutorias ni ejecutivas. En definitiva, el Consejo General no es sino un sutil esquema de control democrático de la actuación del prefecto. Pretender una valoración distinta es no ajustarse a la realidad —pasada o presente— del ordenamiento jurídi-

co francés. Señalar que el Departamento —como nuestra provincia— sea simultáneamente circunscripción de la Administración del Estado y entidad local no pasa de ser un puro eufemismo. Línea argumental pacíficamente admitida y en la que hay que situar la conocida posición sostenida por RIVERO, al señalar cómo Departamento y Municipio, al margen incluso de la calificación legal, en modo alguno refieren realidades comparables, precisamente por carecer aquél de un órgano ejecutivo propio, de carácter representativo.

La vigente regulación del Departamento en el sistema francés conserva todavía su impronta inicial, a pesar de sus modificaciones sucesivas. El esquema fue ciertamente el que se asumió en el Derecho español en sus orígenes, si bien, ya entonces, con *ciertos matices*. Desde tales planteamientos, sin embargo, la provincia ha sufrido entre nosotros un ininterrumpido y permanente proceso de sustantivización. No parece sea necesario detenerse en ello a la vista de la puntual investigación de GARCÍA DE ENTERRÍA, que ha estudiado todos y cada uno de los pasos seguidos en su evolución por las Diputaciones provinciales hasta llegar a su actual configuración. Desde su planteamiento inicial, con funciones simplemente asesoras, funciones además en extremo restringidas, al pleno y absoluto reconocimiento de su personalidad. Y no aducimos un dato que, aunque irrefutable, puede operar sólo desde una perspectiva jurídico-formal, lo que en definitiva podría resultar incluso accesorio, sino que obvio resulta reconocer cómo la provincia aparece hoy día con una sustantividad indiscutible y con unas funciones propias y peculiares, siempre crecientes.

Competencias ejecutivas propias en mantenido y progresivo aumento. Y ello hasta el extremo de que la Diputación provincial pudo constituir el punto clave sobre el que se articulara todo nuestro régimen local.

Constato datos. Y sobre ellos, intencionadamente, juicios de valor, a la vista de la minuciosa investigación de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre la evolución de las Diputaciones provinciales. Una realidad —concluye— auténticamente propia y original del Derecho español, «aserto absolutamente obvio en cuanto a la figura que comenzó modelando nuestra provincia originaria, la del Departamento francés».

La consabida alegación de que nuestras Diputaciones provinciales son «reproducción importada» de los Consejos Generales del sistema francés carece de virtualidad alguna. Ninguna conexión es posible establecer. Pudo ser exacta hace más de un siglo. No lo es, en abso-

luto, en el momento presente. Quien lo pretendiera cometería sin duda alguna el mismo dislate que quien intentara referir la figura del prefecto de la III República francesa a la del gobernador civil y jefe provincial del Movimiento.

3. *División departamental y división provincial*

Prefecto y Consejo General, figuras propias del sistema francés. Tal y como hemos visto, se reprodujeron en un principio en nuestro ordenamiento administrativo. De todos modos, si esto es cierto, no lo es menos que nuestra propia Historia ha perfilado institucionalmente la Diputación provincial y el gobernador civil a lo largo de un lento y muy singular proceso. Y ello hasta el punto de que en el momento presente tienen ya una fisonomía propia, totalmente diferenciada del esquema matriz del que procedían.

No enjuicio si la ordenación que hoy presenta nuestro sistema administrativo es mejor o peor a la que ofrece el Derecho francés, o incluso en relación con la que, en su caso, hubiera alcanzado de mantenerse en el esquema que sirvió de punto de partida. No es éste el tema. Se trata de constatar simplemente que la estructuración institucional de ambas figuras es no sólo diferente, sino sencillamente distinta. Un origen común, es cierto. No obstante, ningún paralelo, ninguna relación cabe ya aducir. Consecuentemente, ningún argumento apoyado en la ajeneidad de nuestra vigente organización provincial puede alegarse contra ella con fundamento y objetividad.

Queda por ver el tercero de los puntos que se indicaron. ¿Qué consecuencias pueden deducirse del mismo? ¿Cuál es la relación entre la división departamental y su «trasplante», entre nosotros, la división provincial? ¿Refleja ésta *realmente* los criterios artificiales ahistóricos que permanentemente se aducen como principal fundamento de su enjuiciamiento crítico? Tratemos de dar respuesta a estos últimos interrogantes.

La división departamental francesa se establece siguiendo unos criterios por demás elementales. Resultado del más depurado proceso de racionalización de las áreas territoriales, se trata simplemente de hacer que el Poder llegue, llegue de verdad y llegue por igual, a todo el ámbito de la nación. Junto a ello es preciso rechazar cualquier valoración que pueda dar cabida a una situación diferenciada, que, por ello mismo, se entienda expresión de un *status* privilegiado, vinculado a situaciones precedentes que son las que se trata de sustituir.

De este modo, los planteamientos cualitativamente diferenciados, que puedan reflejar el más mínimo atisbo de un pasado histórico, son totalmente abandonados.

El resultado efectivo de todo ello será la adopción de la ordenación territorial ya conocida. Geométrica, cuadrículada y homogénea. Es ya tópica la comparación escolar entre la división departamental francesa y, por ejemplo, la división política del continente africano. Trazos geométricos que encierran territorios de superficie semejante. ¿Por qué? ¿A qué responde esta semejanza? Ya se ha dicho: se trata de proyectar el esquema igualitario que la Revolución postula de forma que, como se indicó, el Poder llegue a todas partes y también de todas partes se pueda llegar al Poder. La Asamblea Constituyente divide el territorio francés en Departamentos; éstos, en Distritos; los Distritos, en Cantones. Habrá, sí, sucesivas modificaciones de este esquema inicial. Siempre, sin embargo, accidentales. El esquema se mantendrá con sorprendente fidelidad. «El cuadrículado de la realidad social, se ha dicho, alcanza así su punto culminante»: cada una de estas divisiones son cuadrados de un número de leguas semejantes. Son, simplemente, las leguas que pueden recorrerse en caballería en uno o en más días, según los distintos niveles de organización. Un esquematismo que lleva a conjugar también el factor de la población, de forma que cada cantón reúna, en principio, 680 ciudadanos activos. Todo, absolutamente todo por igual, haciendo la más radical abstracción de cualquier otro criterio.

Surge de inmediato la cuestión: ¿es éste realmente el criterio *que se siguió para establecer la vigente división provincial española*? Tratemos de ahondar un poco en el tema.

La ordenación territorial de la última época del Antiguo Régimen, con la que habrá de encontrarse el constitucionalismo, expresa muy a lo vivo los avatares de las tensiones Intendentes *versus* Corregidores. Tensiones que, en definitiva, no fueron sino expresión de esa dinámica, mucho más honda y profunda, que era resultado del enfrentamiento entre lo nuevo y lo viejo, entre la innovación y el apego a la rutina, a la que Benjamín GONZÁLEZ ALONSO se ha referido con todo detalle. Frente a los patrones estamentales, y durante todo este período, la Monarquía representará en buena medida una actitud progresista al propugnar una organización política racional y eficaz.

Una ordenación territorial con validez *general* no parece pudiera alcanzarse a lo largo del Antiguo Régimen; coexisten simultánea-

mente diferentes esquemas organizativos. Por otra parte, no parece sea fácil precisar la validez *real* y efectiva que tuvieron las distintas divisiones territoriales, de carácter más o menos uniformista, que se alumbraron a lo largo del XVIII. El sistema de Intendencias no canceló globalmente la heterogénea multiplicidad de circunscripciones territoriales existentes en España.

No es cuestión de estudiar ahora el alcance del mapa político-administrativo de Carlos III y de las diferentes rectificaciones que sufrió. Lo cierto es —y es ya cuestión que directamente nos interesa— que el primer intento de afrontar globalmente su modificación fue la división prefectoral establecida por José I mediante Decreto de 17 de abril de 1810. El intento trataba evidentemente de conectar nuestra ordenación territorial con la recientemente establecida en Francia. Cuál fuera su vigencia práctica es ya cuestión más discutible, máxime cuando los constituyentes de 1812 intencionadamente asumen como determinantes de la ordenación territorial que establecieron los esquemas históricos tradicionales. Nótese, sin embargo, que la solución de los constituyentes de Cádiz se adopta sólo como punto de partida. Es preciso fijar algo de donde arrancar —punto de partida con *carácter provisional*—, ya que serán después las propias Cortes las que habrán de realizar la ulterior ordenación territorial conforme a esquemas más racionales: «se hará una división más conveniente del territorio español por una Ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan», dice el artículo 11 del texto de Cádiz. Se marca así expresamente un propósito al que no era del todo ajena la experiencia francesa. Es ésta en la que puede pensarse. Se trata de establecer, pero hasta poder hacerlo se respeta la situación existente que de esta forma recibe su confirmación. El análisis documental de los textos de la época y la simple lectura de la amplia Exposición de motivos de la Constitución de 1812 justifican cumplidamente lo que acabo de indicar.

El esquema *nominal* del texto de 1812 seguirá lógicamente, por lo que a su *vigencia* se refiere, los vaivenes de la propia Constitución de Cádiz. Y es en ejecución de la misma cómo el Decreto LIX, de 22 de enero de 1822, de las Cortes extraordinarias, sanciona paradójicamente, con carácter también provisional, la división provincial de 1822, de significado marcadamente convencional y ahistórico: referencia alfabética de las provincias, superficie «proporcional», cancelación de límites tradicionales entre los distintos reinos, supresión radical de

enclaves provinciales, etc. No es difícil advertir, a pesar de variantes de importancia, el paralelo con la solución francesa. De todos modos, tal y como A. GUAITA ha observado, la posterior cancelación del período constitucional impondrá el retorno a las soluciones territoriales anteriores.

Esta es la realidad con la que se encuentra Javier DE BURGOS, realmente una de las figuras más grandes de todo nuestro siglo XIX. Y tratará de establecer los criterios de la «nueva administración»: «En un país sin instituciones, sin códigos, sin administración, devorado por la lepra de abusos envejecidos y trabajado por pasiones encontradas.» Criterios uniformes, pero criterios que son, esencialmente, igualitarios frente al desorden y al caos que ofrece nuestra organización administrativa, en la que «se ven regidores perpetuos, vitalicios, bienales, añales; nobles por constitución unas veces, plebeyos por constitución otras...». Y frente a «estas deplorables y ruinosas anomalías» los nuevos «principios administrativos», que ya con anterioridad el propio Javier DE BURGOS había postulado desde el exilio al proponer las bases de la Administración interna—*Ministerio de lo Interior*—frente a los esquemas clasistas e inoperantes del Consejo Real, «cuerpo que se reúne sólo a ciertas horas y en ciertos días, y a quien hábitos respetables han sometido al imperio de fórmulas lentas, bien que útiles para los negocios judiciales, no pueden velar sobre necesidades que con frecuencia exigen urgente remedio».

Es a este intento renovador al que responde el nacimiento de la provincia. Y ello con un profundo sentido de cambio. Provincia que, eso sí, se establece al servicio de esa «nueva Administración» que será marcadamente centralizada. No parece pueda cuestionarse seriamente la obra de Javier DE BURGOS desde una posición racional. Todo lo contrario. Afirmación obligada, por otra parte, máxime cuando desde posiciones peyorativas y que, a pesar de su apariencia, son históricamente de manifiesta endebles se enjuicia sin fundamento bastante el significado de tan amplio, vasto y profundo planteamiento.

¿Cuál es, entonces, el esquema territorial del que se parte y que es el que, como hemos visto, terminará por consolidarse a pesar de la provisionalidad con que se acoge?

Ningún fundamento existe para poder afirmar que la división provincial trató de seguir, ni por asomo siquiera, el criterio asumido en Francia para llevar a cabo la división departamental. No hay semejanza de ningún tipo, sino *todo lo contrario*. Nada permite poner en

duda que la división provincial no tratara precisamente de respetar al máximo las divisiones históricas. De modo muy principal al fijar y delimitar los reinos que agrupan las distintas provincias. En este ámbito hay un respeto casi absoluto a las divisiones históricas. Respeto que muy frecuentemente trasciende también al establecer la división provincial, que en ocasiones se concreta asumiendo límites que ya entonces *tenían incluso más de dos siglos de vigencia*. ¿Puede hablarse realmente de artificiosidad, de ahistoricidad de la división provincial?

En los dos niveles organizativos señalados podrán encontrarse, desde luego, las excepciones que se quiera, que no desvirtúan el criterio que con carácter general acabo de recoger, resultado de una simple constatación que inexplicablemente no ha sido valorada en forma debida. Basta leer con un mínimo de detenimiento el Decreto de 30 de noviembre de 1833 para observar cómo son permanentes las referencias a los límites históricos o a los que entonces presentaba ya nuestra heterogénea ordenación territorial. Constatación elemental de la que es obligado sacar todas sus consecuencias. Veamos algunos ejemplos:

«ALBACETE, su límite N... hasta el río Cabriel, en el punto donde corta *el antiguo límite* de Cuenca con Valencia. Su límite E. es la *actual* división con Valencia... El límite S. va a terminar con el *actual* límite de Granada y Murcia...—ALICANTE, el límite N. siguiendo por la *antigua línea* divisoria de Murcia y Valencia. Sus límites S. y O. son la *antigua línea* divisoria con la provincia de Murcia...—ALMERÍA, el límite E... y desde allí *sigue el antiguo límite* con Murcia...—BADAJOZ, el límite N... desde donde sigue a buscar el Guadiana, donde corta el *antiguo límite* de Extremadura. Su límite E... sigue el *antiguo límite* de Córdoba y Extremadura.—BURGOS, su límite E. empieza en la Peña de Ordunte y sigue la línea divisoria *actual* del Valle de Mena y de Tudela, que quedan para esta provincia con la del Señorío de Vizcaya y Alava.—CASTELLÓN DE LA PLANA, el límite N... empieza en la salida del río Cenja al mar, y sigue el *antiguo límite de Valencia con Cataluña hasta el mojón de Aragón y desde allí el antiguo con este reino*... El límite O. es el *antiguo* de Valencia y Aragón.—CUENCA, el límite

N... empieza en la sierra de Albarracín, en el Tajo, en el *límite antiguo con Aragón*. Su límite E. es el *actual con Valencia y Aragón*.—GUADALAJARA, el límite E. desde aquí sigue por la *antigua línea divisoria de Aragón con el Señorío de Molina*.—HUESCA, el límite E. empieza más abajo de Mequinenza, en la confluencia del Ebro con el Segre, y *sigue la antigua línea divisoria de Cataluña y Aragón hasta los Pirineos*. Su límite N. es la *línea divisoria de los reinos de España y Francia hasta Navarra*. El límite O. es el *antiguo de Aragón y Navarra*...—LEÓN, el límite N... es la *línea divisoria actual con Asturias desde el límite de Galicia*. El límite O. es la *antigua línea divisoria con Galicia*...—LÉRIDA, el límite N... es la *raya de Francia desde el punto que divide el reino de Aragón del principado de Cataluña*. El límite O. es el *antiguo de Cataluña con Aragón*.—LOGROÑO, su límite E. es la *actual línea divisoria de Aragón y Navarra*. El límite S. por el N. de Agreda, a terminar en el *antiguo límite de Aragón*. LUGO, el límite E. *es la frontera de León y Oviedo*.—MURCIA, su límite empieza en el *confín actual de Valencia*. El límite O. es el mismo que tiene actualmente con la provincia de Granada desde dicho término hasta Cabezo de Jara. El límite E. *después el mismo que tiene actualmente con el reino de Valencia*...—SORIA, su límite N... desde la sierra de Neila hasta la *raya de Aragón*. El de E. empieza en este punto y *sigue el antiguo de Soria y Aragón*.—TARRAGONA, el límite O. sigue por la *línea antigua divisoria de Cataluña con Valencia y Aragón*.—TERRUEL, su límite E... *sigue por la antigua línea divisoria de Cataluña y Aragón hasta cerca de Peñarroya, y luego continúa por el antiguo límite de Aragón y Valencia*. El límite S. principia en este punto y sigue la *actual línea divisoria de Aragón y Valencia, y termina poco más arriba del mojón de Castilla, Aragón y Valencia*.—VALENCIA, el límite N... empieza poco más arriba del *mojón de Castilla, Aragón y Valencia* y sigue el mismo que tiene actualmente. El límite S. hasta la *antigua línea divisoria de Valencia con Murcia*. El límite O. desde aquí sigue *por la antigua línea divisoria de Valencia con*

Murcia hasta poco más arriba del *mojón de Castilla, Aragón y Valencia*, dejando el territorio de Ademuz a esta provincia.—ZARAGOZA, el límite N... es *el del Valle del Roncal* perteneciente a Navarra. El límite E. empieza en la *antigua línea divisoria de Aragón y Navarra.*»

El texto transcrito es expresivo por demás en relación con el respeto con que la división provincial asumió las divisiones históricas existentes. Es cierto que en su intención lo hizo tan sólo en cuanto punto de partida, base inicial de ulteriores reajustes. De ahí que la restablezca con carácter provisional. Ha ocurrido, sin embargo, que esta provisionalidad ha durado siglo y medio y ha hecho ya su propia historia, que se ha unido a la precedente.

El esquema adoptado por JAVIER DE BURGOS es, como puede verse, muy semejante al utilizado en la Constitución de 1812. Nunca se pretendió que las divisiones históricas que se acogían perduraran. Quizá todo lo contrario.

«... los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias Comisiones y personas sobre tan importante materia...»

han de dar lugar a las

«posteriores modificaciones de esta especie que deban hacerse»

por el Gobierno. Insisto, por el Gobierno. El resultado, sin embargo, fue que ese planteamiento provisional, en el que por su mismo carácter temporal el reflejo histórico no dejaba de ser accidental, es el que básicamente ha durado hasta nuestros días. Y es curioso notar que las mayores críticas que en su tiempo recibiera la obra de JAVIER DE BURGOS se apoyaron precisamente en que no había sabido captar las exigencias de la «nueva administración», al no haberse separado de la división histórica. Un testimonio que debe valorarse en todo lo que significa.

«Una división territorial —escribe F. A. SILVELA— que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlas tomando terreno de unos y otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco a poco la antigua...»

División provincial de JAVIER DE BURGOS. Respeto a los antiguos reinos, a las situaciones históricas. Ha sido, sin duda alguna A. GUAITA quien ha estudiado el tema con mayor detalle, llegando a conclusiones que deben ser debidamente destacadas. En primer lugar, y diferenciando la división provincial de 1833 de la anterior de 1822, realiza GUAITA el carácter histórico de aquélla, observando cómo las provincias no se relacionan ya «alfabéticamente y en desconexión con los antiguos reinos, sino que se parte de éstos, los cuales, en su caso, en la mayoría de ellos, dada su extensión, se fraccionan en provincias». Con alguna muy escasa excepción, se respetan totalmente los límites interregionales, y el reconocimiento que se hace de los enclaves interprovinciales—a diferencia de lo que ocurriera en otras divisiones—, en definitiva, no es sino consecuencia de la recepción que se hace de situaciones ya existentes.

Es cierto que nadie puede negar el carácter convencional de cualquier división territorial que pretenda establecerse. No parece sea necesario insistir en ello. De ahí que reconociendo que la división vigente establecida con carácter *provisional* en 1833 es, era, susceptible de mejor solución, resulta de una obviedad indiscutible que ninguna conexión puede referirla al esquema adoptado en el derecho francés. Quien por puro mimetismo aluda a la artificiosidad y al carácter geométrico de nuestra división provincial, no tiene nada más que contemplar cualquier mapa de España. Desde luego muy fácilmente podrá comprobar el sólido fundamento de su afirmación...

La vigente división de 1833—sintetiza A. GUAITA—se apoya en general en la Historia y respeta incluso los tradicionales enclaves—nada más ajeno al geometrismo racionalista—, por otro lado más pintorescos que perturbadores. Perspectiva que sirve también para enjuiciar la alegación crítica sobre la evidente desigualdad territorial de las distintas provincias españolas. Desigualdad que no es absolutamente ninguna tacha contra la división provincial y que acredita la escasa consistencia de la crítica que sobre su geometrismo se hace, evidenciando también, desde esta perspectiva, el reconocimiento que se hiciera de anteriores divisiones históricas.

Es muy poco lo que me parece debe añadirse en relación con los puntos señalados. Denotan cumplidamente la absoluta y radical inconsistencia de todas las alegaciones antiprovinciales fundadas en la ahistoricidad o foraneidad de la vigente ordenación territorial y en su falta de arraigo, en cuanto esquema «importado» del sistema francés. Hemos

visto el alcance real de tales planteamientos, frente a los que es preciso proclamar el arraigado y genuino carácter español de nuestra organización provincial. El tema de su consolidación y su posible desarrollo no puede formularse a partir de las perspectivas tópicas desde las que tradicionalmente se enuncia. Muy al contrario. Es un tema de razón; razón en la distribución de los distintos centros del Poder. Simplemente: la provincia y la Diputación, también ahora, sirven o no sirven a la «nueva Administración». Es el dilema al que hay que responder. Una Administración descentralizada, próxima, participativa; una Administración—no se olvide—sobre la que gravita el peso de nuestros profundos desequilibrios territoriales. Esta, y no otra, es la cuestión planteada, para quien de verdad quiera asumirla con serenidad, al margen del enjuiciamiento tópico que de modo constante viene flotando en torno a este tema.

NOTA

Concreto en esta nota las obligadas referencias bibliográficas a las obras a las que directamente aludo en el texto, siguiendo el orden mismo de su exposición.

La radical marginación del Régimen Local en todo el proceso de nuestra planificación desarrollista fue denunciada, de modo especial, por M. PÉREZ OLEA, *La participación de los entes locales en la planificación del desarrollo económico*, en «Rev. Est. Vid. Loc.», 1966, 145, pp. 15 y ss. En esta misma línea, J. R. PARADA y J. A. MANZANEDO, *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Madrid, 1971. Toda esta problemática la analicé expresamente en S. MARTÍN-RETORTILLO, *El tema de la descentralización y sus relaciones con la planificación económica*, en la obra colectiva por mí dirigida, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, III, pp. 165 y ss. y *passim*.

Las referencias generales que recojo a nuestro derecho histórico del XIX están tomadas, básicamente, del primer volumen de la obra últimamente citada. En relación con el Antiguo Régimen sigo de modo fundamental a B. GONZÁLEZ ALONSO, *El Corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970, y, también del mismo autor, *El Régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII*, en «Rev. Vid. Loc.», 1976, 190, pp. 349 y ss. Los textos de JAVIER DE BURGOS los recojo de la edición de A. MESA SEGURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946, y de J. DE BURGOS, *Anales del Reinado de Doña Isabel II*, Madrid, I, 1850. Extraordinariamente sugestiva es, en estos momentos, la lectura de la Exposición que en 1826 dirigiera JAVIER DE BURGOS a Fernando VII: aparte de las valoraciones que recojo en el texto, JAVIER DE BURGOS enuncia el primer gran programa de «reconciliación nacional» como base para la necesaria construcción del Estado: amnistía, olvido sempiterno—dice—para borrar la memoria de las disensiones civiles. Sobre el enjuiciamiento

crítico de la ordenación territorial de Javier DE BURGOS, precisamente por el excesivo respeto a las divisiones históricas, vid. lo que recojo en *Descentralización administrativa*, I, pp. 95 y ss. y, muy singularmente, el texto que transcribo de F. SILVELA, *Estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839, XVI s.

Para el estudio de las diferentes divisiones políticas del XVIII-XIX he utilizado, en concreto, numerosos trabajos de A. MELON que, de fechas diferentes y publicados en distintas revistas, se han recogido recientemente en el volumen jubilar que le dedicara «Estudios Geográficos» 148-149, agosto-noviembre 1977, vol. II, pp. 609 y ss. De especial interés, el titulado *El mapa prefectoral de España*. El tema es también analizado con gran detalle por A. GUAITA, en su trabajo *La división provincial y sus modificaciones*, trabajo al que de modo muy reiterado aludo en el texto, publicado inicialmente en las *Actas del III Symposium de Historia de la Administración pública*, Madrid, 1974, y que se ha recogido después en A. GUAITA, *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975, obra que ofrece también diferentes estudios directamente relacionados con la organización provincial. Además del que acabo de señalar es también del mayor interés *El concepto de Provincia*, pp. 203 y s.

Sobre el tratamiento del tema en la elaboración del texto constitucional de 1831 sigo, naturalmente, a N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, Madrid, 1932, pp. 81 y ss. Transcribo alguno de los textos del debate constituyente sobre la provincia que se comentan por sí solos: D. Basilio ALVAREZ —refiere PÉREZ SERRANO— se indignaba al verla «viva e insolente, cuando debía ser humillada por exótica», pues resultaba «abominable en lo político y tan oprobiosa como lo fuera la Inquisición», olvidando, según comenta PÉREZ SERRANO, que las elecciones para la Constituyente se habían verificado precisamente por provincias. OTERO PEDRAYO pide también la supresión de la provincia por razones estéticas (*sic*), etc. Este debate sobre el tema provincial por las Constituyentes de 1831, lo he analizado con un cierto detalle en mi trabajo *Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución*, en «Rev. Est. Vid. Loc.» 197, 1978, p. 21, al que igualmente me remito en todo lo relacionado con el tratamiento que de las cuestiones locales hizo el texto inicial de Anteproyecto de la vigente Constitución elaborado por la Ponencia.

Por lo que al texto de 1831 se refiere, reitero lo que señalé acerca de cómo la posición provincialista fue asumida de modo expreso por las mentes más lúcidas del momento: Ortega, Sánchez Albornoz, Unamuno, Pérez de Ayala, Azorín, etc. La enmienda que encabeza Andrés Orozco aparece suscrita el 14 de septiembre de 1831 y dice textualmente: «Art. 8.º El Estado español, dentro de sus actuales límites territoriales, que no podrán reducirse, quedará *integrado por Municipios y por las Regiones autónomas siguientes*: Cataluña, Aragón, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Vasco-Navarra, León, Galicia, Extremadura, Andalucía, Murcia, Valencia, Baleares y Canarias». La enmienda la suscriben, además de Orozco, Antonio Lara Zárate, Miguel de Cámara, José Estadella Arnó, Andrés de Arroyo, Darío Pérez y Alonso Pérez Díaz (Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, Apéndice 2.º al número 38). El resultado de la votación de la enmienda propuesta (*Diario de Sesiones*, cit. del día 22 de septiembre de 1831, número 42, pp. 1056 y ss.) quedó establecido en los términos siguientes: se

opusieron a ella, esto es, se opusieron a la desaparición de la provincia los señores Alcalá Zamora, de los Ríos Urruti, Azaña, Prieto (don Indalecio), Madariaga (don Salvador), Escandell, Martín (don Marcelino), Morán, Sánchez Pascual, Fernández Castillejo, Castillo, Franco (don Gabriel), Royo-Villanova, Sánchez Prado, Artigas Arpón, Fernández Quer, Gracia (don Anastasio de), Ovejero, Ferrer, González Ramos, Sainz (don Fernando), Viñas, Morón, Jiménez de Asúa, Funes, García Valdecasas, Botella, Villanueva, Castriello, Gómez (don Trifón), Araquistain, Aramburu, Gusano Rodríguez, Jaén, Villa (don Antonio de la), Patrás, Abeytúa, Ortega Gasset, Egocheaga, Rojo, Ruiz del Toro, Arbonés, Botana, Cañizares, Prieto (don Luis), Sapiña, Quintana (don Alfonso), Mirasol, Serrano Batanero, De Francisco, Coca, Juarros, Cuesta, López Goicoechea, Susaeta, Navarro, Barnés, Azcárate, Sacristán, González Uña, Giner de los Ríos, Menéndez, Bolaños, Garc(a Prieto, Molina, Otero, Casas, Zugazagoitia, Negrin, Algara, Bujeda, Rico, Sánchez Albornoz, Castro (don Honorato), Cid, Gordón, Pérez Madrigal, Vilatela, Iranzo, Santa Cruz, Unamuno, Ortega y Gasset (don José), Sánchez Román, Alonso (don Domingo), Blázquez, Santa Cecilia, Sánchez Gallego, Acuña, Nistal, Cordero Pérez, Albar, Saborit, Fernández Clérigo, Peñalva, Lamamié, Calderón, Alba, Díaz Fernández, Saval, Gomáriz, Marañón, Alvarez (don Melquiades), Lladó, Piñuela, Carrillo, Aceituno, Fabra Rivas, Moreno, Esbrí, Martínez, Beade, Salvadores, Muiño, Martínez (don Lucio), Alvarez Angulo, Martínez Risco, Royo Gómez, Ossorio y Gallardo, Ossorio Florit, Ruiz Lencina, Molpeceres, Olmedo, Rubio, Acero, Fernández Villarrubia, Alonso, Roma y Rubies, Mareque, Banús, Mouriz, Fernández, González Peña, Sola, López-Dóriga, García Gallego, March, Pérez de Ayala, Torres, Almada, Núñez Tomás, García Santos, Canales (don Juan), Vázquez, García y García, Fernández, Azorín, Santander, Vergara, Torreblanca, Ramos, Vidarte, Sánchez Covisa y el señor Presidente.

Votaron a favor de la enmienda los señores Domingo (don Marcelino), Nicoláu, González López, Gómez Paratcha, Pozo Juncal, Villar Ponte, Otero Pedrayo, Cornide, Portela, Castelao, Suárez Picallo, Blanco Rajoy, Tenreiro, Alomar, Xiráu, Valle, Ballester, Gasset, Cantos, Oarrichena, Elola, Chacón, Cámara, Ayats, Vargas, García, González Sicilia, Estadella, Bravo Ferrer, Salazar Alonso, Hidalgo (don Diego), Pérez (don Domingo), Ayuso, Soriano, Arauz, Franch, Arroyo, Recaséns, Just. Marraco, Vaquero, Velasco, Carreras, Gil y Gil, Rey Mora, Canet, Mendizábal, Marial, Rebollo, Juliá, Cortés, San Andrés, Carrasco Formiguera, Hurtado, Moreno Mendoza, Ruiz Dorronsoro, Orozco, Lara, Alfaro, Cordero Bel, Abad Conde, Templado, Gortari, Leizaola, Gómez Rojí, Guallart (don Santiago), Corominas, Torres, Suñol, Bellí, Pi y Suñer, Nogués, Carner, Gassol, Puig Ferrater, Aguadé, Quintana, Companys, Estelrich, Puig de Aspres, Gómez Sánchez, Becerra, Gómez Chaix, Beunza, Oriol, Oreja, Pildain, Horn, Aguirre, Basterrechea, Palet, Franco, Jiménez, Palacín Ventosa, Dolcet, Layret, Tarradellas, Sbert, Lluhi, Rico Abello, Loperena, Riera, Bordás de la Cuesta, Selva, Niembro, Barriobero, Pi y Arsuaga, Díaz Alonso, Martínez Barrios, Urquijo. En contra, pues, 153 y a favor de la enmienda 111.

Los fundamentales trabajos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA a los que reiteradamente aludo en el texto son, básicamente, *La provincia en el Régimen local*

español, en *Problemas actuales de Régimen local*, Madrid, 1958, pp. 3 y siguientes y *Prefectos y gobernadores civiles: el problema de la Administración periférica en España [en] La Administración española*, Madrid, 1964, pp. 85 y siguientes. Son, como digo, trabajos definitivos en orden al estudio de la evolución sufrida por la figura de los gobernadores civiles y por la Diputación provincial, así como en lo referente al planteamiento de las cuestiones estudiadas en el sistema francés. Sobre ello, es también de gran interés el trabajo del mismo autor, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1973.

Recogí ya las líneas básicas del sistema francés sobre este punto en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Presupuestos políticos del Régimen local*, en el número 43 de esta REVISTA, 1964, pp. 14 y ss. Los puntos que ahora refiero se fundamentan, por lo que a los aspectos históricos se refieren, en F. OLIVER-MARTIN, *Organisation corporative de la France de l'Ancien Régime*, Paris, 1939, y M. GARAUD, *La Revolution et l'égalité civile*, Paris, 1953, pp. 121 y ss. Desde el punto de vista institucional, arranco del esquema de M. HAURIOU, *Précis de droit administrative et de droit public*, 7.º ed., Paris, 1914, pp 258 y ss. y *passim*, completado con carácter general por J. RIVERO, *Droit administratif*, Paris, 1970, páginas 356 y ss., y por los trabajos de H. DETTON, *L'Administration regional et local de la France*, Paris, 1960, pp. 27 y ss.; G. DAWSON, *L'évolution des structures de l'Administration local déconcentrée en France*, Paris, 1969; y J. MOREAU, *Administration régional, local et municipal*, Paris, 1972, pp. 70 y siguientes.

