

EL CARGO DE GOBERNADOR CIVIL Y JEFE PROVINCIAL DEL MOVIMIENTO EN EL NUEVO ESTADO ESPAÑOL

I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los Gobernadores encarnan el principio unitario de la Administración. Es interesante, para comprender mejor la gran importancia que siempre tuvo esta figura, y otras precedentes, hacer un resumen de la evolución histórica, clasificando sus antecedentes en remotos, próximos e inmediatos.

Al constituirse la Monarquía como núcleo de la vida del Estado empezó a emplear el sistema de delegación de funciones. En tiempos de Alfonso VII existieron los cónsules, como delegados o representantes de ese Poder central. Reunían la condición de gobernadores políticos y militares.

En época de Alfonso VIII fue Adelantado de Extremadura Fernán Fernández, y durante el reinado de Alfonso IX lo fue de León, Martín Sánchez.

Sin embargo, en las leyes no se hace mención de este cargo hasta los reinados de Fernando III y de Alfonso X.

Los Adelantados estaban encargados del gobierno de las provincias o comarcas de entonces, y de resolver, en nombre del Rey, pleitos y asuntos graves.

Eran los Adelantados personas encargadas del orden civil y militar colocados por el Rey, como representantes suyos, al frente de una provincia o comarca, generalmente fronteriza.

En las Partidas, ley 22, título IX, Partida 2.ª, se lee:

«Adelantado tanto quiere dezir, como ome metido adelante, en algún fecho señalado, por mandado del Rey. E por esta razón, el que antiguamente era assí puesto sobre tierra grande llamávanlo en latín *Praeses Provinciae*. El oficio deste es muy grande, ca es

puesto por mandado del Rey sobre todos los Merinos, también sobre los de las comarcas, e de los Alfoques, como sobre los otros de las villas. E a tal oficio como éste puso Aristóteles en semejanza de las manos del Rey, que se extienden por todas las tierras de su señorío, e recabdan los malfechores, para facer justicia dellos, para facer enderezar los yerros, e las malfetrías en los lugares do el Rey non es.»

Los Adelantados tenían la jefatura de todas las fuerzas de su comarca. En épocas de guerra mandaban las tropas, viniendo a ser los capitanes generales de su tiempo.

Los primeros gobernadores enviados a América contaban entre sus títulos el de Adelantado.

El nombramiento de Adelantado había de recaer en persona de gran nota por sus virtudes y méritos.

Otra figura de la época, parecida a la de los Adelantados, era la de los Merinos, llamados inicialmente mayorinos, si bien no es fácil dar con el origen de este cargo, que aparece envuelto en la nebulosa de la Edad Media y que parece perdurar hasta la época de los Reyes Católicos.

Durante mucho tiempo se llamaron en Castilla Merindades las regiones que habían sido gobernadas por los Merinos.

En los reinados de Alfonso XI, Enrique III y Juan II existieron los Corregidores, magistrados que ejercían en su territorio la jurisdicción real.

En tiempo de los Reyes Católicos, los Asistentes predominaron sobre los Corregidores, que solamente conservaron sus funciones judiciales.

Hemos expuesto hasta aquí los antecedentes que consideramos más o meno remotos. Veamos, ahora, los antecedentes próximos.

Felipe V, como medio para conseguir situar en el lugar adecuado a la causa pública, a la administración de justicia y al gobierno económico, confundido todo por los acontecimientos de la guerra de Sucesión, creó los Intendentes, que llevaban la dirección de todas las rentas reales y tenían jurisdicción para conocer privativamente, con exclusión de las Audiencias y demás Tribunales reales, de numerosos asuntos de carácter fiscal y económico.

Debían los Intendentes cuidar del desarrollo de los pueblos formando el mapa y describiendo las provincias, que habían de visitar detenidamente para conocer su verdadera situación económica.

Tenían, también, que ocuparse del fomento de las fábricas, artes y oficios; promover la cría y mejora del ganado; procurar la utilización del riego para fertilizar los campos, al mismo tiempo que el bienestar de la clase labradora, debiendo dar cuenta de todo ello al Gobierno de Su Majestad.

Fernando VI instituyó los Intendentes Corregidores confundiendo y mezclando en el cargo las atribuciones administrativas con las judiciales, hasta que la Constitución de 1812, al consignar el principio de la división de poderes, creó los Jefes Superiores de las provincias.

Con esto, nos situamos ya en el estudio de los antecedentes inmediatos del cargo de Gobernador.

Como decimos, el año 1812 estableció la Constitución los Jefes Superiores, que al siguiente año, 1813, se denominaron Jefes Políticos.

En 1814, y hasta el año 1823, el gobierno de las provincias estuvo dirigido por jefes militares.

Desde el año 1823 al 1833 volvieron a gobernar los Jefes Políticos.

En 1833, al practicarse la división provincial, creada en 1812, reciben el nombre de Subdelegados de Fomento, por depender del Ministerio de igual nombre que vino a sustituir al del Interior.

Pero aun el cargo varió de nombre repetidas veces, y, así, por Real Decreto de 13 de mayo de 1834, y hasta 1836, se denominan Gobernadores civiles para, en 1836 y hasta 1849, volver al antiguo nombre de Jefes Políticos.

Por Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 se da al cargo la denominación de Gobernador de provincia, con las mismas atribuciones que tenían los antiguos Jefes Políticos y los Intendentes.

La Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 los denomina indistintamente Gobernadores (1) o Gobernadores de provincia (2).

Y, por fin, en el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 se da al cargo la denominación de Gobernador civil (3), abreviadamente Gobernador (4), mantenida hasta hoy.

II

DENOMINACIÓN ACTUAL

Hemos visto los diferentes títulos con que se han venido ejerciendo los cargos que hemos considerado como antecedentes o precursores del actual de Gobernador civil.

(1) Artículos 5.º, 6.º, 12 y 14 al 17; epígrafe del capítulo IV del título II; artículos 20 al 28 y 30.

(2) Artículos 15, 19 y 29.

(3) Epígrafe de la sección primera, del capítulo II, del título primero, del libro primero; artículo 3.º; epígrafe del capítulo primero, del título II; epígrafe del título II; artículos 37 y 45 al 47.

(4) Epígrafe del capítulo II, del título II, del libro primero; artículos 34, 36, 38 al 44 y 46.

En 1943 escribía Oliván: ...«parece que el título más acomodado sería el de prefecto, tomado del común repertorio de los romanos»... (5). No participamos de esta opinión. Aunque nuestra Administración se inspirase originariamente en la francesa, y en ésta el cargo equivalente al de nuestro Gobernadores fuese el de Prefecto, en nuestra Patria al representante del Gobierno en la provincia, y en nombre del cual gobierna, no puede distinguírsele con nombre más adecuado que el de Gobernador, denominación, además, de fuerte raigambre española.

Lo que sí creemos es que la voz *civil* es innecesaria por varias razones que trataremos de explicar seguidamente.

Sabido es que, en época pretérita, los gobernadores militares tuvieron unido el mando político y ejercieron, simultáneamente la jurisdicción ordinaria y la militar. No cabe duda de que la palabra *civil* se empleó para distinguir el cargo del de gobernador militar. Sin embargo, no debería estimarse ni haberse estimado nunca que pudiera haber lugar a confusión, porque en el Ejército español el cargo de gobernador, añadiendo la voz *militar*, es muy anterior.

Pero, además, con carácter general, las voces *gobierno*, *gobernación* y *gobernador* expresan siempre el concepto civil. Gobernador, por antonomasia, es quien representa al Gobierno como tal institución.

En cuanto a la denominación del cargo de Jefe Provincial del Movimiento, unido en época reciente al de Gobernador, es evidente que cuando se emplea, en concreto, *determinantemente*, citando la provincia de mando, es innecesaria la expresión *provincial*, si bien, lo mismo que lo expuesto para la voz *civil*, son detalles que no tienen demasiada importancia en el orden práctico.

III

CARÁCTER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

El Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se regulan las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles, expone en su preámbulo que los deberes y atribuciones que corresponden al Gobernador civil, como representante del Gobierno y de la Administración central —he aquí la doble vertiente política y administrativa del cargo—, constituyen la esencia de su peculiar cometido con relación a todas las obras y servicios públicos del Es-

(5) *De la Administración Pública con relación a España*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954, pág. 142.

tado existentes en la provincia. Que, en ella, «es la representación viva del Gobierno»; y, añade, que el Decreto que se promueve viene así a concretar de modo claro y congruente las funciones del Gobernador, «vigorizando su contenido para que más que una Jefatura honorífica sobre los distintos servicios estatales que en su circunscripción territorial discurren sea titular de facultades efectivas»...

Continúa diciendo que el Gobernador es el representante «del Gobierno en pleno», y, consecuentemente, «su labor no es fundamentalmente técnica», como ocurre con los Delegados de los departamentos ministeriales, «sino predominantemente política».

Es en la exposición de motivos de las leyes donde se encuentra el centro nervioso de las mismas, y, así, vemos en los puntos transcritos del preámbulo del Decreto, llamado de Gobernadores, cuáles son el verdadero espíritu e intención del mismo, bien que, en la práctica, no se hayan materializado todas sus previsiones debido, en parte, a su rango dispositivo. Pero, en el terreno doctrinal, la figura del Gobernador aparece clara y acertadamente delimitada.

El Decreto comentado establece que el Gobernador civil es el representante y delegado permanente del Gobierno en la provincia y la primera autoridad de la misma (6).

En cuanto a la vigente ley de Régimen local constituye al Gobernador en la primera autoridad de la provincia, declarándole representante del Gobierno y Delegado permanente del Poder central (7).

Por su parte, el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 definía a los Gobernadores como representantes superiores del Gobierno en el respectivo territorio (8). Y nuestra antigua ley Provincial, de 29 de agosto de 1882, establecía que «el Gobierno de las provincias corresponde al Gobernador como representante del Gobierno de S. M.» (9).

El Gobernador ha venido siendo y es, sin posible controversia, la máxima autoridad en la provincia de su mando:

Se ha opinado; extensamente, por los tratadistas sobre la preponderancia de las funciones políticas o administrativas, comparando nuestro cargo de Gobernador con el de Prefecto de los departamentos franceses, que le sirvió de modelo, señalando la evolución del cargo de Prefecto, que ha llegado a profesionalizarse administrativamente. Por el contrario, la figura del Gobernador mantiene una preponderancia de la función política sobre las admi-

(6) Artículo 1.º

(7) Artículo 212.

(8) Artículo 37.

(9) Artículo 14.

nistrativas. Se argumenta que debido a una falta de profesionalización técnico-administrativa, el Gobernador no hace sentir de manera efectiva su supremacía sobre los funcionarios especializados de la Administración central en las funciones típicamente administrativas (10).

No consideramos requisito indispensable, ni siquiera conveniente, la tecnificación de los Gobernadores para el ejercicio del arte de gobernar, como tampoco lo es en los Ministros. Antes al contrario, creemos que independientemente de lo que pueda resultar favorable para el caso concreto de los Prefectos del vecino país, en el nuestro la preponderancia o supremacía de las funciones políticas de que está investido el cargo, suponen, certeramente utilizadas, las mayores garantías para el éxito de su desempeño. El gobernante no solamente no tiene por qué ser un técnico, sino que *no debe serlo* en el momento de gobernar, aunque por su profesión posea determinados conocimientos de esa índole.

La función política, una de las más nobles a la que el hombre puede dedicarse, está por encima de cualquier tecnicismo o especialización, porque es esencialmente humanista.

Política y Administración son actividades que no pueden separarse de forma taxativa, pese a algunas direcciones que tienden a lograr una Administración ajena totalmente a la política; por otra parte, se aprecian intentos de una tecnificación administrativa de ésta.

Opinamos que aunque forzosamente relacionadas las funciones políticas y las administrativas, no significa ello que deban salir a encontrarse ambas a la mitad del camino, asimilando y confundiendo cada una de ellas características de la otra, ya que, intrínsecamente, son distintas, y, así, no encontramos afortunado, al menos doctrinalmente, dar a la política un tinte administrativo, bien que, considerada la función política, o de gobierno, como la más alta actividad estatal, informadora de las demás, la Administración, dependiente del Gobierno, no pueda realizarse al margen de aquélla (11).

La política marca, troquela, imprime carácter a la Administración, que le está subordinada, si no reglamentariamente, por vínculos más fuertes e indelebles que tienen su fuerza y su vigencia en la naturaleza de una y de otra.

La primacía de la política sobre la Administración es axiomática; de ahí

(10) Vid. CHAPMAN: *Los Prefectos y la Francia Provincial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959. Traducción española de *The Prefects and Provincial France*, George Allen and Unwin Ltda, Londres, 1955, por AMPARO L. VELÁZQUEZ y EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. Estudio preliminar de éste, pág. 12.

(11) Vid. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, pág. 36.

la necesidad de una política sana y estable, porque, pese a los intentos de aislamiento, aquélla no ha logrado liberarse de su ascendiente e influencia.

Llevando estas ideas hasta las figuras del Gobernador español y del Prefecto francés, a pesar de la gran importancia que, generalmente, se da a éste por los tratadistas, consideramos que, doctrinalmente, es de rango inferior a la del Gobernador español de nuestros días, por la misma diferencia jerárquica entre política y Administración.

Al mismo tiempo, la clasificación de los prefectos en varias clases o categorías les coloca ya en una situación típicamente administrativa, al contrario que nuestros Gobernadores, que, aparte determinadas asimilaciones (12), mantienen una igualdad jerárquica que proporciona gran estabilidad a la institución.

Alvarez-Gendín, en su magnífica obra *Tratado general de Derecho administrativo*, nos da una precisa definición de las funciones políticas y de las administrativas. «Poder ejecutivo —dice— ni es sólo Gobierno, ni sólo Administración. Participa de uno y otra, pues realiza funciones políticas y administrativas. Función política es la actividad de los órganos supremos de un Estado que ejecutan y aplican la Constitución, actividad que atañe a todo el país, a sus altos intereses»... La función administrativa es la propia de los órganos que aplican, más bien, las leyes y los reglamentos del Poder ejecutivo del Estado y de las Administraciones locales (13).

En términos generales, puede decirse que la Administración constituye el campo donde actúa y se refleja la política; la zona donde se manifiestan sus efectos.

Por ello, los típicos regímenes de partidos políticos se ven obligados a tratar de conseguir el difícilísimo objetivo de aislar, en proporciones de efectividad, la Administración de la política.

El logro de este objetivo no es, por fortuna, necesario en el momento político actual de nuestra Patria, por cuanto su justificación reside en la necesidad imperiosa de oponer un freno y lograr una verdadera estabilidad en el área removida por los partidos políticos, alejando a la Administración de las repercusiones de las luchas entre ellos a fin de mantenerla neutral.

La actual situación política de España nos libera, como decimos, de ese problema de la colisión político-administrativa, de ese punto de fricción de consecuencias frecuentemente funestas. Sabido es que nuestro firme sistema político descansa sobre una base objetiva: los Principios del Movimiento

(12) Vid. Decreto de 10 de octubre de 1958, art. 6.º

(13) *Tratado general de Derecho administrativo*, tomo I. Ed. Bosch. Barcelona, 1958, página 37.

Nacional, con categoría de ley Fundamental del Reino. No pone —como acertadamente dice Herrero Tejedor— «la esencia de la verdad en la voluntad de la mayoría» (14).

Esos principios fundamentales y constitucionales son por su propia naturaleza —según la misma ley de Principios del Movimiento Nacional declara, y la Ley Orgánica del Estado confirma— permanentes e inalterables.

He ahí la palpable virtud de nuestro sistema político. Por eso, repetimos, la estabilidad de la Administración no se ve comprometida por la política, que está informada por unos principios considerados objetivamente y valorados en sí mismos, no por la aquiescencia de una mayoría.

Vegas Latapie, en su extraordinario discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, dice, transcribiendo su juicio sobre la doctrina de Kelsen, escrito en el año 1935: «La verdad no existe y, por tanto, nadie tiene derecho a imponerla... La democracia es el escepticismo, y el día en que se demuestre que existen verdades absolutas estima Kelsen que la causa de la democracia estará perdida. Por tanto, ni los bolcheviques, que creen en la existencia de una verdad proletaria, ni los católicos, que reconocen la existencia de una ordenación natural anterior y superior al hombre, pueden ser demócratas...» (15).

Pío IX, en un discurso dirigido a peregrinos franceses el 5 de mayo de 1874, se refería a «una plaga horrible que aflige a la sociedad humana, a la que llaman sufragio universal y que merecería, con justo título, ser llamada mentira universal» (16).

Cicerón creía ya en la existencia de una ley natural, fundamento del Derecho, cuando escribía: «Si los Treinta Tiranos de Atenas hubieran querido imponer sus leyes, o si todos los atenienses estuvieran a gusto con las leyes tiránicas, ¿iban por eso a ser justas esas leyes?» (17).

Continúa después su discurso: «Y es que para distinguir la ley buena de la mala no tenemos más norma que la de la naturaleza» (18), y añade, refiriéndose a los valores de orden ético: «Pensar que eso depende de la opinión de cada uno y no de la naturaleza, es cosa de loco» (19).

(14) *La figura del Gobernador civil y Jefe Provincial del Movimiento*. Foro de Ideas. Nuevo Horizonte. Madrid, 1962, pág. 21.

(15) *Consideraciones sobre la Democracia*, discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 1965, pág. 88.

(16) Cit. por VEGAS LATAPIE, Op. cit., pág. 219.

(17) CICERÓN: *De Legibus*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1953, libro primero, cap. 15, núm. 42.

(18) *Ibid.*, núm. 44.

(19) *Ibid.*, núm. 45.

No es, en rigor, aceptable el postulado democrático *un hombre, un voto*, porque, considerado en términos absolutos, habrá que admitir, como posible consecuencia, la legitimación del error en contra de la verdad, y no tiene justificación, al menos para nosotros, preguntar como Pilatos: «¿Qué es la verdad?» (20).

En la contestación que se dé a esta pregunta, que ya inquietaba a los hombres hace cerca de veinte siglos, reside el núcleo de toda construcción doctrinal; el centro de gravedad de todo el sistema político.

Precisamente por ello, y consecuentemente con unos principios fundados en el Derecho natural, no es admisible que, como consecuencia de una expresión mayoritaria, pueda ser promovido el mal; ni establecerse la injusticia en el lugar del Derecho y del orden; ni la barbarie en el de la cultura; y, sin embargo, esos hechos resultan congruentes en el tan encumbrado concepto de *pueblo soberano*, en concomitancia con el sufragio universal inorgánico.

Y también es necesario prever que ese pueblo, envalentonado por saberse dueño de una superioridad numérica en las urnas, derive o se constituya en masa o multitud amorfa, pronta a cristalizar su actuación en la violencia.

Cánovas insistía en el peligro de las masas proletarias, favorecidas con el voto, y se refería en sus discursos a «la tiranía del número, armada con el voto»... (21).

De tal manera lo consideraba importante para los fines subversivos, que escribía: «Pues tampoco obtendrán nada mejor, sino peor, acudiendo a la fuerza brutal del número, no siendo antes amos del Estado»... (22).

Siempre ha sido la ideología de los pueblos, su espíritu, el que los ha conducido por los caminos del triunfo o del abatimiento; su supremacía sobre la materia es innegable.

En España, sabemos que el valor de nuestras vigentes fórmulas políticas está acreditado y fundamentado en el hecho de una triste y total experiencia, que tuvo que desembocar, necesariamente, en el Alzamiento Nacional del 18 de julio de 1936.

Sostiene inteligentemente Herrero Tejedor que el Movimiento no ha de considerarse como un grupo de monopolio político, como un régimen de partido único, sino como un antipartido; no es ni un partido ni un sustituo-

(20) Ioann, XVIII, 38.

(21) CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Problemas contemporáneos*, tomo III. Imprenta y Fundación de M. Tello. Madrid, 1890, pág. 13.

(22) Ibid., pág. 591.

tivo de los partidos. Dispone de unos afiliados, «pero lo que diferencia a éstos de los afiliados a un partido político es que no participan en la política a través de su afiliación, de la que no nacen derechos superiores al resto de los ciudadanos» (23).

Recentísimas están las manifestaciones del Jefe del Estado y Caudillo de España, al inaugurar la XI etapa política del Consejo Nacional: ...«constituimos un movimiento y no un partido, concepto en el cual jamás hemos dudado».

Pues bien; después de esta exposición de doctrina política general, y continuando con el tema central de este trabajo: el cargo de Gobernador, observamos que presenta la faceta de una doble representación: la del Gobierno y la del Movimiento Nacional.

El Decreto, repetidamente citado, configura y sitúa el cargo en el ámbito gubernamental. Solamente como referencia a su otro aspecto habla de «las funciones que como jefe provincial del Movimiento ejerza»... (24).

Consideramos que la doble representación constituye una necesaria simbiosis. El Movimiento Nacional, es de justicia señalarlo, ha inspirado y configurado nuestro régimen político, al que está solidariamente unido. Sus Principios Fundamentales, informadores del Estado, tienen carácter constitucional. Si en el Gobierno de la nación existe un cargo de ministro que representa, específicamente, al Movimiento, resulta correlativo que el representante de ese Gobierno en la provincia lo sea, además, expresamente, del Movimiento, que «promueve la vida política»... (25).

La exposición de motivos del Real Decreto de 12 de abril de 1879 califica como «una de las funciones más importantes entre todas las del Estado» la que corresponde desempeñar al Gobernador. Al mismo tiempo, se trata de un cargo de los de más abolengo en nuestra Patria. Es, en pocas palabras, una figura de arraigo popular, que no dudaríamos en calificar como de Viceministro general para la provincia, fundándonos en los siguientes motivos:

a) El superior jerárquico inmediato del Gobernador es el ministro de la Gobernación (26).

b) El Gobernador representa al Gobierno en pleno, y éste, por definición legal, está constituido por los Ministros reunidos con su Presidente.

Una valoración jerárquica, indirecta, del cargo de Gobernador nos la pro-

(23) Op. cit., págs. 30 y sigte.

(24) Decreto de 10 de octubre de 1958, art. 13.

(25) Ley Orgánica del Estado, art. 4.º

(26) Ley de Régimen Local, art. 213.

porciona la Orden del Ministerio de Hacienda, de fecha 29 de noviembre de 1967, que regula la supresión de coches de representación B, que, sin embargo, se mantienen para los Gobernadores civiles.

Es evidente que el nombramiento de Gobernadores, por su trascendencia política e importancia administrativa, no debe condicionarse excesivamente en un sentido técnico o profesional. Por otra parte, las cualidades éticas se suponen siempre acreditadas por la personalidad del candidato, como condición *sine qua non*.

Las disposiciones vigentes, Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, y Decreto de 10 de octubre de 1958, muestran un ponderado y amplio criterio de objetividad para la designación, con la sola excepción de una condición, de carácter típicamente subjetivo, establecida en la ley citada, que, aunque no mantenida en el Decreto, prevalece doctrinalmente sobre éste. Nos referimos a la condición que, igual que otras varias, capacita legalmente para el cargo de Gobernador civil, y está determinada en el artículo 214, apartado f): «haber prestado a la Nación servicios que, a juicio del Gobierno, capaciten para el ejercicio del cargo».

Creemos que, dentro del criterio legal predominantemente objetivo, no está fuera de lugar el eclecticismo que, para casos verdaderamente extraordinarios, supone el apartado del artículo referido.

En otros términos, pensando en el momento de proveer puestos decisivos de la Administración del Estado, no es aconsejable ni político cerrar excesivamente el camino para la designación.

En este mismo orden de cosas, y comparativamente con el régimen departamental francés, en el que existen los *Prefectos de carrera*, vemos que, aun así, hasta la reforma del Cuerpo Prefectoral, en el año 1959, la libertad de elección del Gobierno para nombrar a personas de fuera de la carrera era prácticamente ilimitada (27).

En nuestra Patria, en institución tan significada como es la carrera diplomática, el cargo de Embajador, que constituye la cúspide de la misma, no es ajeno al sistema de la libre designación, y, así, actualmente, existe un buen número de ellos nombrados por este sistema.

(27) Vid. CHAPMAN, Op. cit., págs. 216 y sigte., y apéndice C. Como dato curioso de *cuasi* profesionalización del cargo de Gobernador, en nuestra Patria, pueden verse el Real Decreto de 12 de abril de 1879 y su exposición de motivos, ya citada.

IV

COMPLEJIDAD DE FUNCIONES

Decía Oliván que «el Gobernador, lo mismo que el Ministro, tienen menos que ejecutar por sí, que obligar a los demás a que ejecuten»... (28).

Ese criterio de su época sigue siendo válido para la nuestra y no se contradice con el hecho de que el trabajo, la labor, la dedicación al cargo de los Gobernadores de nuestros días sea de tan reconocida intensidad que bien puede aplicarse a su actuación, sin que nadie se escandalice, un dicho francés que trata de definir la función de mando con las siguientes palabras: *Ne faire rien; que tout le monde fasse quelque chose; et qu'il ne reste rien à faire*. Definición que, por poco que se profundice en ella, indica claramente un trabajo abrumador.

Marchi, citado por Royo Villanova, dice, refiriéndose a los Prefectos franceses e italianos: «Cada ministro tiene a su cargo sólo un ramo de la Administración, pero extendiendo la eficacia de sus actos a todo el territorio del Estado. Cada prefecto entiende en general en todos los ramos de la Administración, pero sólo en la porción o sede de su mando» (29).

Estos conceptos son aplicables, también, a nuestra Administración.

Las líneas generales del cometido o actuación de los Gobernadores vienen dadas por el texto de las bases 35, 36 y 37 de la Ley de 17 de julio de 1945, articulado, primeramente, en la de 16 de diciembre de 1950 y refundido en la vigente Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, de donde, ampliado, ha pasado al repetidamente citado Decreto de 10 de octubre de 1958, que en su preámbulo expone que las variaciones sobre el texto articulado de la Ley de Bases «no suponen sino ampliaciones que se legitiman en la cláusula revisoria de la disposición final tercera de ambos textos refundidos».

Advierte también el Decreto, en su parte expositiva, que por estar la competencia territorial del Gobernador limitada por la circunscripción provincial era lógico que su figura, sus atribuciones y facultades y el carácter de su representación fuesen establecidos y tratados en las leyes sobre el régimen administrativo provincial, porque no se había suscitado la necesidad de elaborar una norma con singularidad propia.

(28) Op. cit., pág. 205.

(29) *Elementos de Derecho administrativo*, tomo I, 24.^a edición. Santarén. Valladolid, 1955, pág. 220.

Al aparecer el Decreto, cabe interpretar, *a contrario sensu*, que esa necesidad tomó carta de naturaleza entonces.

No es el objeto de este breve trabajo exponer de forma casuística, como es un tratado, los deberes y atribuciones del Gobernador civil, pero sí, por lo menos en sus líneas fundamentales, vamos a seguir para su exposición el articulado de la Ley de 1955, de normas comparativamente más generales que el Decreto, que clasifica las atribuciones del Gobernador en generales y en especiales respecto a la Administración local.

En la primera de estas dos divisiones se encuentran las facultades que pueda delegarle el Gobierno y las que legalmente le correspondan. Es acertada y digna de elogio esta amplísima concesión legal de atribuciones que precede a una detallada clasificación, salvando la posibilidad de que algún cometido o misión, actual o futuro, pudiese quedar fuera de sus atribuciones si éstas se hubiesen determinado de forma exclusivamente casuística.

Después de esa exposición general del artículo 259, determina la Ley las atribuciones siguientes: publicación, ejecución y cumplimiento de leyes y otras disposiciones gubernamentales; mantenimiento del orden público y protección de las personas y de los bienes; ejercicio de funciones sanitarias, de beneficencia y de abastos; autorización y vigilancia de reuniones públicas; promoción de cuestiones de competencia a Jueces y Tribunales; policía de espectáculos, cuestiones públicas y festivales benéficos; elevar a los Ministros del Gobierno los documentos que reciba en este fin, informando al mismo cuando fuese requerido para ello; ejercer funciones tutelares sobre Corporaciones, Asociaciones e Instituciones públicas; sancionar los actos contrarios a las leyes, a las disposiciones gubernamentales, al orden público, a la moral y buenas costumbres, y las faltas de obediencia y respeto a su autoridad, así como las que, en el ejercicio de sus cargos, puedan cometer los funcionarios dependientes de su autoridad.

Está prevista la sanción pecuniaria hasta la cantidad de diez mil pesetas —salvo cantidad superior autorizada por leyes especiales— en concepto de multas, que deberán abonarse en papel de pagos al Estado; pero la Ley omite la posibilidad de arresto supletorio para el caso de impago como existía en la antigua Ley Provincial de 1882 (30) y en el Estatuto Provincial de 1925 (31).

Para subsanar esta deficiencia, cuyo origen tuvo lugar en el texto articulado de 1950, fue promulgado el Decreto-ley de 4 de agosto de 1952, que dice en su parte expositiva que el defecto u omisión que viene a subsanarse

(30) Artículo 22.

(31) Artículo 41.

suponía «en ocasiones, la ineffectividad de la sanción con descrédito del inexcusable principio de autoridad», y establece en su artículo primero que la falta de pago de las multas impuestas por los Gobernadores civiles podrá ser sancionada con arresto supletorio de hasta quince días como máximo, a razón de quince pesetas por día.

Deberá el Gobernador elevar todos los años al Ministerio de la Gobernación una Memoria descriptiva de la gestión realizada, con propuesta de medidas ordenadas al mejoramiento de la Provincia.

El Gobernador tiene el mando de los servicios de Orden Público y de Policía, así como la Jefatura del personal armado retribuido con fondos provinciales o municipales. Los Reglamentos de estos Cuerpos necesitarán la aprobación gubernativa, salvo que preceptivamente necesitaran la del Gobierno.

Por sí mismo, o por medio de sus delegados, el Gobernador instruirá las primeras diligencias, en caso de delitos o faltas descubiertos por su Autoridad o por sus Agentes.

En cuanto a las atribuciones respecto a la Administración local, configura la Ley al Gobernador civil como Presidente nato de la Diputación.

Refiriéndose a esta presidencia, dice Herrero Tejedor «que en la práctica no se ejerce con asiduidad ni con deseo de dirigir de manera efectiva la Corporación», y añade que ello es lógico, puesto que existe un presidente efectivo que asume habitualmente sus propias funciones (32).

Se trata, no obstante, de una presidencia que corresponde por ley al Gobernador, bien que su ejercicio sea facultativo del mismo, y encontramos afortunada la previsión legal al establecerla, en beneficio del concepto doctrinal y puntualización jerárquica de la figura del Gobernador.

Le corresponde, además, la presidencia de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, con ejercicio también facultativo hasta la aparición de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 26 de diciembre de 1957, que lo hace obligatorio (33).

Estas Comisiones recibieron impulso con la Ley citada, que autorizó la formación de planes provinciales de inversión, concediendo créditos para satisfacer, en parte, las necesidades de numerario de las Corporaciones locales y lograr una mejor utilización de los fondos en cada provincia, al estimar las autoridades locales sus propios problemas, aunque conservándose un Or-

(32) Op. cit., págs. 40 y sigte.

(33) Cfr. Ley de Régimen Local, art. 266, y Ley de Presupuestos generales del Estado, de 26 de diciembre de 1957, art. 16. Véase, también, el art. 53 del Decreto de 10 de octubre de 1958.

ganismo central para decidir, en último término, sobre la aplicación de los fondos, tratando así de lograr una perfecta coordinación entre el Estado y las Corporaciones locales.

El sistema de distribución de fondos parece no haber resultado enteramente satisfactorio.

El Decreto de 10 de octubre de 1958, tan repetidamente citado, dedica el capítulo IV, y último, a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Corresponde también al Gobernador civil vigilar la actuación y los servicios de las Autoridades y Corporaciones locales, y, en su caso, suspender los actos y acuerdos de las mismas cuando proceda, según la misma ley.

En este caso se encuentra el hecho de la suspensión de acuerdos de Corporaciones locales no realizada, debiendo haberlo sido, por su presidente, según los casos previstos en el artículo 362.

Boquera Oliver, después del estudio de las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 11 de diciembre de 1956, 3 de diciembre de 1957 y 27 de febrero de 1961, recaídas a propósito del párrafo 4.º del citado artículo 362 de la vigente Ley del Régimen Local, llega a la conclusión de que «la actitud jurisprudencial que trata de restar todo significado a la exigencia legal de que la infracción sea manifiesta es, en cierto modo, lógica. Al juez le preocupan las infracciones legales; si son manifiestas o no, es cosa que no puede importarle. Está habituado a buscarlas en donde estén, sea fácil o no descubrirlas. Una vez llegado al convencimiento de que existe una ilegalidad, lo que importa es anularla»... (34). Esto en cuanto al valor de la expresión legal *infracción manifiesta*.

Sin embargo, no podrán suspenderse los acuerdos relativos a la efectividad y cobro de exacciones locales.

En cuanto al alcance de la expresión *ley*, y por el estudio de las sentencias de fechas 4 de julio de 1955, 3 de diciembre de 1957 y 27 de febrero de 1961, citadas ya las dos últimas, afirma que «la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha hecho equivalente el término *leyes*, del número 4 del artículo 362 de la Ley de Régimen Local, a la legalidad administrativa, tal como la entendía la vieja Ley de lo contencioso: conjunto de Leyes, Reglamentos y demás preceptos administrativos» (35).

Corresponde también al Gobernador el ejercicio de las funciones protectoras y disciplinarias que corresponden al Estado respecto a la administración de las Entidades locales, de acuerdo con lo previsto en las leyes.

(34) «La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales manifiestamente ilegales», en la *Revista de Administración Pública*, núm. 36, septiembre-diciembre 1961, Instituto de Estudios Políticos, pág. 119.

(35) *Ibid.*, pág. 121.

Deberá informar, por escrito, al Ministro de la Gobernación sobre la actuación anual de las Corporaciones y Autoridades locales, y en el último apartado del artículo 266 reconoce la Ley al Gobernador, con un amplio criterio, cuantas atribuciones le correspondan por precepto legal.

El Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se regulan las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles, establece algunas diferencias o novedades respecto a la Ley de Régimen Local. Entre las que corresponden a las atribuciones del Gobernador civil, como Delegado permanente del Gobierno en la provincia, figuran:

La resolución de todas las cuestiones objeto del mismo Decreto, las que le estén encomendadas por otras disposiciones, y aquellas que no estén atribuidas de forma específica al Delegado de un departamento ministerial.

El impulso, fiscalización y orientación, de acuerdo con las normas de los Ministerios correspondientes, de todos los Servicios y Delegaciones de los Organismos de la Administración Central Civil, y de modo especial las materias comprendidas en los artículos 25 a 34. Deberá el Gobernador ser informado, dentro de las veinticuatro horas, por estas Entidades y Delegados, de los acuerdos o resoluciones que él, previamente, haya dispuesto con carácter general para determinadas materias o específicamente con relación a algún asunto concreto, en orden al buen desarrollo de la política provincial. Se le notificarán, además todas las sanciones impuestas por infracciones de carácter administrativo. El Gobernador podrá, en un plazo de tres días, suspender los acuerdos y sanciones, que quedan, posteriormente, al criterio del Ministro del Ramo competente, de acuerdo con determinados plazos y comunicaciones.

La atribución de funciones, específicas de un determinado departamento ministerial, que el Consejo de Ministros acuerde designar al Gobernador en el territorio de su mando.

Fomento, por el Gobernador, de las medidas encaminadas a favorecer y ordenar el turismo.

Mejora e intensificación de cultivos, fomento de la colonización y concentración parcelaria, y estímulo de las actividades relacionadas con la sanidad del ganado y con la conservación de vías pecuarias, vigilancia de las condiciones adecuadas al ejercicio de la caza y de la pesca, coordinándolas con su conservación y fomento, así como también del de la repoblación forestal.

En materia de viviendas, el Gobernador civil, con las facultades que le confiere la legislación vigente, fomentará la construcción de viviendas para la población de economía modesta; concederá o denegará las autorizaciones para la demolición de edificios destinados a vivienda; dispondrá el desalojo

de los que sean declarados en ruina y el alquiler obligatorio de los que deban ser ocupados; inspeccionará los Organismos sindicales encargados de la construcción o explotación de viviendas.

El Gobernador está facultado, dentro del límite establecido legalmente, para la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas y del régimen de viviendas protegidas por el Estado.

Corresponde al Gobernador, con carácter exclusivo, la imposición de sanciones por infracción de las normas de circulación vial fuera de las poblaciones. Esta materia está específicamente regulada por la Ley de Tráfico de 30 de julio de 1959 y disposiciones complementarias.

Impulsará el Gobernador la enseñanza primaria, procurando la asistencia a los centros docentes de los menores comprendidos en la edad escolar, cuyas faltas de asistencia serán sancionadas con multas, proporcionadas a aquéllas, a cargo de las personas que ejerzan la patria potestad o tengan encomendada la guarda, tutela o dependencia de los menores; sanción que podrá ser extendida a prestaciones personales relacionadas con los servicios escolares.

El Gobernador tiene también atribuciones relativas al abastecimiento de artículos de primera necesidad y a los precios de los mismos.

Igualmente ejerce facultades en materia de propiedades especiales, energía eléctrica y gas. Puede ordenar la modificación o clausura de industrias peligrosas. Ejerce el protectorado de la beneficencia privada y representa, ordinariamente, al Estado en la potestad *expropiatoria*.

En cuanto a las atribuciones del Gobernador, como Jefe de la Administración local, establecidas en el Decreto, merecen citarse, únicamente por su diferencia con la Ley, la facultad de resolver competencias entre Autoridades o Corporaciones locales, y la de autorizar reuniones, asambleas o congresos de representantes de entidades locales.

Veamos ahora el cargo en su aspecto de Jefe Provincial del Movimiento.

El Decreto de 19 de abril de 1937 integró el Movimiento en una sola entidad política, de carácter nacional, con la denominación de Falange Española Tradicionalista y de las J. O. N. S.

Terminada nuestra guerra de Liberación, y por Decreto de 31 de julio de 1939, se aprobaron los Estatutos de F. E. T. y de las J. O. N. S., modificando los del Decreto de 4 de agosto de 1937.

En ellos aparece configurado el Movimiento como «persona jurídica con un solo patrimonio» (36).

En el capítulo IV, que trata de las Jefaturas Provinciales e Inspecciones

(36) Artículo 3.º

Regionales, se establece que «el Caudillo designará una Jefatura Provincial para cada provincia, encomendada a un solo militante» (37): he aquí ya la figura del Jefe Provincial del Movimiento, con plena autoridad y responsabilidad en su demarcación territorial.

El Jefe Provincial ha de ser, como vemos, militante del Movimiento, «inspirador y base del Estado Español» (38).

La coincidencia no impuesta legalmente de los cargos de Gobernador y Jefe del Movimiento de la provincia en una misma persona constituye, repetimos, 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, provincial, económico-sindical y local.

El carácter y atribuciones del Gobernador, como representante del Gobierno en la provincia, se complementan y perfeccionan con las características que confiere al cargo la concurrencia en él de la condición de Jefe Provincial del Movimiento.

Consideramos oportuno reproducir aquí las palabras pronunciadas por el ex Primer Ministro francés M. Pflimlin, Alcalde de Estrasburgo, en la inauguración de la Feria Europea de esa ciudad, celebrada en septiembre de 1964: «Lo que importa es que el Prefecto encarne siempre una autoridad justa e imparcial, cuidadosa del interés general, y que representando al Gobierno ante la población sea también, si es preciso, el defensor de la población cerca del Gobierno.»

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, el Gobernador se constituye en el portavoz de éste ante el Gobierno.

V

AMBITO TERRITORIAL

La jurisdicción del Gobernador civil está limitada por la provincia.

«No trata el Decreto —se dice en el preámbulo del de Gobernadores— de plantear problema alguno sobre si debe o no subsistir la actual división provincial del territorio nacional en provincias»...

(37) Artículo 18.

(38) Artículo 1.º

Interesantes, a pesar del tiempo transcurrido, son los párrafos siguientes de la exposición de motivos del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925: «Negar que la provincia está arraigada, ya profunda e indeleblemente en la vida española, sería una insensatez»... «Y éste es el caso de la provincia, creada en 1812, aunque realmente no naciese hasta 1833.»

«Así, pues, cualquier intento de *suprimir* las provincias provocaría justificada repulsa, bien entendido que retocar no es suprimir, y que el retoque, esto es, la rectificación geográfica de límites, se impone, porque no en balde pasan los años y progresan los pueblos. Con ello proclama el Gobierno su rotunda oposición a una reconstrucción de regiones, por el estilo de las que se proyectaron en 1847 por Escosura, que proponía hubiese once; en 1884 por Moret, que dividía a España en quince, y en 1891 por Silvela y Sánchez de Toca, que establecían trece. Esto sería un artificio y una violencia. Aquí se recogerían ecos del pasado, faltos de continuidad histórica; allá ficticias afinidades, exentas de cordialidad humana y de gestación milenaria. En una palabra, podría impugnarse esa reforma con el mismo fuste y por idénticos motivos que lo fué el famoso Real Decreto de 1833.

Pero de ésto no se colige que debemos prescindir de la posibilidad regional, ya que fué admitida en el Estatuto municipal. Puesto que tratándose de servicios del Estado, es una realidad ya en diversos órdenes, puede serlo también cuando se trate de servicios de índole local.»

El Gobierno «quiere que la región surja, cuando ello sea posible, abajo, esto es, en las mismas entrañas del país: de los Municipios, en fin. Las Diputaciones, si lo desean, podrán mancomunarse, como Corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos, y creando mera personalidad administrativa; pero nunca podrán organizarse en Regiones, porque ésta no es suma de Diputaciones, sino de Municipios».

Hasta aquí algunas ideas de la exposición del Estatuto Provincial de 1925.

En la actualidad, desde la aparición del Decreto de 10 de octubre de 1958, se ha manifestado una corriente intelectual, no bien centrada, pero que por uno u otro camino desemboca en el tema de la división provincial, para, en seguida, derivar hacia el de los Gobernadores civiles generales (39), cuya previsión es independiente de la división provincial del territorio nacional (40).

Existe, respecto del cargo, una previsión legal para casos de excepción, pero nada más.

(39) Vid., entre otros, GARCÍA PASCUAL: «La Administración pública y sus divisiones territoriales», en *Documentación Administrativa*, núm. 18, junio 1959, págs. 5 y siguientes; ORTIZ DÍAZ: «Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles generales», en la misma revista, núm. 20-21, agosto-septiembre de 1959, págs. 5 y sigs.

(40) Vid. Exposición de Motivos del Decreto de 10 de octubre de 1958.

Creemos que se ha dado excesiva importancia, por los tratadistas del tema, a lo que solamente aparece como una loable medida previsor del Decreto. En efecto, el legislador debe adelantarse a posibles acontecimientos para que, si éstos se producen, tengan automáticamente —valga la expresión— su respuesta en las leyes.

Por otra parte, la figura de los Gobernadores civiles generales no entraña ninguna novedad. Ya en la Ley de Orden Público de 28 de junio de 1933 se trataba el asunto de manera parecida (41).

No compartimos la opinión de Ortiz Díaz, que considera oportuno «la creación por vía de ensayo de algunos Gobiernos Civiles generales *pilotos*, cuyo funcionamiento *ad experimentum*»... (42).

La política no debe realizarse por vía de ensayo; los experimentos son, de por sí, antipolíticos, y sus efectos y concatenaciones, imprevisibles.

El nombramiento de Gobernadores civiles generales tiene, a nuestro juicio, serios inconvenientes; entre ellos, y no de los menores, el de oscurecer la responsabilidad y la autoridad de las personas que sirvan en la categoría única actual de Gobernador, con la reducción del estímulo que pueda suponer el hecho de una degradación jerárquica, indirecta, del cargo, que, además, dislocaría el *statu quo* laboriosamente logrado en una institución tan antigua y consolidada.

Pero, en cualquier caso, tal hecho, sin un motivo de excepción, sería contradictorio con el espíritu y con la letra del Decreto.

Existe, indudablemente, una falta de adecuación territorial entre los diversos servicios de la Administración Central y las provincias, pero ello no significa que éstas sean forzosamente incompatibles con unos servicios que actúen, en zona más amplia, con un criterio de adecuación funcional.

Como tampoco son incompatibles —la experiencia lo demuestra— los grandes planes socio-económicos actuales, entre los que podemos citar Badajoz y Jaén; ni los Consejo Económicos de carácter interprovincial, organizados por el Movimiento, entre los que destaca el de Tierra de Campos.

En ésta, como en casi todas las cuestiones doctrinales surgidas en Estados de madurez política, constituídos por pueblos con milenios de antigüedad, se cumple una vez más el aforismo latino *in medio est virtus*.

CÉSAR DÓRIGA TOVAR

(41) Artículo 7.º

(42) Op. cit., pág. 20.

R É S U M É

L'auteur de ce travail brosse un portrait du Gouverneur espagnol. Et d'abord les antécédents, divisés en lointains, prochains et immédiats. Puis il est question de la dénomination actuelle, pour entrer ensuite dans le fond de la matière et étudier le caractère politico-administratif de ce poste, tout en affirmant qu'on ne saurait séparer la politique de l'Administration, d'un façon absolue, bien que ces deux aspects, quelque relationnés qu'ils soient, sont en dernière analyse intrinséquement différents.

La politique marque, burine, imprime un caractère à l'Administration qui est subordonnée, non pas réglementairement, mais par des liens plus fort et persistants qui tirent leur origine de la nature et de l'une et de l'autre. Il est évident que la politique a le pas sur l'Administration et que, partant, une politique saine et stable est nécessaire puisque, malgré des essais en vue de l'isoler, l'Administration ne s'est pas parvenue à se soustraire à l'influence de la politique. Dans les grandes lignes, on est admis à dire que l'Administration est le domaine dans lequel la politique agit et se reflète, la sphère où ses effets se font sentir. Aussi les typiques régimes à partis politiques se voient-ils forcés d'essayer, tâche bien ardue, d'isoler l'Administration de la politique pour la rendre plus efficace et obtenir une stabilité minima dans le champ fort mouvementé des partis politiques, en mettant l'Administration à l'abri des luttes qu'ils se livrent entre eux afin de la maintenir neutre.

Dans le régime politique espagnol actuel, au contraire, la stabilité administrative n'est pas compromise par la politique, qui se réclame de principes objectivement considérés et estimés à leur propre valeur.

A la rigueur, le principe démocratique "un homme, un vote" porté à ses dernières conséquences, n'est guère admissible pour nous car il rendrait possible la légitimation de l'erreur contre la vérité et parce que, pour nous au moins, on n'est jamais fondé à se demander comme Pilate: "Qu'est-ce que la vérité?" Dans la réponse que l'on donnerait à cette question, qui depuis bientôt vingt siècles a hanté tous les esprits, se trouve le hic de toute construction doctrinale, le centre de gravité de tout système politique.

Le poste de Gouverneur est de vieille souche en Espagne. Il s'agit d'un poste à racine fortement populaire, le Gouverneur étant comme un vice-ministre pour la province sous son commandement. Le Gouverneur, en effet, ne dépend que du Ministre de l'Intérieur et représente l'ensemble du Gouvernement central.

Il n'y a donc pas lieu à conditionner la nomination du Gouverneur, qui détient une charge essentiellement politique, à des exigences techniques ou

professionnelles trop poussées. Il n'y a aucune raison pour que le Gouverneur soit un technicien, on peut dire même qu'il ne doit pas l'être lorsqu'il gouverne, même s'il a des connaissances de ce genre. La fonction politique, l'une des plus nobles auxquelles l'homme puisse se consacrer, est bien au-delà de la technique et de la spécialisation, du fait qu'elle tient avant tout de l'humanisme.

Le cumul des postes de Gouverneur et de Chef du "Mouvement" de la province, est un exemple de symbiose. L'ancien premier ministre français M. Pflimlin, lors de l'inauguration de la Foire Européenne tenue à Strasbourg en septembre 1964, nous disait, se rapportant aux préfets français, que ce qui importait était que le Préfet incarne toujours une autorité juste et impartiale vouée à l'intérêt général et que tout en représentant le Gouvernement devant la population il fut aussi, en cas de besoin, le défenseur de cette population auprès du Gouvernement. Voilà précisément la caractéristique la plus accusée de la double personnalité du Gouverneur espagnol qui, représentant du Gouvernement devant le peuple, est tout aussi bien le porte-parole et le médiateur du peuple auprès du Gouvernement.

S U M M A R Y

This work is a study regarding the figure of the Spanish Governor. It begins with historic antecedents, which are divided into remote, close and immediate. The present denomination is referred to and then the survey deals with the political-administrative nature of the post alleging that politics and administration cannot be totally separated but, although closely linked between each other, they are intrinsically different.

Politics mark, stamp, print a character on the Administration which is subordinate to the Governor, not under any particular rule or regulation, but by stronger and indelible links that originate from the very nature of one and the other. The primacy of politics over administration is without doubt; hence the necessity for a healthy and stable Government because, in spite of attempts at isolation, Administration has not succeeded in withdrawing itself from the influence of politics. It can be said, in general terms, that the Administration constitutes the field where politics both acts and is reflected; the place where its effects are made manifest. Consequently, the typical regimes of parties are obliged to try and achieve the difficult objective of isolating, to effective proportions, Administration from politics and of keeping Administration away from the repercussion of the struggle between the two for the purpose of keeping it neutral.

Regarding the present Spanish political regime, on the contrary, the sta-

bility of the Administration is in no way bound to politics which is based on principles considered objectively and valued by same.

As a matter of fact, the absolute democratic postulate "one man one vote" is unacceptable because if taken to ultimate consequences one would also have to admit, as being possible, the legitimacy of error as opposed to truth, and there is no justification, at least for us, to ask like Pilate: "What is truth?" In the answer that is given to this question, which already worried man nearly twenty centuries ago, resides the nucleus of all doctrinal construction; the centre of gravity of every political system.

The post of Governor is one that dates long back in the history of Spain. The governor is a popular figure who can really be considered as a general viceminister for the province under his command. The hierarchic superior immediately above the Governor is, in fact, the minister for the Department of the Interior. At the same time, the Governor represents the Government in full.

The appointment of Governors, because of their eminently political character, should not be excessively carried out in a technical or professional way. A Governor not only does not have to be a technician, he "should not be one" at the time of governing, although he possess determined qualifications of this kind. The political function, one of the most noble to which a man can dedicate himself, is above any sort of technicism or specialization because it is essentially humanistic.

The coincidence of the posts of Governor and Head of the Movimiento of the province in the same person, constitutes a "symbiosis". Ex-prime-minister of France, M. Pflimlin, at the opening of the European Fair held in the city of Strasbourg in September, 1964, said, with reference to the French Prefects, that the most important thing is that the Prefect always practice a just and impartial authority, be concerned with general interest and that when representing the Government in front of the people he also be, if necessary, the counsel for the defence of the people before the Government. This is precisely the most marked characteristic of the double personality of the Spanish Governor: namely, he represents the government before the people at the same time as he constitutes the mouthpiece and mediator of the people before the Government.

