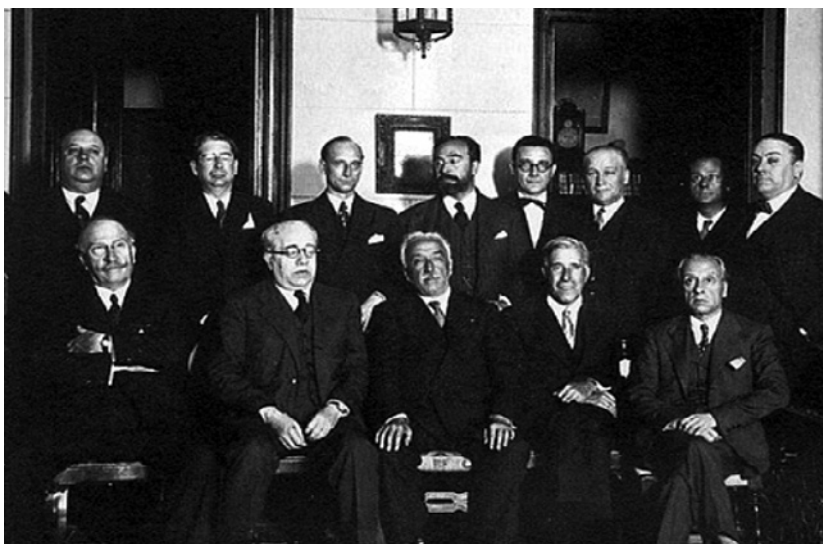


LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Comunicaciones, educación, sanidad
y transportes y obras públicas
(1931-1936)

FRANCISCO JAVIER DÍAZ MAJANO



COLECCIÓN DE DERECHO HISTÓRICO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Comunicaciones, Educación, Sanidad y Transportes
y Obras Públicas (1931-1936)

COMPOSICIÓN DEL CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN DE DERECHO HISTÓRICO

Director

José Antonio Escudero López

Catedrático de Historia del Derecho, académico de número de las Reales Academias de la Historia y de Jurisprudencia y Legislación de España

Juan Francisco Baltar Rodríguez, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Zaragoza.

Feliciano Barrios Pintado, de la Real Academia de la Historia, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Rafael Jaeger Requejo, catedrático de la Universidad de San Marcos de Lima.

José Luis Soberanes Fernández, catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Eduardo Martiré, catedrático de la Universidad de Buenos Aires.

Eduardo Galván Rodríguez, catedrático de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Román Piña Homs, catedrático emérito de la Universidad de les Illes Balears.

Raúl Morodo Leoncio, de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

La Administración Republicana y los Servicios Públicos

Comunicaciones, Educación, Sanidad
y Transportes y Obras Públicas (1931-1936)

FRANCISCO JAVIER DÍAZ MAJANO



COLECCIÓN DERECHO HISTÓRICO

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

MADRID, 2023

Primera edición: junio de 2023

En cubierta: *Gobierno provisional constituido tras la proclamación de la República, presidido por Niceto Alcalá Zamora, con Azaña de presidente del Consejo y ministro de la guerra.*

De pie: *Indalecio Prieto, Marcelino Domingo, Santiago Casares Quiroga, Fernando de los Ríos, Lluís Nicolau d'Olivera, Francisco Largo Caballero, José Giral y Diego Martínez Barrio.*

Sentados: *Alejandro Lerroux, Manuel Azaña, Niceto Alcalá Zamora, Julián Besteiro y Álvaro de Albornoz.*

En contraportada: *Júbilo popular en la Puerta del Sol de Madrid tras la proclamación de la II República.*

© De los contenidos, el autor

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CEPC para esta edición



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons-Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional-CC BY-NC-ND 4.0

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO CEPC: 091-23-030-1 (edición en papel)
091-23-029-9 (edición en línea, PDF)
091-23-028-3 (edición en línea, ePUB)

NIPO AEBOE: 090-23-111-4 (edición en papel)
090-23-110-9 (edición en línea, PDF)
090-23-109-6 (edición en línea, ePUB)

ISBN: 978-84-340-2940-8

Depósito Legal: M-18159-2023

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54. 28050 MADRID

*A mis padres
a mi maestro*

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	13
I. Contexto Histórico e Institucional	
1. Antecedentes: La Administración al final de la Restauración	23
1.1 Organización	38
1.2 Empleado público	60
1.3 Servicios públicos	66
2. La II República	78
II. La Administración Republicana y la Acción del Estado	
1. Marco general y caracteres	89
1.1 Marco teórico	89
1.1.1 Las nuevas concepciones del Estado social	89
1.1.2 La teoría del servicio público	97
1.1.3 El programa de los partidos en materia de Administración pública	107
1.1.3.1 Derecha corporativista	107
1.1.3.2 Alianza Republicana	109
1.1.3.3 Izquierdas republicanas	112
1.1.3.4 Nacionalistas y regionalistas	119
1.1.3.5 Derechas republicanas	120
1.1.3.6 Derecha católica y conservadora	121
1.1.3.7 Nacional-sindicalismo	128
1.1.3.8 Comunistas	130
1.1.3.9 Socialistas	135
1.1.3.10 Tradicionalistas	138

1.1.3.11	Frente Popular	140
1.1.3.12	Anarquistas	145
1.2	Escenario jurídico	145
1.2.1	El marco constitucional	146
1.2.1.1	Los servicios como fundamento del Ejecutivo	176
1.2.2	El Estado integral y el reparto competencial	178
1.2.2.1	Reparto competencial en las regiones	189
A	Cataluña	192
B	País Vasco y Navarra	200
C	Galicia	207
D	Andalucía	210
E	Castilla y León	212
F	Cantabria	213
G	Asturias	217
H	Aragón	220
I	Valencia	225
J	Baleares	227
1.2.2.2	El nivel provincial	230
1.2.2.3	El papel de los Entes locales	232
1.2.3	Nuevas orientaciones para la Justicia	239
2	Etapas	243
2.1	Las reformas iniciales: 1931-1932	244
2.2	¿Hacia una nueva Administración?: la consolidación de 1933-1934	251
2.3	1934-1935: Reformando las reformas y nuevas iniciativas de cambio	255
2.4	1936: El gobierno del frente popular y la Administración ...	263
 III. La Planta Republicana de la Administración Pública		
1	Organismos	265
2	Empleados Públicos	267
2.1	Funcionarios	268
2.2	Subalternos	285
3	Práctica de Gobierno	294

4. Sedes Ministeriales	298
4.1 Presidencia del Consejo: Palacio de Villamejor	298
4.2 Ministerio de Estado: Palacio de Santa Cruz	300
4.3 Ministerio de Justicia: Palacio de la Marquesa de Sonora	302
4.4 Ministerio de Guerra: Palacio de Buenavista	303
4.5 Ministerio de Marina: Cuartel general de la Armada	304
4.6 Ministerio de la Gobernación: La Real Casa de Correos	306
4.7 Ministerio de Fomento/Obras públicas: Palacio de Fomento ...	308
4.8 Ministerio de Instrucción Pública: Sede del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes	309
4.9 Ministerio de Trabajo: Palacio de Parcent, Sede Amador de los Ríos	313
4.10 Ministerio de Economía Nacional/Agricultura, Industria y Comercio	315
4.11 Ministerio de Industria y Comercio	316
4.12 Ministerio de Comunicaciones: Palacio de Comunicaciones ...	316
4.13 Ministerio de Hacienda: Real Casa de la Aduana	317

IV. Los Grandes Servicios Públicos durante la II República

1. Comunicaciones	321
1.1 Antecedentes	321
1.1.1 Dirección General de Comunicaciones	326
1.2 Organización institucional	332
1.2.1 Ministerio de Comunicaciones	333
1.2.1.1 Subsecretaría	338
1.2.1.2 Dirección General de Correos	342
1.2.1.3 Dirección General de Telégrafos y Teléfonos, luego de Telecomunicación	345
1.3 Directivas políticas y desarrollo del servicio	347
1.4 Realizaciones	358
2. Transportes y Obras Públicas	362
2.1 Antecedentes	362
2.2 Organización institucional	367
2.2.1 Ministerio de Obras Públicas	368
2.2.1.1 Subsecretaría	370
2.2.1.2 Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes Mecánicos por Carretera	371
2.2.1.3 Dirección General de Caminos	372

2.2.1.4	Dirección General de Obras Hidráulicas	372
2.2.1.5	Dirección general de Puertos	374
2.3	Directivas políticas y desarrollo del servicio	376
2.4	Realizaciones	390
3.	Sanidad	394
3.1	Antecedentes	394
3.2	Organización institucional	396
3.2.1	Ministerio de Justicia	396
3.2.2	Dentro del Ministerio de Gobernación	403
3.2.3	Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión	405
3.2.3.1	Dirección General de Beneficencia (Gobernación)	407
3.2.3.2	Dirección General de Sanidad	414
3.3	Directivas políticas y desarrollo del servicio	417
3.4	Realizaciones	419
4.	Educación	421
4.1	Panorama educativo en la España de la Restauración	421
4.2	Organización institucional	425
4.2.1	Ministerio de Instrucción pública	432
4.2.1.1	Subsecretaría	440
4.2.1.2	Dirección general de primera enseñanza	442
4.2.1.3	Dirección general de Bellas Artes	442
4.2.1.4	Dirección general de Enseñanza Profesional y Técnica	444
4.3	Directivas políticas y desarrollo del servicio	447
4.4	Realizaciones	453
5.	Epílogo: Hacia el Constitucionalismo Social	458
6.	Conclusiones	461
	BIBLIOGRAFÍA	467

INTRODUCCIÓN¹

El presente estudio comienza a abordarse ante la oportunidad que, desde el punto de vista de la investigación iushistórica, ofrece el amplio y relativamente desconocido ámbito de la Administración pública en el período republicano y, dentro de este, en torno a la *acción del Estado*. El término de la acción del Estado, aunque aparentemente amplio, resulta claro y fácilmente diferenciable de otros posibles enfoques meramente políticos o históricos, y permite afrontar el tema en toda su profundidad, es decir, desde lo relativo a la naturaleza misma del Estado o su dimensión *constitucional*, hasta la esfera concreta de su materialización en la vida de los individuos a que afecta, pasando por las directivas políticas, la normativa en que estas se traducen y los organismos a través de los que opera. La *acción* del Estado –concebida como *eficacia*– fue ya retratada en sus fundamentos teóricos cuando Wilhelm von Humboldt² reflexionase ampliamente sobre sus *límites* a finales del siglo XVIII, señalando que

«a la vista de todo estado nuevo a mí me parece que debieran tenerse presentes siempre dos puntos, ninguno de los cuales puede pasarse

¹ El presente trabajo supone la publicación de parte de la tesis doctoral *La acción del Estado durante la II República: Administración pública y estudio de los principales servicios: comunicaciones, educación, sanidad, transportes y obras públicas (1931-1936)*, dirigida por BARRIOS PINTADO, Feliciano y defendida en Toledo, en septiembre de 2021, realizada como beneficiario de contrato predoctoral concedido por Resolución de 1 de marzo de 2017, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se resuelven las ayudas convocadas en virtud de la Resolución de 14 de septiembre de 2016, por la que se convocan ayudas para la formación de personal investigador en centros públicos de investigación y empresas, dentro de las medidas para la retención y el retorno del talento, para jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, cofinanciadas con el Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil (en línea con los objetivos de la RIS3), (*Diario Oficial de Castilla-La Mancha* núm. 186, de 22 de septiembre). Extracto BDNS (Identif.): 317470.

² Escrita hacia 1792, pero publicada póstumamente como HUMBOLDT, Wilhelm von, *Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Verlag von Eduard Trewendt, Breslau, 1851; la obra, compilada años después junto con otros escritos relevantes del autor y reformador educativo, se publicó en español en *Escritos políticos*, con introducción de KAEHLER, Siegfried y traducción de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura económica, 1943, la

por alto, a mi juicio, sin gran quebranto: uno es el determinar la parte la nación llamada a mandar y la llamada a obedecer, así como todo lo que forma parte de la verdadera organización del gobierno; otro, el determinar los objetivos a que el gobierno, una vez instituido, debe extender y al mismo tiempo circunscribir sus actividades».

Esta acción o eficacia se vería concretada en la Administración del siglo xx bajo la forma de prestaciones o servicios públicos, campo concreto en el que aun queda mucho por desarrollar, como recientemente se ha reconocido en un análisis comparado:

«Los servicios públicos en perspectiva histórica es un campo de investigación fundamental, todavía poco explorado [...]. Se trata de un tema de gran relevancia, puesto que contribuye decisivamente al análisis de los niveles de modernización de una sociedad; en definitiva, de la capacidad de las distintas administraciones y de los colectivos e individuos para implementar unos servicios que con el paso del tiempo se han ido considerado imprescindibles»³.

Se escogen, al efecto, un grupo de servicios necesariamente amplio –y del que, por tanto, no se agotará su análisis– para poder ilustrar de forma adecuada el objeto propuesto. Si en el período Republicano son conocidas las reformas emprendidas en diversos ámbitos de la vida política, no lo son en la misma medida las concernientes a otros, de estrecha cercanía a la Administración que las gestiona e incluso de impacto más directo en la vida diaria del ciudadano, como son las obras públicas y los transportes, las comunicaciones, la sanidad o la instrucción pública, aunque estas dos últimas sí han sido abordadas en sus líneas generales. La consideración conjunta y contextualizada de estos ámbitos de la acción estatal –aunque

cita se toma de las pp. 97-88, señalando después que «las verdaderas revoluciones de los estados y otras instituciones de los gobiernos no pueden producirse más que cuando concurren muchas circunstancias, no pocas veces harto fortuitas, y acarrear siempre consecuencias dañosas muy variadas. En cambio, todo gobernante –lo mismo en los estados democráticos que en los aristocráticos o en los monárquicos– puede extender o restringir callada e insensiblemente los límites de la acción del estado, y alcanzará su fin último con tanta mayor seguridad cuanto mayor sea el sentido con que huya de toda innovación sorprendente», p. 89. Más recientemente, se ha publicado la obra como *Los límites a la acción del Estado*, con estudio preliminar, traducción y notas de Joaquín ABELLÁN, Madrid, Tecnos, 2009.

³ Así se explica, a propósito de España y México, como «Presentación» en Juan Manuel Matés-Barco y Alicia Torres-Rodríguez (eds.), *Los servicios públicos en España y México (siglos XIX-XXI)*, Madrid, Sílex, 2019, p. 11, añadiendo, sobre la vigencia o dimensión práctica actual de los estudios en este campo: «la llegada de la Edad Contemporánea y, con ella, las sucesivas revoluciones tecnológicas trajeron consigo transformaciones importantes en la consideración jurídica y la gestión de los servicios públicos [...] Un análisis que resulta especialmente útil e interesante también para la toma de decisiones por parte de las administraciones y las empresas en nuestro tiempo».

el estudio en detalle de cada uno de ellos bastaría para exceder un trabajo de esta naturaleza—, permitirá una visión nítida de del sistema y de la Administración de la España republicana, así como de la impronta de la II República en dichos sectores, como tales, preexistentes y supervivientes a la misma.

Sobre la delimitación del marco cronológico, de 1931 a 1936, hay que puntualizar algunas cuestiones. No se desconoce que el período republicano es mucho más amplio, primero porque «para una gran parte del territorio nacional, la república continuó existiendo, más o menos adulterada, hasta el final de la guerra civil»⁴ e, incluso más allá, durante varias décadas en el exilio⁵. Sin embargo, considerar el período de la Guerra Civil requeriría un estudio de una naturaleza y objeto diversos, por cuanto, además de tener en cuenta todas las variables a que se ven sometida la organización como consecuencia de la situación de guerra, supondría el estudio paralelo de dos Estados: el republicano, paulatinamente mermado en su territorio y atribuciones, y el que se organiza producto de la sublevación, que ha de reemplazar al primero a medida que avanza la contienda⁶. En cuanto al período en el exilio, huelga decir que al tratarse de una representación que pretende la continuidad del Estado en el plano político, pero carente de las instituciones administrativas y desligado del territorio sobre el que éstas actuarían, no es posible un análisis como el que aquí se pretende.

El estudio plantea, esencialmente, dos grandes objetivos principales:

1. Estudiar y describir, desde el punto de vista jurídico e institucional, la Administración del Estado, especialmente en lo que respecta a la organización y gestión de los principales servicios: educación, sanidad, comunicación y transportes y obras públicas, en el período comprendido entre la proclamación de la Segunda República el 14 de abril de 1931 y el inicio de la Guerra Civil el 18 de julio de 1936, estudiando la normativa y los expedientes existentes.

2. Analizar el desarrollo de los planes proyectados por la Administración del Estado en la configuración de los servicios públicos y las reformas que, en este ámbito, pretendieron implantarse en el período objeto de estudio, especialmente a través del estudio de las directivas políticas y las realizaciones.

⁴ Esta anotación se advierte en el Prólogo de Francisco Murillo a la obra de RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel, *Los grupos de presión en la Segunda República española*, Madrid, Tecnos, 1969, p. 1.

⁵ Al respecto, véanse FERRER BENIMELI, José Antonio, «Historia de la República española en el exilio (1939-1947)», en *Tiempo de Historia*, núm. 32 (julio de 1977), pp. 4-19; la obra de CABEZA SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Sonsoles, *Historia política de la Segunda República en el exilio*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1997; más reciente, SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep, *La Segunda República en el exilio (1939-1977)*, Barcelona, Planeta, 2011.

⁶ Sobre esta cuestión, véanse los planteamientos que concreta AGUILERA BARCHET, Bruno, «De la etapa liberal a la era social. Las transformaciones jurídicas del Estado español entre 1923 y 1939», *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 82, 2012, pp. 603-680, especialmente pp. 629 ss.

Junto a estos, y producto de la naturaleza y desarrollo del propio estudio en consecución de los mismos, se proponen otra serie de objetivos de carácter secundario o complementario:

1. Describir el panorama general de la Administración central del Estado durante el período de la II República, reseñando especialmente aquellos ministerios y organismos adscritos vinculados a los servicios públicos, así como las reformas o cambios a los que, en su caso, se viesen afectos.
2. Analizar los diferentes marcos políticos e ideológicos en los que se inserta la concepción de la gestión de los servicios públicos a lo largo de la II República, teniendo en cuenta tanto las grandes corrientes de pensamiento del momento como las concretas líneas que, en el seno de los partidos políticos del período, condicionaron la forma de entender el Estado y la Administración.
3. Señalar los antecedentes que, tanto de forma general como en el ámbito de cada servicio, constituyen el punto de partida desde el que considerar las novedades del período, analizando la capacidad de respuesta a viejos y nuevos problemas de los sucesivos gobiernos en relación con el panorama preexistente.
4. Reseñar, brevemente, el conjunto de las reformas de la II República en los conocidos ámbitos religioso, agrario y militar, así como, de forma más específica, el administrativo, dentro del cual se encuadran los cambios producidos en el ámbito de la función pública o en materia de servicios.

El estudio procurará, cumpliendo con los objetivos planteados, dar una visión de conjunto sobre la Administración de los principales servicios públicos en la II República. El tratamiento de estas cuestiones, aunque amplio, dista de haber conseguido ser exhaustivo: los cientos de organismos en que se ramifica la Administración del siglo xx, así como sus constantes y sucesivos cambios a distinta escala o las miles de normas que los configuran, hacen difícil agotar el estudio pormenorizado de cualquier sector. Se abordará, desde el ámbito de la historia del derecho, idóneo en su metodología y enfoque para un trabajo de estas características, el análisis del origen jurídico e ideológico de los nuevos planteamientos administrativos, así como de la normativa fundamental y los organismos que configuraron los servicios de comunicaciones, educación, sanidad y transportes y obras públicas. De esta forma, se conseguirá una visión de conjunto sobre la acción del Estado y el grado de cumplimiento de los planes proyectados en la Administración. No obstante, el panorama aquí presentado habrá de ser necesariamente completado en el futuro para obtener un conocimiento detallado y pormenorizado de los distintos servicios y organismos —especialmente si se entra a examinar su funcionamiento interno—.

Las aproximaciones al tema, hasta la fecha, se han llevado a cabo desde múltiples ámbitos del conocimiento. Son muchas, hasta hoy, las obras que han tratado la II República y la Guerra Civil, aunque para este trabajo interesan específicamente

las que, abarcando el período de 1931 a 1936, contengan datos en relación con la acción del Estado, la Administración, sus personajes fundamentales, los servicios públicos, o que ayuden a contextualizar histórica, social, económica y políticamente estos elementos, especialmente en relación con el período anterior.

Por supuesto, la Historia se ha ocupado tempranamente de algunas de las cuestiones fundamentales en lo que concierne a la II República, desde autores como Joaquín Arrarás, cuya obra tiene el valor de la cercanía a los hechos, o Tuñón de Lara, que aporta importantes datos en el ámbito social y económico, si bien ambas deben tomarse con las cautelas necesarias, hasta la reciente y extensa obra de Eduardo González Calleja, Francisco Cobo Romero, Ana Martínez Rus y Francisco Sánchez Pérez, *La Segunda República Española*, de 2015, pasando por las importantes aportaciones de Miguel Artola, Javier Tusell, Tuñón de Lara, o de los extranjeros Paul Preston y Stanley G. Payne, entre tantos otros. Nada desdeñables son las aportaciones de la historia política, de la que Miguel Artola o Santos Juliá son claro exponente. Por su parte, el ámbito de las reformas republicanas lo ha encabezado, sin lugar a dudas, Manuel Ramírez Jiménez, quien publicó incluso un monográfico sobre *La legislación de la Segunda República Española (1931-1936)*, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), si bien se centra en los clásicos ámbitos militar, eclesiástico o agrario. Del mismo autor, *Las reformas de la II República* o, especialmente, *Los grupos de presión en la Segunda República Española*, siguen siendo cita ineludible para los estudios sobre las políticas de la II República o el funcionamiento de sus Altos órganos.

En el panorama de las reformas se han venido considerando, tradicionalmente, cuatro grandes ámbitos a los que la República había de dar respuesta, «la cuestión militar, la religiosa, la agraria y la regional. Las cuatro afectaban a la esencia de España y, en última instancia, imponían la necesidad de acabar con sus cuatro enemigos multiseculares: el militarismo, el clericalismo, el retardado feudalismo y el separatismo»⁷. Efectivamente, estas fueron las grandes cuestiones

⁷ Así introduce su estudio JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Ed. Losada, 1946, p. 15, y continúa diciendo que «el primer problema trató de resolverlo Azaña técnicamente, antes de que se promulgara la Constitución: el segundo se intentó abordarlo en el texto político; y los otros dos hallaron su base en el Código fundamental y fueron objeto de leyes posteriores». Esta división tetrapartita de los desafíos políticos ha sido tomada como base interpretativa por la historiografía que se ha ocupado de las reformas, sirva de ejemplo GONZÁLEZ MUÑOZ, Miguel Ángel, *Problemas de la Segunda República*, Madrid, Ediciones Júcar, 1974, obra monográfica pionera en este enfoque que, no obstante, subsume el problema catalán en los capítulos dedicados a la reforma agraria y la política docente –dos de los ámbitos afectados por la descentralización republicana–; aunque también se centraría pronto la atención en otros problemas, así en la compilación de estudios de RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel, *Las reformas de la II República*, Madrid, Tucur Ediciones, 1977, que junto a la cuestión religiosa y militar analiza los partidos políticos y las reformas tributarias; del mismo autor, el esquema de las políticas agraria, territorial, militar y religiosa reaparece en *La legislación de la Segunda República Española (1931-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 2005.

dirimidas en el ámbito político durante todo el período. Ello no implica, no obstante, que su tratamiento cuantitativo sea proporcionalmente cualitativo, o que, a largo plazo, no pueda considerarse la etapa republicana con una amplitud mayor de miras, procurando identificar otras cuestiones de no menor interés o duración e, incluso, de más directa incidencia en la vida cotidiana de los ciudadanos que presenciaron el cambio de régimen. Desde esta óptica, la acción del Estado, manifestada a través de determinados servicios públicos, resulta una cuestión esencial para la comprensión del funcionamiento de la Administración, de la configuración del Estado y, en última instancia, de la propia idiosincrasia de la República. Para ello, como se expondrá a continuación, el Derecho está llamado específicamente al conocimiento de la cuestión.

Dentro del ámbito jurídico, las tempranas contribuciones vienen de la mano de los iuspublicistas contemporáneos de la República: Nicolás Pérez Serrano o Adolfo Posada, e incluso Jiménez de Asúa, Royo Villanova o Alcalá-Zamora; y que en el Derecho constitucional llegan hasta la actualidad con aportaciones como las de Joan Oliver, Eduardo Espín o Manuel Contreras. Otras de las aproximaciones fundamentales se encuentran, como es lógico, en el Derecho administrativo, habitualmente como antecedente en las obras generales, pero en especial con la fundamental obra, a veces insuficientemente conocida, de José Manuel Canales Aliende –actualmente Catedrático de Ciencia Política y de la Administración–, *La Administración de la Segunda República. La Organización Central del Estado*, el más completo estudio existente sobre la cuestión, publicado en 1986 por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Este último organismo ha sido habitual foro de encuentro de especialistas sobre la materia y ha dado lugar a importantes publicaciones, especialmente fruto del *Seminario de Historia de la Administración*, que en su V edición se dedicó a las Reformas Administrativas de la II República, bajo la dirección de Luis Ortega, resultando un referente novedoso e imprescindible pero que, como tantas obras colectivas, adolece de falta de exhaustividad. Ante estas incursiones de la Historia o de diversas disciplinas jurídicas, la Historia del Derecho no se ha ocupado sino tardíamente de la II República⁸, especialmente a través de la historia de las instituciones, llegándose a publicar en el Anuario de Historia del Derecho algunos artículos de Bruno Aguilera o Álvarez Cora. En este ámbito, es Sebastián Martín uno de los reconocidos estudiosos, junto con sus colaboradores, de este período, habiendo publicado recientemente, en codirección con Gordillo Pérez y Vázquez Alonso, *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*. Como advierten en la introducción los directores de esta última obra, en pocas etapas de la historia española se confunden tanto el período mismo con su sistema político, y si la II República ha

⁸ Una de las contribuciones más recientes es la de SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Una Historia del derecho contemporáneo (siglo xx)*, Madrid, Dykinson, 2021.

sido asociada tradicionalmente a toda una serie de reformas operadas en diversos órdenes, «hacer historia de la Segunda República implica, en la mayor parte de los casos, enfrentarse a las reformas jurídicas e institucionales que este nuevo régimen quiso impulsar. Todos los rincones de la vida civil, de la cultura al ámbito doméstico, de la prensa a la moda, estuvieron vinculados, con mayor o menor intensidad, a la empresa política de transformación social a la que aspiraba el Estado de la República» y, en definitiva, que «la República fueron sus reformas»⁹. En este sentido, destaca especialmente la novedad del diseño constitucional republicano, «seña de identidad» del sistema, cuyo papel central –junto a otros factores– impone que «la correcta comprensión de la República como sistema político exige el concurso del Derecho como saber»¹⁰. Así, como luego incide Sebastián Martín¹¹ a propósito de los juristas republicanos, la abundancia de la bibliografía sobre la República contrasta con la «relativa escasez» de los estudios jurídicos, dentro de los cuales «la atención prestada por la historia del Derecho al citado periodo ha sido irrisoria», hecho que precisamente esta está llamada a remediar.

Las aportaciones más interesantes desde el punto de vista de la especificidad de muchos servicios vienen dadas, en su mayoría, por otras ciencias, en tanto que han vuelto sus ojos a sus propios orígenes, centrándose en ocasiones en el fundamental periodo que la II República constituye. Así, han surgido recientemente interesantes publicaciones en relación con las obras públicas, el desarrollo del turismo, la «cuestión social» o, en materia de servicios, el monográfico de la *Revista de Historia Industrial*, vol. 25, núm. 61 (Monográfico 1: La regulación de los servicios públicos en España), publicada en 2016 por el *Departament d'Història i Institucions Econòmiques de la Universitat de Barcelona*. En el ámbito de la educación es imprescindible mencionar, a Antonio Molero Pintado y Mariano Pérez Galán, por sus numerosas aportaciones para la educación en la II República, o a María José María e Izquierdo y Manuel Martínez Neira en lo respecta al terreno universitario. El sector de la educación es uno de los más dinámicos en cuanto a

⁹ «Introducción. La Segunda República desde el derecho ochenta y cinco años después», Luis I. Gordillo Pérez, Sebastián Martín y Víctor Vázquez Alonso (dirs.), *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 19.

¹⁰ *Ibidem*, p. 20, van más allá, señalando que «la República, en muy alta medida, fue su Derecho y no solo ni principalmente su política. La articulación y desarrollo de su sistema institucional no pueden así separarse de los principios jurídicos que quisieron orientarlo y de los cauces normativos que se abrieron para conducir su desenvolvimiento. La importancia que el Derecho tiene, como cultura y como normatividad, para encarar historiográficamente la República contrasta, sin embargo, con la escasa presencia de los juristas, frente a los historiadores generales de la política, en los ensayos de reconstrucción del régimen republicano», véase al respecto el estado de la cuestión abordado en esta las páginas siguientes para un repaso de las aproximaciones jurídicas más importantes al periodo.

¹¹ MARTÍN, Sebastián, «Modernización doctrinal, compromiso técnico, desafección política. Los juristas ante la Segunda República», en *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, p. 45.

actividades se refiere, y como ejemplos de ello pueden citarse las conmemoraciones del centenario, en 2007, de la Junta para la Ampliación de Estudios; o más recientemente, en 2018, de la creación del Instituto-Escuela. En el Museo Nacional de Ciencias Naturales tendría lugar, entre el 30 de octubre de 2018 y el 9 de enero de 2019, la exposición *Ciencia e innovación en las aulas. Centenario del Instituto-Escuela (1928-1939)*¹², con interesantes fondos del Instituto Isabel la Católica, proyecciones del Centro de Medios Audiovisuales de la UNED y la edición de un catálogo¹³. Desde el 10 de octubre de 2019 hasta el 12 de abril de 2020 tuvo lugar la exposición *Laboratorios de la Nueva Educación: en el centenario del Instituto-Escuela*¹⁴, en el Paseo General Martínez Campos, 14, en Madrid. La exposición incluyó la edición de un amplio catálogo¹⁵ con importantes aportaciones en perspectiva comparada del panorama pedagógico en países del entorno a principios del siglo xx. A finales de 2019 tuvieron lugar, en el marco del *80 Aniversario: Ama la Paz, Odia la Guerra. Frescos Luis Quintanilla*¹⁶, diversas actividades en la Escuela Técnica Superior de Náutica de Santander y la Universidad de Cantabria, entre las que se incluían varias enfocadas al ámbito educativo: el 22 de octubre, una visita a la exposición «Escuela de la República. Memoria de una Ilusión»¹⁷, por Luz Martínez Ten, Secretaria de Políticas Sociales de FeSP-UGT; el 23 de octubre, proyección y coloquio en torno a «Las maestras de la República», con participación de miembros de FeSP-UGT, Fernando García Gutiérrez y Luz Martínez Ten, y de la Universidad de Cantabria: Marta García Lastra, Decana de la Facultad de Educación, y Rebeca Saavedra, Directora del Aula Interdisciplinar Isabel Torres; o,

¹² Organizado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Museo Nacional de Ciencias Naturales (MNCN) y el Instituto de Educación Secundaria «Isabel La Católica», con la colaboración del Ayuntamiento de Madrid, el Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS), el Centro de Medios Audiovisuales (CEMAV) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la Asociación de Amigos del Museo de Ciencias Naturales, la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) y la Escuela Superior de Conservación y Restauración de Bienes Culturales (ESCRBC).

¹³ VV. AA., en MARTÍNEZ ALFARO, Encarnación; LÓPEZ-OCÓN, CABRERA, Leoncio, y OSSENBACH SAUTER, Gabriela *Ciencia e innovación en las aulas. Centenario del Instituto Escuela (1918-1939)*, Madrid, UNED-CSIC, 2018.

¹⁴ Organizado por la Residencia de Estudiantes, la Institución Libre de Enseñanza (ILE) (Fundación Francisco Giner de los Ríos), Acción Cultural Española (AC/E), con la colaboración del Ministerio de Educación y Formación Profesional y la participación de la Fundación Estudio.

¹⁵ VV. AA., en *La Nueva Educación: en el centenario de Instituto-Escuela*, Madrid, Fundación Francisco Giner de los Ríos, 2019.

¹⁶ Con la colaboración de la Universidad de Cantabria (UC), Gobierno de Cantabria, Banco Santander, Ayuntamiento de Santander, Fundación Bruno Alonso, Fotoconexió, FeSP-UGT, Institut d'Estudis Ilerdencs y el Museo de Arte Moderno y Contemporáneo de Santander y Cantabria.

¹⁷ Bajo ese título se había publicado la obra de GARCÍA COLMENARES, Carmen, y MARTÍNEZ TEN, Luz, Ilustraciones de VICO NIETO, María Luisa, *La escuela de la República. Memoria de una ilusión*, Catarata, 2014.

el 18 de noviembre, otra conferencia, «"Exposición al Sr. Ministro sobre asuntos culturales santanderinos". La universidad Internacional en Santander: dos universidades, dos historias (1932-1952)», a cargo de Jesús Ferrer Cayón, de la Universidad de Cantabria.

En lo que atañe a la sanidad, Josep Lluís Barona Vilar, Josep Bernabeu Mestre y Esteban Rodríguez Ocaña encabezan la lista de autores en cuanto a la cantidad de publicaciones, algunas conjuntas, sobre sanidad, salud pública y reformas sanitarias en la II República, algunas de ellas con especial referencia a organismos de la Administración estatal o a legislación específica. Del mismo modo, existen publicaciones en relación con los transportes, aunque normalmente dan un tratamiento limitado material o geográficamente. Así, el punto de partida fundamental podría ser la obra de Alonso Herrera, *El ferrocarril. 200 años de historia, economía y derecho en España*. Por su parte, Cuéllar Villar ha estudiado el desarrollo ferroviario especialmente en Andalucía, aunque con numerosas colaboraciones sobre la evolución a nivel nacional, con Raquel Letón; sobre los poblados ferroviarios con Miguel Jiménez y Francisco Polo; o sobre otros ámbitos de la geografía, como Aragón, con Miguel Muñoz. En este ámbito, es de destacar la labor de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles publicando muchos de estos estudios. En materia de comunicaciones, son Sebastián Olivé Roig y Ángel Amado Calvo Calvo los autores más prolíficos, tratando el desarrollo del teléfono y el telégrafo en distintas zonas y períodos.

Puede concluirse, en fin, que, pese al tratamiento que, en algunos aspectos muy concretos, han recibido los servicios públicos de la II República, el estudio de esta temática se ha dado de forma fragmentaria, parcial e incompleta. No existe aún un trabajo, y menos en el ámbito propio de la Historia del derecho, que haya abordado como tal la Administración, por parte del Estado, de los principales servicios públicos, considerando la misma como objeto de estudio y dando al respecto, por tanto, un tratamiento uniforme y una visión de conjunto a la luz de la normativa y las instituciones en que se desarrollaron dichos servicios.

El trabajo se dividirá en dos grandes bloques principales: uno, referido al plano de la Administración, especialmente central, con sus antecedentes y contexto histórico así como el panorama ideológico, político y social, reseñado de forma genérica; y otro, donde se tratarán los servicios en que se materializaba la acción del Estado, subdividido a su vez en varios bloques: un gran bloque por cada uno de los servicios dentro del cual habrá apartados en relación con su contexto general, su panorama institucional, su evolución y la normativa fundamental, finalizando con una breve reseña de realizaciones. El cuadro que este panorama ofrece, aunque no exhaustivo, es suficientemente amplio como para formar una idea de la estructura general de la Administración y de las líneas de acción más recurrentes en los distintos sectores, pero sin duda requerirá de ulteriores estudios en profundidad.

I. CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL

1. ANTECEDENTES: LA ADMINISTRACIÓN AL FINAL DE LA RESTAURACIÓN

La primera cuestión que abordar en lo concerniente a este estudio es el marco de referencia de la Administración sobre cuya concepción entender la acción del Estado republicana. Al respecto, es habitual señalar el período correspondiente al siglo XIX como el de superación del Antiguo Régimen y de desarrollo de la Administración *moderna*¹, coincidiendo con el fenómeno codificador, el constitucionalismo y el nacimiento del Estado liberal; por otra parte y como habrá oportunidad de ver, no se dibuja tan nítidamente la frontera correspondiente a los cambios del siglo XX. Por todo ello, parece oportuno esbozar muy brevemente los principios que configuran la Administración decimonónica para comprender las nuevas orientaciones que se abren paso en la centuria siguiente.

En el siglo XIX, como se decía, tiene lugar el surgimiento de la Administración y el Derecho Administrativo contemporáneos, en un proceso que arranca en la Revolución francesa de 1789, la codificación y el constitucionalismo europeo, pero que en España encuentra su inicio, aproximadamente, entre 1808

¹ Los manuales de Historia de la Administración se han acercado al período, aunque en muchos casos llegando hasta el siglo XIX y raramente a la centuria siguiente. Así, son interesantes las aportaciones de BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, que dedica un capítulo (libro VI) en pp. 507 ss. a la Administración española decimonónica. Por supuesto, el volumen de SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dykinson, 1994, que constituye una escisión del que fuera el tercer volumen del manual de MONTAÑOS FERRÍN, Emma, y SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia del Derecho y de las Instituciones*, 3 t., Madrid, Dykinson, 1991. Recientemente, dedica un capítulo específico al siglo XX GARCÍA MARTÍN, Javier, «Tema 19. La Administración como servicio público», en MORÁN MARTÍN, Remedios, y GARCÍA MARTÍN, Javier, *Historia de la Administración en España. Mutaciones, sentido y rupturas*, 2 vols., Madrid, Editorial Universitas, 2018, pp. 561-592.

y 1833², es decir, entre el inicio de la Guerra de Independencia y el final del reinado de Fernando VII. No en vano, si desde 1833 hasta 1843 el proceso revolucionario de protagonismo progresista había acabado con el absolutismo y asentado el Estado constitucional, la década siguiente la protagonizaron los moderados que consideraban que «era necesario cerrar aquel proceso revolucionario, consolidar sus conquistas y crear un clima de orden desde el que fuera posible impulsar la construcción material del Estado y la expansión de los negocios en una economía de mercado»³, lo que asentará la hegemonía de la idea de administración en la definición del Estado, el «Estado administrativo»⁴.

² Sin perjuicio del antecedente que constituye la introducción de los planteamientos que en el siglo XVIII dan lugar a la modificación de la estructura del Estado y la aparición de las Secretarías del Despacho, la fecha de 1808 es significativa, pues no solo es la referencia habitual para los manuales de Administración contemporánea, sino que verdaderamente supone un punto de inflexión para la hasta entonces aparente normalidad de la estructura del Antiguo régimen, cuya imagen final retrató BARRIOS PINTADO, Feliciano, *España 1808. El Gobierno de la Monarquía*, Discurso leído el día 8 de marzo de 2009 en el acto de su recepción por el Excmo. Sr. Feliciano Barrios Pintado y contestación por el Excmo. Sr. D. José Antonio Escudero López, Madrid, Real Academia de la Historia, 2009, dándose ese año, citando a Gibert a propósito del Consejo de Castilla, los acontecimientos histórico-jurídicos más violentos y transformadores desde el s. XIII, p. 24; desde 1808 hasta 1833 considera SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, *Historia de las instituciones político-administrativas...*, p. 1, el período de «crisis del Antiguo Régimen»; por su parte, BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, p. 507 ss., apunta que «la codificación constitucionalista de Cádiz se enfrenta con la de Bayona, y justamente con no menor vigor dialéctico. En lo económico bullen las tesis de Adam Smith, que ya habían tenido constancia entre nosotros, conduciendo a la liquidación de la renta de la población y apoyando la redención de todos los censos y la supresión de la Mesta y la Cabaña real. Cambia el perfil del campo y de las ciudades; se acaba con los señoríos y asoma la cuestión social. Todo lo importante se realiza en medio siglo: la Ley de señoríos es de 1811; la de desvinculación, de 1820; la de desamortización, de 1855... Las novedades más trascendentales están ahí, en esas leyes que conducen a convertir el poder público señorial en privado patrimonial, transformando en latifundios los distritos y suprimiendo con las funciones jurisdiccionales las competencias políticas atribuidas anteriormente», y apunta al signo censitario del primer liberalismo, lejos de las tendencias universalizadas posteriores, y a la aparición del partidismo como verdaderas novedades del mundo Español, estructurado sobre ideas unitarias, p. 509. Por lo que se refiere a la reorganización de la Administración Pública, la aplicación de las ideas ilustradas por parte de la burguesía tiene lugar a partir de 1789, en Francia, «y en los años inmediatos a 1812 y a 1833, en España», de acuerdo con MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, t. I (Historia de las instituciones jurídico-administrativas – 1), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2015, p. 75.

³ PRO, Juan, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial y Fundación Alfonso Martín Escudero, 2019, pp. 261-262, detalla ampliamente el desarrollo de esa década encabezada por el Partido Moderado –que tiene como figura central, entonces, a Fernando Muñoz–, como la anterior por el Progresista. «si los progresistas habían utilizado el poder del Estado para destruir las bases del Antiguo Régimen y definir un nuevo sistema económico capitalista, los moderados veían al Estado como impulsor del crecimiento económico, garante del orden en que podrían desarrollarse los negocios, y constructor de las infraestructuras que la iniciativa privada no proveería por sí misma en un país como España. Para unos y para otros, había llegado el momento de frenar la revolución, instaurando un Estado fuerte» que pudiera consolidar el desarrollo económico.

⁴ En la construcción histórica del Estado refiere PRO, Juan, *La construcción del Estado en España...*, pp. 290 ss., que en el caso español «llama la atención un rasgo que la asimila a la experiencia

El nuevo derecho administrativo, sin suponer una ruptura –aunque sí rigurosa novedad– con el anterior, se consolida en los años cuarenta acompañado de un elenco de reconocidos administrativistas y la jurisprudencia del Consejo Real: casuismo, práctica y sentido común, junto a la base científica de la doctrina francesa –de cuyo modelo España pronto se separa–, en definitiva «están operando las dos ideas matrices del Derecho decimonónico: el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado y la existencia de los derechos públicos subjetivos»⁵. Pero, como se ha adelantado,

«la Administración contemporánea no es el exclusivo fruto de la enorme renovación ideológica y jurídica que la Revolución y sus secuelas constitucionales imponen, sino también la consecuencia de la acumulación, bajo responsabilidad de la organización administrativa nueva, de todas las obligaciones y servicios que las instituciones públicas y privadas del Antiguo Régimen tenían a disposición de los individuos. Y también, en fin, de la acumulación a favor de los nuevos aparatos administrativos de las prerrogativas y privilegios que habían correspondido a aquellas instituciones preconstitucionales y que la Revolución abolió»⁶.

de Francia y de algunos otros países continentales, pero la diferencia también de otros países europeos, especialmente de Gran Bretaña. Se trata de la relevancia de la idea de *administración* en la definición del Estado de los siglos XIX y XX», concepción contrapuesta a la del predominio jurisdiccional de la Monarquía tradicional o las modernas de representación, la ciudadanía y la protección judicial de derechos y libertades. Esta idea, no única pero predominante, ganó fuerza en el período de la Década Moderada merced a su extensión entre los grupos dominantes y la permanencia de estos; dada su impronta «en la definición de las estructuras fundamentales del Estado español contemporáneo, puede sostenerse que su idea del Estado como administración llegó a ser hegemónica en este proceso. Hegemónica en el sentido de que, aunque limitada y corregida por la acción de otros grupos, otras visiones y otros intereses, sin embargo fue la concepción que a la larga forma a un Estado que quedó definido en sus rasgos esenciales antes de la Revolución de 1868», aunque la construcción fuese más racional en lo teórico que en su traducción práctica.

⁵ NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 145. Sobre la separación del modelo francés, comenta en pp. 239 ss. cómo allí la Administración, en principio exenta de la intervención judicial, se autocontrola con la ayuda del Consejo de Estado, que progresivamente se jurisdiccionaliza sin perder su carácter jurídico-administrativo. En España, «el Derecho Administrativo no es obra de los Tribunales sino de las normas escritas. Además, se aprecia en él una mayor inspiración doctrinal, bien sea por influencia teórica de los autores o por la participación que éstos tienen en la producción normativa» ya como asesores o como políticos, operando en su control magistrados ajenos a la práctica administrativa y más apegados a la aplicación estricta de la ley «que a la evolución creadora y a la colaboración con la Administración», con la consecuencia de un carácter marcadamente legalista. En suma, el resultado da lugar, al margen de analogías formales, a «dos sistemas radicalmente diferentes» hasta el punto de que el sistema español «tiene ya muy pocas concomitancias con el sistema francés, que podría incluso considerarse como polo contrapuesto».

⁶ MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, I, p. 19, desarrolla esta idea en profundidad en pp. 37 ss.

Ese peso recae especialmente en la ley, encargada de dirigir la transformación social, pero que «necesitaba el apoyo de una organización estable, permanente, adecuadamente organizada, que pudiera aplicarse a la ejecución de una tarea que el legislador, por su naturaleza, tenía que limitarse a definir»⁷. La Administración decimonónica se ve imbuida por los principios, consagrados ya en el primer constitucionalismo francés, de *unidad* y de *igualdad*⁸. El primero, manifestado especialmente en la vertiente centralista⁹, afecta también a otras instituciones y Poderes, así como a la propia ley, dando lugar a una concepción estatalista de los derechos. El segundo, en la eliminación de las instituciones que sostenían las prerrogativas del Antiguo Régimen, poniéndolas en manos de una Administración centralizada, permanente y especializada ejecutora en la aplicación de los nuevos principios. Todo ello tendrá como consecuencia la articulación de servicios de carácter social que la Administración —en proceso paralelo a la sacralización que los teóricos proyectan sobre su supremacía y omnipresencia—¹⁰ asume en sustitución de las antiguas instituciones y entidades, hecho que se manifiesta tempranamente en beneficencia y enseñanza con un impulso que enfatiza el rasgo estatalista de unos derechos cuyo desarrollo demanda una actuación expresa del

⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁸ *Ibidem*, pp. 26 ss.

⁹ PRO, Juan, *La construcción del Estado en España...*, pp. 286-287, retrata al centralismo como resultado de una necesidad y de una virtud. De una virtud como traducción de los principios liberales de *unidad e igualdad*, ya que solo un poder central único podía actuar de forma directa en todo el territorio y garantizar una relación igualitaria de los ciudadanos de diversos territorios con el Estado, y en ese sentido «las resistencias contra la centralización política del Estado se identificaban con los residuos del Antiguo Régimen, la defensa de privilegios territoriales, la manifestación del poder de elites locales tradicionales o la adhesión a entidades políticas a la nación española», lo que ilustra especialmente el carlismo. Por otro lado, resultaba una necesidad, pues centralizar la información y los medios materiales de gobierno es la opción más económica y la más eficaz «en términos de acumulación de fuerza», lo que aseguraba al Gobierno la posibilidad de derrotar los conatos absolutistas «y los otros focos de resistencia contra la construcción del Estado». En síntesis, el centralismo no era una idea reaccionaria y, de hecho, «el termino nació asociado a una práctica revolucionaria» como era la de crear una autoridad central «que coordinara a las juntas provinciales que, con cada movimiento revolucionario, se constituían en las principales ciudades para disputar el poder a las autoridades anteriores», y así las Juntas provinciales y la Junta Suprema Central de 1808, estrategia repetida en varias ocasiones a lo largo del siglo. Por supuesto, como se explica más adelante, la opción centralista, con apoyo más decidido en el sector moderado que en el progresista, se verá matizada por problemas y limitaciones cuyo máximo exponente lo constituirá, en ese siglo, la alternativa federal.

¹⁰ A propósito de la omnipresencia de la Administración, recuérdese el memorial de Javier de BURGOS, *Exposición dirigida a S.M. el Sr. D. Fernando VII, desde París en 24 de enero de 1826 por el Excmo. Señor Don Javier de Burgos... sobre los males que aquejaban á España en aquella época, y medidas que debía adoptar el gobierno para remediarlos*, Cádiz, Libr. de Feros, 1834, que en pp. 48 ss., cuando diferenciaba el carácter de las leyes *administrativas*, y defendía que «La ventaja principal de una buena organización civil, consiste en lo que yo designé en otra parte con el nombre de "omnipresencia de la administración", es decir, la acción protectora del gobierno» en todos los ámbitos, abogando por la creación de un Ministerio que fuese «centro de la acción administrativa, o lo que es lo mismo, el taller de la prosperidad nacional».

legislador y de la Administración, hasta dar lugar a la Administración prestacional: «estas ideas contribuirán a la conformación de un tipo de Administración que tendrá ya siempre una marca prestacional que resultará, con el tiempo, indeleble, caracterizando a los Estados europeos desde entonces y hasta la actualidad»¹¹.

Como elementos del derecho administrativo *tradicional*, cita Alejandro Nieto los siguientes¹²: un elemento político¹³, que articula el Estado como instrumento de las fuerzas sociales dominantes –concretamente, la burguesía– pero al que se atribuye un papel ideológicamente neutral; un elemento constitucional, que supone la estructuración del Estado sobre la división de poderes y la «inequívoca supremacía de la ley»; un elemento burocrático, que supone la vigencia del Reglamento administrativo subordinado a la primacía de la Ley; finalmente, un elemento técnico-jurídico, caracterizado por el positivismo, vinculado también a la preponderancia de la ley, y que supone una actuación sumisa de los Tribunales.

Junto a esto, destaca Nieto que el principio de legalidad, originariamente concebido para garantizar, en el marco del sistema de división de poderes, el control del Ejecutivo por parte del Parlamento –expresión última de la voluntad nacional– manifestará con el tiempo su verdadera finalidad, que no es otra que la protección de los derechos individuales¹⁴, en cuya defensa frente a la actuación de la

¹¹ Analizando el impacto en la Administración pública de estas nuevas concepciones, se citan los *secours publics* presentes en la segunda Declaración de Derechos de 24 de junio de 1793, organizando un sistema general de socorros públicos para niños abandonados, enfermos y pobres, así como el establecimiento de una Instrucción Pública común a los ciudadanos y gratuita en sus etapas indispensables, que aparece también en la Declaración de 1793, MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, I, p. 31.

¹² NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, pp. 146 ss.

¹³ Dentro del elemento político, incide en la supremacía de la ley, encontrando, no obstante, la clave del sistema en el patrimonio jurídico de cada ciudadano, la «magnificación» de los derechos individuales. Al respecto, «si, en último extremo, la garantía se monta sobre los derechos individuales y no sobre la legalidad, ello se debe a la obvia circunstancia de que los únicos detentadores de tales derechos son los burgueses, puesto que la otra clase carece prácticamente de los elementos integrantes de un patrimonio jurídico defendible. Los proletarios no son, por definición, propietarios, y, por experiencia histórica, apenas si pueden esgrimir de hecho en su favor sus eventuales derechos a la libertad, entorpecidos por la costosa maraña judicial y por los poderes excepcionales que en materia de orden público –y no casualmente– dispone la Administración. Fuera de ello, aún quedan otras dos zonas hipotéticas: los derechos sociales y los derivados de los servicios públicos; pero los primeros no son reconocidos por un Estado deliberadamente inhibicionista, y los segundos apenas tienen importancia real en la época», NIETO, *ibidem*, pp. 147-148, añade que «en cuanto a los derechos colectivos –y asociacionales– que, andando el tiempo supondrían la gran fuerza del cuarto estado, son cuidadosamente marginados, sin perjuicio de la sensibilidad que demuestra por ellos una primera jurisprudencia».

¹⁴ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, pp. 152 ss., retrata el hecho que subyace bajo la construcción teórica de la Administración contemporánea,

Administración intervienen los tribunales cuando estos derechos se encuentran legalmente reconocidos, y no en otros casos. Por su parte, la gestión burocrática encarnada en el Reglamento administrativo «es la que mejor responde a las necesidades objetivas de los servicios públicos y a la desconfiada mentalidad de políticos y funcionarios»¹⁵, siendo las exigencias de los propios servicios y la mentalidad ordenancista las que coadyuvan a la proliferación de los reglamentos –que alcanzan los derechos más allá de la ley, entrando en juego las condiciones prácticas impuestas por la realidad de los servicios públicos¹⁶–, quedando la Administración vinculada tanto a las Cortes –o a la ley– como a sí misma. Finalmente, a la mentalidad previsora y ordenancista responde igualmente el rasgo del exacerbado positivismo inicial, sin una dogmática elaborada, que tiene como contrapartida un cierto anquilosamiento –superado en Francia por la labor de los juristas del Consejo de Estado–, y solo el tiempo permitirá pasar del método exegético al método jurídico –especialmente de mano de autores alemanes–.

El siglo xx asistirá, de hecho, a cierto deterioro de los elementos constituyentes de la Administración decimonónica y de los principios ilustrados que los

pues «a despecho de verbalizaciones políticas, “el centro del sistema administrativo no está en la ley sino en los derechos individuales”, puesto que la ley, en último extremo, no es más que el soporte generador de estos derechos o, si se quiere, la cobertura jurídica de unas situaciones individuales impuestas por la realidad social [...] El centro de gravedad del Derecho Administrativo se va trasladando inexorablemente desde las relaciones entre Poderes públicos a las relaciones Administración-administrado. Por así decirlo, el Derecho Administrativo se individualiza, se personifica cada vez más, y lo que comenzó siendo un efecto reflejo del sistema –la protección de los individuos frente al ejercicio del Poder– termina pasando a un primer plano, hasta el punto que lo primario –el ejercicio del Poder o, expresado en términos más ideológicos, la atención del interés público– se subordina a la garantía de los derechos individuales».

¹⁵ *Ibidem*, p. 158.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 159-160, ilustra el hecho de una forma clara, comentando primero cómo la Revolución Francesa quiso impedir que la Administración dictase disposición general alguna, aludiendo al artículo 6 de la Constitución de 1791, aunque se vio obligada a reconocerlo en el artículo 44 la Constitución del año VIII (1799) –de donde llega a las constituciones españolas, *vd.* el artículo 171 de la Constitución de Cádiz, que se hereda en los textos posteriores–, dándose entonces el problema de su limitación. Apunta que «es un hecho que los reglamentos declaran o reconocen a los ciudadanos derechos que no aparecen previamente en una ley», y en este aspecto los servicios públicos constituyen el hecho diferencial, pues «tienen una base legal tan escasa que el único punto válido de referencia para su regulación son los reglamentos»: poniendo el ejemplo del horario de oficina de una Ordenanza de Correos, «está reconociendo el derecho de los ciudadanos a hacerlo durante esas horas, pero sólo durante ellas», de forma que el ordenancismo burocrático no solo encuentra sentido en la habilitación legal, sino que, pese a la imposibilidad teórica de imponer obligaciones por vía reglamentaria, «el reconocimiento de un derecho conlleva inevitablemente alguna nueva obligación o, al menos, y en todo caso, un condicionamiento de su ejercicio» que restringe la libertad de los ciudadanos –y que los Tribunales acotarán en cada caso–. En definitiva, «las necesidades de la realidad de los servicios públicos se impone a las construcciones teóricas».

sustentaron. Así, habló Nieto¹⁷ de las «contradicciones» de la Administración y el Derecho administrativo modernos:

«a) Contradicciones sociales de una clase burguesa, que sólo logra continuar en el poder gracias a una intensa transformación de sus estructuras y de su forma de actuar, y aún de ser.

b) Contradicciones políticas, en cuanto que la naturaleza y las funciones del Estado difieren mucho de las existentes en el momento en que se consolida el Derecho Administrativo tradicional.

c) Contradicciones constitucionales, habida cuenta de que la ley, la Administración y los Tribunales juegan un papel muy distinto al previsto en el siglo XIX.

d) Contradicciones científicas producidas por una radical innovación metodológica, que va desde el positivismo más riguroso hasta el antipositivismo más avanzado».

El trance decisivo del cambio de centuria ha permitido, incluso, considerar dos etapas del derecho público: una, la que se inicia con la Revolución Francesa y alcanza hasta finales del siglo XIX; otra, con el cambio de siglo, merced a las transformaciones producidas por la concurrencia de varios fenómenos destacando, a juicio de Esteve Pardo¹⁸: de un lado y como producto de la revolución industrial, «la irrupción de las masas como nuevo sujeto de la escena social y política, con un trascendental impacto sobre el parlamentarismo liberal, censitario y elitista» y, de otro, las transformaciones que desde la filosofía –que desde Nietzsche cuestiona los principios ilustrados– y la ciencia alumbran nuevas disciplinas: la *sociología*, inaugurada por Comte y continuada por Durkheim y Weber, y que tendrá un ascendiente directo sobre los iuspublicistas europeos; y la *psicología*, con las figuras destacadas de Le Bon y Freud. Comienzan a cuestionarse seriamente los principios

¹⁷ *Ibidem*, p. 238, considera después que, técnicamente, el Derecho administrativo «ha logrado superar los planteamientos formal y materialmente clasistas del Derecho administrativo decimonónico», pero que no ha encontrado todavía una formulación propia, operando sobre un sistema inservible.

¹⁸ ESTEVE PARDO, José, *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2020 (2.ª ed.), pp. 10-11, cita el autor las palabras iniciales de Ortega y Gasset en *La rebelión de las masas*: «Hay un hecho que, para bien o para mal, es el más importante de la vida pública europea de la hora presente. Este hecho es el advenimiento de las masas al pleno poderío social»; no cabe olvidar –no lo hace el autor en otro punto de la obra– que ya en el verano de 1900 había defendido Manuel Azaña su tesis doctoral sobre *La responsabilidad de las multitudes*, publicada en PAU PEDRÓN, Antonio, *Azaña, jurista*, prólogo del Ministro de Justicia MÚGICA HERZOG, Enrique, Madrid, Ministerio de Justicia, 1990, la tesis en pp. 103-154, en facsímil en pp. 201 ss.; recientemente reeditada con estudio introductorio de Gabriel MORENO GONZÁLEZ, Sevilla, Athenaica, 2018; poco antes se habían dado algunas notas sobre la dimensión sociológica de su obra a través de su *Memoria* de doctorado, en ARBELO SÁNCHEZ, Pedro, «La tesis de Manuel Azaña», *Publicaciones Didácticas*, núm. 87, octubre de 2017, pp. 156-160. Sobre las transformaciones del pensamiento jurídico en el período de entreguerras se ha publicado, recientemente, VV. AA., en Sebastián Martín, Federico Fernández-Crehuet y Alfons Aragoneses (eds.), *Saberes jurídicos y experiencias políticas en la Europa de entreguerras. La transformación del Estado en la Era de la socialización*, Sevilla, Athenaica, 2021.

que sustentaban el Estado liberal decimonónico, con una crítica al parlamentarismo, a la ley o al individualismo, que no se limita al ámbito académico sino que alcanza el político, y llevará a este el cuestionamiento de los derechos individuales y, especialmente, el de propiedad.

Así, en lo que afecta a las contradicciones de la Administración y el Derecho administrativo, se han identificado una serie de *síntomas* que empiezan a diferenciar el sistema del siglo xx del articulado en el xix como, desde el punto de vista de las contradicciones del sistema normativo¹⁹: Primero, el problema de la vinculación de la Administración a la Ley, cuestionándose la teoría de la vinculación negativa vigente en el siglo xix a medida que se admite que los Tribunales controlen la legalidad de la actividad administrativa. La vinculación positiva –al modo de la tipificación penal–, que podía predicarse, del contenido de la norma, para aspectos procedimentales, empieza afectar a su finalidad misma. Junto a ello, el deterioro de la ley, tanto como expresión de la voluntad del pueblo como en su alcance a la hora de vincular a la Administración. El deterioro técnico y el surgimiento del antipositivismo, que acaba con la identificación entre ley y Derecho, al contemplar el exiguo papel de la norma legal dentro del ordenamiento jurídico en su conjunto. El paralelo deterioro del Reglamento, demostrando su inoperancia y revelándose como un instrumento que puede paralizar a la propia Administración en la exigencia estricta de su cumplimiento, ya por iniciativa del funcionario o del ciudadano. Finalmente, merced al pensamiento de Mayer, la apelación, más allá de las normas jurídicas, a las culturales y políticas con las que las primeras se vinculan para operar en el cuerpo social al que van destinadas más allá del texto escrito.

Este cambio de paradigma tiene lugar, con distinta cronología, en Francia y en Alemania²⁰. Los académicos franceses, en una tradición que se inicia en la

¹⁹ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, pp. 242 ss. También menciona toda una serie de contradicciones en el sistema de protección jurisdiccional en pp. 263 ss., fruto de una confluencia de factores, entre ellos: el constante aumento las actividades administrativas, la ineficacia del control político y los cambios en la producción científica de mano de estudiosos con formación estrictamente jurídica que perciben la Administración desde fuera. Como resultado, «la función político-constitucional de la legalidad se desvanece y su lugar es ocupado por un control jurisdiccional decididamente imperialista», condicionantes decisivos del Derecho Administrativo moderno.

²⁰ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, pp. 13 ss., señala que si en Francia el Parlamento ocupó una posición central con la instauración de la II República en 1848, mostró pronto sus limitaciones, no solo dadas por su carácter burgués, que llevaría a una temprana crítica en los sectores del socialismo, al tiempo que se demostraba el apoyo electoral de los monárquicos en las provincias, sino por la facilidad para su desarme, como sucedería en el Segundo Imperio con el golpe de Napoleón III y su apoyo masivo entre la población. Concluido este con la derrota ante Prusia y la derrota de Sedán, la III República «tuvo un acusado carácter burgués que mostró bien a las claras al no afrontar reforma social alguna tratando de congraciarse con la izquierda mediante el socorrido recurso de la legislación anticlerical», por lo que el antiparlamentarismo acabaría rebasando el espacio académico y calando en la política, desde los socialistas hasta los sectores tradicionales,

filosofía política de Comte y Saint Simon y que desarrollan luego los juristas, señaladamente León Duguit, son los pioneros en la crítica al parlamentarismo liberal y a los principios rousseaunianos, dado tanto el carácter burgués de sus parlamentos republicanos como su debilidad a la hora de hacer frente a las aspiraciones cesaristas. Más tarde sucederá en Alemania, donde los académicos conforman una élite universitaria, sin precedentes en Europa, cuyos miembros –los *mandarines*– aúnan prestigio social y cargos de poder en el organigrama estatal, y que coincidirán con otros pensadores de su tiempo en la crítica a los principios de la Ilustración y a Rousseau, recelando de la implantación del régimen parlamentario republicano de Weimar, abierto a los partidos de masas. Ante lo que se percibía como un «absolutismo parlamentario» e incluso una imposición internacional, lejos de recuperar viejas soluciones y propuestas, los académicos alemanes sabían que no era posible una vuelta atrás y las ideas tenían que insertarse en el nuevo orden:

«Tan solo se advierte, en el plano académico y doctrinal, una tendencia que trata de recomponer, adaptándolo al nuevo cosmos, el dualismo entre Parlamento y Administración, reflejo a su vez del que diferenciaba entre principio democrático y principio monárquico. Se registra entonces en el periodo de entreguerras una corriente de pensamiento que se orienta, o bien a preservar un espacio bajo la regulación administrativa –al margen por tanto del legislador parlamentario– al amparo de teorías como la de las relaciones especiales de sujeción o la de reserva de Administración; o bien a justificar un poder normativo propio del ejecutivo, con la variante de los decretos leyes que se dispara en ese periodo sobre todo en Francia con motivo de la crisis económica»²¹.

cristalizando en ligas antiparlamentarias tras la Primera Guerra Mundial. En Alemania se implantaría de forma más tardía, al implantarse en 1919 una República carente de tradición y apoyos y percibida incluso como una imposición internacional, que dotaba al Parlamento de amplios poderes con el único contrapeso del Presidente de la República. Los bien posicionados académicos humanistas mostrarían sus cautelas ante la industrialización y la emergencia de las masas y su irrupción en la política del «absolutismo parlamentario». En relación con Weimar, ARAGÓN REYES, Manuel, «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España», *Las Cortes de Castilla y León (1188-1988)*, vol. II, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990, pp. 387-405, indica que «no eran la crisis económica o la sensación de humillación por las imposiciones del Tratado de Versalles las únicas causas que originarían en la Alemania de Weimar una situación política inestable y una pugna de partidos y de ideas que giraban alrededor del eje autoritarismo-democracia. Ocurre que allí se daban, además, otras condiciones que convertían a la joven república en una especie de crisol de la llamada, por tantos, crisis del liberalismo, o crisis del Estado burgués, o del Estado del capitalismo industrial del XIX», aunque ninguno de estos términos abarque el problema en su totalidad, p. 390.

²¹ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 18, destaca que lo que otorga a este pensamiento su «verdadera altura» no es tanto su crítica como «su capacidad para articular propuestas y aportaciones a través de las que ejercido su influencia en la segunda fase de formación del Derecho público en Europa».

Así, una generación de pensadores de la corriente llamada, de forma amplia, *antiparlamentaria*²², pretenderá hacerse con el dominio de los conceptos e instituciones del Derecho público y sustraerlos de la influencia del *masificado* legislador, lo que se traducirá en mecanismos que propugnan la comprensión de los derechos fundamentales como valores –pensamiento institucionalista– o que proponen el control judicial de las leyes a través del Tribunal Constitucional. Estas tendencias tendrán también su eco, representantes y manifestaciones en España, donde ya se inicia al comienzo de la Restauración, en la década de 1880, fruto del sistema parlamentario canovista –este, de inspiración británica– de alternancia de partidos que, detrás de su apariencia de estabilidad «mostraba las grietas de su conexión al territorio que era, en realidad, a la red caciquil que lo sustentaba en contacto con el Ministerio de la Gobernación, donde fueron célebres las maniobras del ministro Romero Robledo»²³. Entre las voces académicas críticas con el régimen parlamentario sustentado en el sistema electoral caciquil destacaron Gumersindo de Azcárate y Adolfo Posada Herrera, ambos vinculados al krausismo, y esta crítica se potenciará en los años siguientes tanto –al margen de otros factores propios– por influencia de la doctrina francesa como por el contacto con los académicos alemanes.

Siendo necesario un punto de partida concreto desde el que analizar los antecedentes de la Administración republicana, es lógico buscarlos en el período in-

²² Las contribuciones en torno al antiparlamentarismo han sido abundantes en España, sirvan de ejemplo las publicaciones de ARAGÓN REYES, Manuel, así en su estudio preliminar a SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990; la mencionada de «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España», en *Las Cortes de Castilla y León (1188-1988)*, II, pp. 387-405; reflexionando sobre la vigencia de aquellos postulados, posteriormente «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: la proyección actual de aquella polémica», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 93, julio-septiembre de 1996, pp. 57-66; también hay que mencionar la obra clásica de CUENCA TORIBIO, José Manuel, *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en España*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, que retrotrae el análisis a las Cortes de Cádiz y abarca hasta el régimen de 1978; recientemente, ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 17, aclara que esta corriente no fue siempre hostil al parlamentarismo, y muchas de las propuestas iban destinadas a limitar su protagonismo aunque no atacaban directamente a la institución representativa. Así, «el más afinado pensamiento crítico hacia el poder del parlamento no fue el que aspiraba suprimirlo, sino a domarlo. Es el pensamiento que concibe toda una serie de teorías e instituciones con las que se pretende moderar y racionalizar el poder y la actuación de los parlamentos. Esta es la línea que acaba dejando una marcada impronta en el orden jurídico y constitucional en el que todavía seguimos instalados», razón por la que el autor enmarca a muchos pensadores de filiación krausista –a diferencia de lo que a veces se ha referido– en el pensamiento antiparlamentario.

²³ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, pp. 103-104, comenta el cambio de postura de Max Weber sobre el sistema parlamentario de la Restauración, del que acabará formándose una opinión negativa. Sobre el Ministro Romero Robledo, véase la obra –de la que fue su tesis doctoral en 1971– de AYALA PÉREZ, José, *Un político de la Restauración: Romero Robledo*, Antequera, Publicaciones de la Caja de Ahorros y préstamos, 1974, la cuestión electoral en pp. 67 ss., para su actividad política pp. 129 ss.

mediatamente anterior, es decir, el correspondiente con el último período de la Restauración o, más concretamente, con los años que abarca la Dictadura de Primo de Rivera, que se enmarcan plenamente en el contexto descrito. Desde el punto de vista político, es cierto que la Segunda República encuentra su referente histórico en la Primera (1873-1874), pero tanto las diferencias organizativas como la distancia temporal desaconsejan su toma en consideración en este análisis. No obstante, sí conviene anotar algunas breves cuestiones sobre el primer período republicano de España. Instaurada la República mediante la votación de una proposición por los diputados de ambas Cámaras reunidos en *Asamblea nacional*—en contra del artículo 47 de la Constitución de 1869—²⁴, el régimen había nacido con una suma de dificultades pues, además de la excepcionalidad jurídica²⁵ y de una

²⁴ «Los Cuerpos colegisladores no pueden deliberar juntos, ni en presencia del Rey». El Congreso entendió que la gravedad de la situación tras la renuncia «irrevocable» de Amadeo I imponía la necesidad de una sesión permanente y deliberación conjunta, como finalmente sucedió, con la asistencia del Senado, véase *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional*, núm. 1, del 10 de febrero de 1873, donde se aprecia al Ejecutivo procurando el mantenimiento de la normalidad y el orden frente a la Asamblea, en la que los mismos Diputados presentes en la monarquía votaban por el advenimiento de la República, con una proposición en dos partes, siendo la primera que «la Asamblea Nacional reasume todos los poderes y declara como forma de gobierno de la Nación la República, dejando á las Cortes Constituyentes la organización de esta forma de gobierno», aprobada por 258 votos frente a 32, y una segunda que establecía el nombramiento de un Ejecutivo amovible y responsable ante la Cámara, que llevaría a Figueras a la Presidencia del Gobierno. En esta sesión Castelar había pronunciado el famoso discurso en el que afirmaba: «Señores, con Fernando VII murió la monarquía tradicional; con la fuga de Doña Isabel II, la monarquía parlamentaria; con la renuncia de D. Amadeo de Saboya, la monarquía democrática; nadie ha acabado con ella; ha muerto por sí misma. Nadie trae la República; la traen todas las circunstancias; la trae una conjuración de la sociedad, de la naturaleza y de la Historia. Señores, saludémosla como el sol que se levanta por su propia fuerza en el cielo de nuestra Patria», p. 46.

²⁵ La proclamación de la República no soslayó el problema de la vigencia de la Constitución del 69: para Castelar, que había apelado a las «circunstancias supremas» para incitar a las Cámaras a solucionar un hecho no previsto por la Constitución, como era la renuncia de toda una dinastía, quedaba derogado el artículo 33—sobre la forma de gobierno monárquica—; para Salmerón, que había apelado a apartarse de la legalidad ante la excepcionalidad, quedaban solo vigentes el título I y cuanto se refería a la Representación nacional; para Martos, en todo salvo en la nueva forma de Gobierno; para Figueras, debía considerarse vigente todo salvo el artículo 33 y los relacionados con éste; así lo resume TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 97 y 98; añadiendo después que «durante la Primera República nunca se derogó formalmente la Constitución del 69; y si se infringió reiteradamente, siempre se entendió tácitamente que estaría y estaba vigente hasta que se promulgase la Constitución republicana»; sobre la solución adoptada por la *Asamblea* tanto este autor en p. 96, como TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2004, p. 115, reconocen que era la única alternativa política lógica pero, al mismo tiempo, una solución dudosa y endeblemente argumentada desde la óptica del Derecho. Analizando estos hechos, Vera Santos cómo las circunstancias en que se produce el nacimiento de la República constituyen un ejemplo de que «el poder constituyente es un poder absoluto, total y soberano, no estando limitado ni materialmente ni en sus formas de ejecución», VERA SANTOS, José Manuel, *Las constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2008, p. 316, véase nota 331.

«falta de consenso político auténtico, que no fuera simplemente antimonárquico»²⁶, se sumarían los conflictos cubano, carlista y, posteriormente, cantonal. Desde el punto de vista de la organización política, entre los debates a favor del unitarismo y del federalismo, hay que mencionar por su interés teórico el *Proyecto de Constitución Federal*²⁷, que articulaba una nítida división horizontal y vertical de Poderes, con los tres clásicos en esferas independientes arbitrados por el *Poder relacional* mediador del Presidente de la República²⁸. Además, como formulación de la alternativa federal frente a la tradición del liberalismo centralista, albergaba un detallado reparto de competencias —este sí, remoto antecedente del articulado en 1931— enumerando las facultades de la Federación, y reconociendo la autonomía de los Estados y Municipios²⁹, reservando a la primera los grandes bloques de

²⁶ TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, p. 130.

²⁷ *Proyecto de Constitución Federal de la República española*, Archivo del Congreso de los Diputados, Sección General, leg. 177, núm. 239, en su exposición indicaba su propósito de satisfacer tres exigencias: «primera, la de conservar la libertad y la democracia conquistadas por la gloriosa revolución de septiembre; segunda, la de indicar, sin perjuicio del derecho de las provincias, una división territorial que, derivada de nuestros recuerdos históricos y de nuestras diferencias, asegurase una sólida Federación, y con ella la unidad nacional; tercera, la de dividir los poderes públicos en tales términos y por limitaciones tan señaladas y claras, que no pudiesen nunca confundirse ni menos concertarse para mermar un derecho o para establecer una dictadura», p. 1; esa nítida división procuraba trasladarse a otros ámbitos, y así «en la organización de los poderes públicos hemos seguido las ideas más pura y genuinamente federales. En ninguno de los organismos que la ciencia moderna considera como fundamento de la vida pública hemos desconocido ni limitado por extrañas ingerencias la necesaria autonomía. El Municipio, como el Estado, y el Estado, como la Federación, serán en nuestro Código fundamental perfectamente autónomos [...] Y lo que decimos de las fundamentales entidades políticas, decimos de los poderes públicos. Los hemos dividido, los hemos separado á fin de que jamás resulte la confusión generadora de toda arbitrariedad y tiranía. El Poder legislativo, el Poder ejecutivo, el Poder judicial tienen sus órbitas concéntricas con toda claridad separadas», p. 2; intenciones que se manifestaban también en el articulado, *vd.* artículos 40 y 45. Para los otros proyectos de la época, así el del grupo llamado *intransigente*, finalmente retirado, o el de Salmerón y Chaos, y otros posteriores, TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, *El federalismo español*, Madrid, Edicusa, 1967.

²⁸ La figura estaba regulada en el Título XI. Al respecto, véase MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, pp. 297 ss., especialmente p. 303. El autor destaca el intento de romper con el dualismo en el seno del Ejecutivo, la articulación de una versión republicana del poder regio del modelo de Constant, la inspiración en el constitucionalismo norteamericano, o el hecho de que su aplicación podría haber llevado a que los electores decidiesen *materialmente* al Presidente —lo que, a su vez, desvirtuaba su función moderadora—.

²⁹ Las facultades de los Poderes públicos de la Federación, en el Título V —en el proyecto, el título desglosa las competencias sin un artículo propio—, incluían: «1.ª Relaciones exteriores. 2.ª Tratado de paz y de comercio. 3.ª Declaración de guerra exterior, que será siempre objeto de una ley. 4.ª Arreglo de las cuestiones territoriales y de las competencias entre los Estados. 5.ª Conservación de la unidad y de la integridad nacional. 6.ª Fuerzas de mar y tierra, y nombramiento de todos sus jefes. 7.ª Correos. 8.ª Telégrafos. 9.ª Ferrocarriles, caminos generales, medios oficiales de comunicación marítima y terrestre y obras públicas de interés nacional. 10. Deuda nacional. 11. Empréstitos nacionales. 12. Contribuciones y rentas que sean necesarias para el mantenimiento de los servicios federales. 13. Gobierno de los territorios y colonias. 14. Envío de

servicios públicos de interés nacional, sin perjuicio de las competencias derivadas de la autonomía reconocida a los Estados en *su* industria, hacienda, obras públicas, caminos, beneficencia o instrucción. Pese a la brevedad de la experiencia republicana, que concluyó con el pronunciamiento, en Sagunto, del general Martínez Campos el 29 de diciembre del 74, quedará también una notable herencia política plasmada en la genealogía de los partidos republicanos y federales de principios del siglo xx, que en no pocos casos entroncan con la tradición republicana decimonónica.

Dentro del extenso período de la Restauración borbónica, que en términos amplios abarcaría de 1874 a 1931, los acontecimientos son tan numerosos que resulta difícil sintetizar la etapa completa. Presidido por la Constitución de 1876, de corte moderantista³⁰, el déficit democrático del sistema articulado por

delegados a los Estados para la percepción de los tributos y el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales. 15. Códigos generales. 16. Unidad de moneda, pesos y medidas. 17. Aduanas y aranceles. 18. Sanidad, iluminación de las costas, navegación. 19. Montes y minas, canales generales de riego. 20. Establecimiento de una Universidad federal, y de cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos de la Federación que se determinen por una ley. 21. Los bienes y derechos de la Nación. 22. Conservación del orden público federal y declaración de estado de guerra civil. 23. Restablecimiento de la ley por medio de la fuerza cuando un motín o una sublevación comprometan os intereses y derechos generales de la sociedad en cualquier punto de la Federación». Por su parte, el Título XIII reconocía que (art. 92) «Los Estados tienen completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación», podrían darse su Constitución política (93) y «regirán su política propia, su industria, su hacienda, sus obras públicas, sus caminos regionales, su beneficencia, su instrucción y todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al poder federal» (96), disponiendo luego (98) que «tendrán obligación de conservar un Instituto de segunda enseñanza por cada una de las actuales provincias, y la facultad de fundar las Universidades y escuelas especiales que estimen convenientes»; finalmente, el Título XIV reconocía que (106) «los municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa, económica y política», mientras que los Estados podrían poner en su poder (108) «[...] la administración de la justicia civil y criminal que les compete, la policía de orden y de seguridad y de limpieza. Los caminos vecinales, las calles, las veredas, los hospitales y demás institutos de beneficencia local. Las rentas, los fondos, los medios de crédito necesarios para llevar a ejecución todos estos fines».

³⁰ La Constitución se ha clasificado habitualmente en la línea de los textos de 1837 y 1845, teniendo en común con sus predecesoras, entre otros aspectos: su largo periodo de vigencia, un procedimiento flexible para su reforma, unos presupuestos ideológicos propios del liberalismo doctrinario de los que se deriva una soberanía compartida entre el Rey y las Cortes —aunque el Preámbulo de la Constitución de 1837 proclama la soberanía Nacional—, la articulación de un bicameralismo perfecto y una atenuada división de poderes. Este grupo de textos constitucionales han sido considerados como «conscientemente antidemocráticos», TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 140, que retrata cómo, bajo influencia del liberalismo doctrinario francés, se procura el control del poder por grupos de la aristocracia y una incipiente burguesía que aceptan los principios jurídicos del liberalismo, mientras que la Norma *se degrada*: tanto en lo referente a su valor, al no actuar tanto como norma suprema sino como mero límite al poder del monarca; como en lo que afecta a su respaldo popular, viviendo una gran parte de la población al margen de la articulación del poder político.

Cánovas³¹, mediante un pacto para el turno de partidos basado en el caciquismo y el vicio electoral –solo parcialmente subsanado con la recuperación del sufragio universal mediante la Ley de 26 de junio de 1890–, tuvo como contrapartida la articulación de un marco jurídico amplio que inauguraba un prolongado período de estabilidad³², salvándose situaciones como la sucesión de Alfonso XII mediante el *Pacto de El Pardo* en 1885. Sin embargo, es difícil ubicar un punto a partir del cual considerar la crisis del sistema, en la que confluyeron la Guerra de Cuba y el consiguiente Desastre del 98, así como la pérdida de los líderes históricos de los dos grandes partidos³³. Cánovas había sido asesinado el 8 de agosto de 1897 por el anarquista italiano Michelle Angiolillo, quedando el partido liderado por Francisco Silvela, brevemente, y luego por Antonio Maura; Sagasta, ya viejo, fallecía en 1903. A la división interna de las formaciones tradicionales se sumaría la pujanza de socialistas, nacionalistas o, fuera del ámbito parlamentario, grupos anarquistas. Se sucedieron diversas crisis a principios de siglo, así la de 1905, el 1909 de la Semana Trágica de Barcelona, la de 1913, la coyuntura económica derivada de la neutralidad española en la Gran Guerra³⁴ o, recientemente puesta en valor como punto de ruptura de la normalidad constitucional de la Restauración, la crisis de 1917³⁵. Finalmente, tendrá lugar una nueva crisis tras el Desastre de

³¹ Centrándose en la figura de Cánovas, véase VV. AA., en TUSELL, Javier, y PORTERO, Florentino, *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1998.

³² TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, p. 139. El hecho de instaurar un marco jurídico pactado, y no *de partido*, como había sucedido con textos anteriores, como los de 1845 y 1869, es la probable clave de la estabilidad que, en principio, vivió el sistema canovista.

³³ En este sentido, «el principal problema residía en que los partidos principales –conservadores y liberales– se convirtieron en vulgares mesnadas y que faltó la cabeza política que supiera aglutinarlos de nuevo. Falló la propia clase política monárquica, y eso fue nefasto para la Institución misma», ASTARLOA VILLENA, Francisco, «La crisis de la Monarquía y la crisis de los partidos en el reinado de Alfonso XIII», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 5, Universidad de Palma de Mallorca, 1983, pp. 7-28, cita de p. 11. El autor añade, seguidamente, que el entendimiento entre los nuevos líderes (cita, también, a Cambó) no funcionó como sería deseable, y que «el sistema de Cánovas estaba ya gravemente tocado por los dos males ya citados y que le habían afectado desde su nacimiento mismo: el caciquismo y el viciamiento del sistema electoral».

³⁴ Así, se vivió un período de deflación en los años previos a la contienda, seguido de otro de inflación a causa de la escasez que originaron las exportaciones y, en fin, un nuevo período de deflación a inicios de los años 20. Al respecto, puede verse un breve pero interesante artículo que incluye las distintas teorías surgidas en torno a la cuestión inflacionaria en el país durante el siglo pasado, en GARCÍA RUIZ, José Luis, «La inflación en la España del siglo XX: teorías y hechos», en *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, núm. 2667, 16 al 22 de octubre de 2000, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, pp. 23 ss.

³⁵ VILLA GARCÍA, Roberto, *1917. El Estado catalán y el soviet español*, Madrid, Espasa, 2021, presenta al régimen liberal de la España de 1917 en un lento pero decidido proceso de democratización y reforma en el que se el turno de partidos se explicaba no tanto por el fraude electoral como por un pacto solidario de las grandes fuerzas, frente al cual diversas fuerzas revolucionarias sindicalistas, republicanas, nacionalistas, y las Juntas de Defensa militares –desde los sectores autoritarios del maurismo–, pretendieron aprovechar la coyuntura de la Guerra para derribar a la

Annual de 1921. Analizando el reflejo político de los acontecimientos, se ha llegado a afirmar que «de la descomposición del Régimen da idea el hecho de que entre noviembre 1912 y septiembre de 1923 se suceden nada menos que diecinueve cambios en la Jefatura del Gobierno»³⁶. En septiembre de 1923 el Capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, se sublevaba contra el Gobierno³⁷, que dimitió al no producirse la destitución del general, y el rey encargó el Gobierno a Primo de Rivera, iniciándose la Dictadura.

Volviendo a la cuestión del pensamiento antiparlamentario, si algunas propuestas terminarían perdurando hasta el constitucionalismo actual, otras planteaban una transformación profunda del régimen parlamentario, dentro de las cuales se enmarcan las propias de los regímenes dictatoriales, las de democracia directa o las de los sistemas de representatividad corporativa, con manifestaciones como el régimen de Consejos alemán, inspirado en los soviets o, en los Estados del mediodía europeo, las de representación corporativa. En España «el corporativismo se presentó entonces como una alternativa al liberalismo», aunque quedase anclado –como en Portugal o Italia– a los regímenes dictatoriales que lo implantaron. De hecho, como modernamente ha valorado Esteve Pardo³⁸, la llegada de la

Monarquía. En suma, indica que «el año revolucionario por excelencia del siglo xx fue también el punto de ruptura más trascendental de la Historia de España en toda esa centuria, hasta el punto de condicionar nuestra vida política en sentido contrario a la democracia durante las seis décadas siguientes», p. 19. No obstante, MARTORELL LINARES, Miguel Ángel, «La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 96, abril-junio de 1997, pp. 137-161, analizó los síntomas que desde 1913 denotaban la crisis del sistema, así el deterioro de la solidaridad entre partidos, el conflicto entre Gobierno y Parlamento, la creciente importancia que en este último adquirirían nuevas minorías –algunas de ellas antidinásticas–, la consecuente heterogeneidad de las mayorías y la debilidad de los gobiernos de coalición, que a su vez veían dificultado el control electoral. No obstante, 1917 sigue resultando el año a partir del cual el sistema político de la Restauración se demostraría irrecuperable.

³⁶ ASTARLOA VILLENA, «La crisis de la Monarquía y la crisis de los partidos...», p. 20, presenta el punto de partida en el asesinato de Canalejas, el 12 de noviembre de 1912.

³⁷ El *Manifiesto* que entregó a la prensa tras el triunfo del golpe en Cataluña, publicado el 13 de septiembre, decía que había llegado la hora de «atender el clamoroso requerimiento de cuantos amando la Patria no ven para ella otra salvación que liberarla de los profesionales de la política, de los hombres que por una u otra razón nos ofrecen el cuadro de desdichas e inmoralidades que empezaron el año 98 y amenazan a España con un próximo fin trágico y deshonroso».

³⁸ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario*, pp. 40 ss., desarrolla la idea en pp. 103 ss., señalando las raíces del pensamiento antiparlamentario en España de la mano de Azcárate con *El régimen parlamentario en la práctica* (1885) y Posada Herrera con *Estudios sobre el régimen parlamentario en España* (1891), explica las fuertes contribuciones del pensamiento krausista «ciertamente de difícil definición» a la crítica a los principios Ilustrados, hasta el punto de que «de esa concepción participan juristas con posiciones políticas diversas», como el que sería Presidente del Gobierno, Antonio Maura, que considera necesaria la protección del individuo con estructuras corporativas y asociativas, una «orientación organicista, corporativa, alternativa a la que Giner denunciaba como democracia gregaria e igualitaria, estaba ya muy extendida en los años veinte del pasado siglo, participando de ella sectores políticos muy diversos, desde los tradicionalistas hasta los socialistas», lo que explica las posiciones receptivas a la Dictadura de Primo de Rivera, e inclu-

Dictadura de Primo de Rivera contaba con la aceptación de los intelectuales del pensamiento *antiparlamentario* en el que ésta se enmarcó –Giner, Posada, Azcárate, Fernando de los Ríos o, en el plano político, Antonio Maura–, por cuanto la crisis de las ideas ilustradas y del parlamentarismo liberal eran compartidas por muchos académicos contemporáneos que cuestionaban entonces las concepciones del liberalismo individualista o abogaban por propuestas organicistas, lo que explica que la llegada de la Dictadura no encontrase como respuesta «la menor defensa de un parlamentarismo que no mantenía conexión alguna ni con la sociedad, ni contaba con el apoyo de sus élites intelectuales».

1.1 Organización

El Directorio Militar de primo de Rivera se iniciaba por Real Decreto de 15 de septiembre de 1923³⁹, en cuya exposición señalaba el que sería Presidente, Miguel Primo de Rivera, que «V. M. sabe bien que ni yo, ni las personas que conmigo han propagado y proclamado el nuevo régimen, nos creemos capacitados para el desempeño concreto de carteras ministeriales»⁴⁰. Así, el artículo 4 declaraba suprimidos «los cargos de Presidente del Consejo de Ministros, Ministros de la Corona y los de Subsecretario de la Presidencia y de los demás Ministerios, excepto Estado y Guerra»⁴¹, y en su lugar se organizaba el Directorio

so a la formación de la Asamblea Nacional corporativa. Añade, citando a Laporta, que «a principios de los años veinte el régimen parlamentario liberal –en España el régimen parlamentario de la Restauración– era objeto de una crítica generalizada que llegaba incluso al que se ha considerado un organismo “tan tradicionalmente ajeno a la realidad vital española como la Academia de Ciencias Morales y Políticas”», donde se leen los críticos discursos de Adolfo Pons en 1921 y José Sánchez Guerra en 1923.

³⁹ *Gaceta de Madrid* de 16 de septiembre. Para ver en detalle la evolución de la organización administrativa de la Dictadura, de nuevo, GARCÍA MADARIA, José M.^a, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 233 ss. Sobre el período, puede verse ÁLVAREZ REY, Leandro, *Bajo el fuero militar: la Dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930)*, Universidad de Sevilla, 2006; recientemente, VERA SANTOS, José Manuel, *Primo de Rivera (1923-1930): de la monarquía decadente a la “deseada” República*, Madrid, Dykinson, 2019.

⁴⁰ Entre otros ceses de esa misma fecha, se publicaba en la misma *Gaceta* un Decreto del mismo día aceptando la dimisión del gabinete saliente en su conjunto: el Presidente del Consejo de Ministros, Manuel García Prieto; el Ministro de Estado, Santiago Alba y Bonifaz; el Ministro de Gracia y Justicia, Antonio López Muñoz; el Ministro de Guerra, Luis Aizpuru y Mondéjar; el Ministro de Marina, Juan Bautista Aznar y Cabañas; el Ministro de Hacienda, Félix Suárez Inclán; el Ministro de Gobernación, Martín Rosales; el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Joaquín Salvatella y Gibert; el Ministro de Fomento y Trabajo, Manuel Portella y Valladares; y el Ministro de Comercio e Industria, Luis Armiñán Pérez.

⁴¹ Por el artículo 5.º, «en los Ministerios en que se suprime el cargo de Subsecretario quedará al frente del personal y servicios dependientes del mismo el funcionario de mayor categoría y antigüedad en ella, con destino en cada Departamento ministerial, quien se encargará del despacho de todos los asuntos de trámite, sometiendo al acuerdo del Presidente del Directorio aquellos que por su importancia lo requieran o exijan su firma».

Militar, cuya presidencia correspondería a Primo de Rivera, que quedaba «autorizado a proponerme cuantos Decretos convengan a la salud pública» (1.º), con facultades de «Ministro único» (3.º), con «un General de Brigada o asimilado» para las diversas regiones y un Contraalmirante de la Armada (2.º) como Vocales del Directorio.

Sin embargo, no será hasta el Real Decreto de 12 de diciembre de 1923⁴² cuando el régimen quede «plenamente institucionalizado»⁴³, señalando que el Directorio «seguirá constituido en la misma forma que lo está actualmente», fijándose su funcionamiento: a) la labor del Directorio «será impersonal y de conjunto» sin que hubiese encargos de Departamento ministerial concreto ni de asuntos de manera permanente, correspondiendo toda la responsabilidad al Presidente; b) se reuniría por convocatoria del Presidente «o a petición de tres de sus miembros»; c) examinaría y aprobaría o rechazaría por votación, con voto de calidad del Presidente, el programa de Gobierno; d) el Presidente podría encomendar el estudio e informe de los asuntos que juzgase pertinentes a uno o varios de los generales del Directorio, pudiendo estos presentar «los que sean de su iniciativa»; e) el Presidente «podrá delegar sus funciones en un Departamento ministerial, o su facultad inspectora sobre cualquier servicio, en uno de los Vocales del Directorio», que recibiría para esto su misma autoridad en virtud de Delegación concedida por Real Orden; f) en caso de ausencia o enfermedad del Presidente, lo sustituiría el vocal más antiguo; g) cada general director dispondría «de una Secretaría de tres Jefes del Ejército o Armada o categorías similares de la Administración civil», con cuyo personal radicaría en la Presidencia el Negociado de Información y Prensa; h) el personal de la antigua Presidencia formaría la Secretaría de la actual «con las facultades y servicios que les están encomendados», j) la Presidencia dictaría las disposiciones de retribución del personal; k) los Generales recibirían preeminencias y honores correspondientes a los miembros del Gobierno. Como es lógico, la instauración de la Dictadura no había supuesto la desaparición de los servicios ministeriales, ni aun de los propios Departamentos, pues a tenor del artículo 2.º, cada uno «estará regido por un Subsecretario, con firma propia en los asuntos y resoluciones de trámite»⁴⁴, desempeñando la Subsecretaría en comisión los nombrados que ejerciesen algún cargo público. En los demás asuntos, despacharían directamente con el Presidente o Vocal delegado, serían oídos como informadores en los casos que se considerase oportuno, podrían asistir a las reuniones del Directorio con autorización del Presidente para dar cuenta de sus asuntos. El artículo 3.º establecía que

⁴² *Gaceta* de 22 de diciembre.

⁴³ SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, p. 233.

⁴⁴ En la *Gaceta* del mismo día se publicaban diversos Decretos nombrando Subsecretarios para los distintos Ministerios.

el público se dirigiría a los Ministerios respectivos, tramitándose sus asuntos con la máxima rapidez y elevándose a la Presidencia cuando, por su importancia, lo requiriesen. Al margen de la Administración central, se dictaron entonces los Estatutos local (1924) y provincial (1925), de los que se darán algunas notas más adelante, pero que dan idea de la coyuntura favorable para la articulación de reformas administrativas a diversos niveles⁴⁵.

En diciembre de 1925, «el Directorio Militar da por concluida su labor», iniciándose el conocido como *Directorio Civil*, y un Real Decreto de 3 de diciembre⁴⁶ suprimía los cargos de Presidente, Vocales y Secretario del Directorio Militar, disponiendo que «se restablecen los cargos de Presidente del Consejo de Ministros y Ministros de la Corona», estableciéndose una vicepresidencia para los casos de ausencia o enfermedad del Presidente, y otros Reales Decretos de la misma fecha ordenaban el cese de los miembros del Directorio, aunque nombraban Presidente del Consejo a Miguel Primo de Rivera. La composición inicial de este Gobierno era: Ministro de Estado, D. José María de Yanguas Mesía, Catedrático de Derecho internacional en la Universidad de Madrid; Ministro de Gracia y Justicia, D. Galo Ponte y Escartín, Fiscal del Tribunal Supremo; Ministro de Guerra, D. Juan O'Donnell y Vargas, Duque de Tetuán, General de división y Subsecretario del Departamento; Ministro de Marina, D. Honorio Cornejo y Carvajal, Vicealmirante de la Armada y Subsecretario de Marina; Ministro de Hacienda, D. José Calvo Sotelo, Director general de Administración; Ministro de Gobernación, D. Severiano Martínez Anido, Teniente general y Subsecretario de Gobernación; Ministro de Instrucción pública y Bellas Artes, D. Eduardo Callejo de la Cuesta, Catedrático de la Universidad de Valladolid; Ministro de Fomento, D. Rafael Benjumea y Burín, Conde de Guadalhorce e Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos; Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, –y Vicepresidente del Consejo de Ministros– D. Eduardo Aunós, Subsecretario del Departamento. Un Real Decreto de 4 de diciembre de 1925, suprimía las Subsecretarías en la

⁴⁵ GARCÍA MARTÍN, Javier, «Tema 19. La Administración como servicio público», *Historia de la Administración en España. Mutaciones, sentido y rupturas*, pp. 576 ss., se refiere con estas normas a «la extensión de las facultades discrecionales de la Administración». Resulta destacable la proliferación de manuales y compendios normativos a nivel local, por ejemplo: *Reglamento general de empleados del Ayuntamiento de Barcelona*, Barcelona, Imprenta Casa P. de Caridad, 1925; *Reglamento de Funcionarios Administrativos*, Ayuntamiento de Murcia, 1926; *Reglamento de servicios de los Funcionarios de la Excm. Diputación Provincial de Cádiz, formado a virtud de lo dispuesto en el artículo 154 del Estatuto Provincial*, Cádiz, Imprenta y Papelería de M. Cerón, 1927.

⁴⁶ *Gaceta* de 4 de diciembre, se explicaba que «reaparece el Consejo de Ministros como suprema encarnación del Poder ejecutivo que ha de mantener los fueros y el prestigio de la Autoridad, velando al propio tiempo por el bienestar social y la defensa de los legítimos intereses individuales. Este Consejo de Ministros ha de actuar, por lo tanto, investido de las máximas prerrogativas, con facultades legislativas, para que no queden sin abordar por carencia de ellas ninguno de los problemas candentes que son nervio y raíz de nuestra raza, muy singularmente aquellos de carácter económico».

Presidencia del Consejo y en todos los Ministerios (art. 1.º), pudiendo los Ministros delegar la firma «de los asuntos de trámite ordinario» en los Directores generales o Jefes superiores, quienes también podrían sustituir al titular en caso de ausencia o enfermedad. Los Ministros (2.º) despacharían directamente con los Directores generales y Jefes superiores asimilados, que serían nombrados (3.º) por el Consejo de Ministros a propuesta del Jefe del Departamento. Se organizaba en cada uno una Secretaría auxiliar de hasta seis funcionarios técnicos o administrativos, de libre designación ministerial, con diverso personal auxiliar sin que ello implicase aumento de plantilla de ninguna categoría.

La planta de la Administración fue reformada en 1928, por Real Decreto-Ley de 3 de noviembre, que reorganizaba los departamentos ministeriales⁴⁷. Se establecían, en total, los Ministerios de Presidencia y Asuntos exteriores (integrando al Ministerio de Estado en la Presidencia del Consejo); Justicia y Culto (hasta entonces, Gracia y Justicia); Ejército (hasta entonces, Guerra); Marina; Hacienda; Gobernación; Fomento; Instrucción pública y Bellas Artes; Trabajo y Previsión; y Economía Nacional. Los cambios de denominación se justificaban atendiendo «a razones de mayor propiedad y expresión de objetividad en la designación de los servicios». De esta forma quedaban organizados los diez Departamentos:

«1. Presidencia y Asuntos Exteriores:

- Consejo de Estado.
- Secretaría general de Asuntos Exteriores –desempeñada por un funcionario de Carrera diplomática con categoría de Embajador y con el personal de carreras Diplomática y Consular que estaba en el Ministerio de Estado–.
- Dirección general de Marruecos y Colonias.
- Consejo Superior de Aeronáutica.
- Junta Calificadora de Aspirantes a Destinos Públicos.
- Comisión del Motor y del Automóvil.
- Comité de Cultura Física.
- Patronato Nacional de Turismo.
- Oficialía Mayor.
- Secretaría Auxiliar.

2. Justicia y Culto –sin cambios–.

⁴⁷ La decisión era comunicada por Primo de Rivera en Consejo de Ministros del día anterior, el 2 de noviembre de 1928, a las 7 de la tarde. Parece que el proyecto expuesto por el Marqués de Estella sufrió leves modificaciones a propuesta de los ministros, acordándose someter el Decreto a sanción al día siguiente, aceptar la dimisión del Almirante Cornejo como Ministro de Marina, proponiendo para su sustitución Mateo García Reyes, y se proponía para el Ministerio de Ejército al General Julio Ardanaz, y para el de Economía Nacional al Conde de los Andes, *Actas de Consejo de Ministros. Alfonso XIII: Presidencia del General Primo de Rivera. Directorio Civil (1925-1930)*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992, pp. 312-313. El Real Decreto-ley se publicaba en la *Gaceta* de 4 de noviembre.

3. Ejército –sin cambios–.
 4. Marina:
 - Pierde la Dirección general de Pesca –a Fomento–.
 5. Gobernación:
 - Pierde la Dirección general de Abastos –a Economía Nacional–.
 - Pierde la Dirección general del Régimen de Transportes mecánicos por carretera, con sus Juntas Central y Provinciales –a Fomento–.
 6. Hacienda:
 - Se incorporan los Corredores de Comercio y su Junta Central, dependiendo en adelante de la Dirección general de Tesorería y Contabilidad, «al igual que los Agentes de Cambio y Bolsa».
 7. Instrucción Pública y Bellas Artes –sin cambios–.
 8. Fomento:
 - Dirección general de Obras públicas.
 - Dirección general de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por carretera.
 - Dirección general de Minas y Combustibles.
 - Dirección general de Montes, Pesca y Caza –con los servicios encomendados al Cuerpo de Ingenieros de Montes del Ministerio de Fomento y la Dirección general de Pesca, con el Consorcio de Almadrabas–.
 - Consejo Superior Ferroviario.
 - Consejo Superior de Combustibles.
- Directamente dependientes del Ministro:
- Juntas Central y Provinciales de Transportes por carretera.
 - Instituto Español de Oceanografía.
9. Ministerio de Trabajo y Previsión –asume los servicios de legislación de trabajo, Organización corporativa nacional, Estadística, Catastro parcelario, Emigración, Acción social, Seguros, Ahorro, Enseñanza profesional–:
 - Dirección general de Trabajo –con sus cuerpos consultivos y concesión de Medallas del Trabajo–.
 - Dirección general del Instituto Geográfico y Catastral –antes en el Ministerio de Estado–.
 - Dirección general de Acción Social y Emigración: Subdirección de Acción Social Agraria; Subdirección de Emigración; Subdirección de Obras sociales (esta con los servicios de «Familias numerosas», «Cooperativas», «Cajas Rurales», «Organización corporativa agraria»).
 - Dirección general de Previsión y Corporaciones: Subdirección de Seguros y Ahorro; Subdirección de Corporaciones (servicio general de Corporaciones, Corporación de la Vivienda, Bolsas de Trabajo y Paro forzoso); Subdirección de Enseñanza profesional (servicios del Estatuto de Enseñanza profesional, excepto Escuelas de Ingenieros Industriales).

Directamente dependientes del Ministro:

- Inspección general del Trabajo.
- Servicio general de Estadística.
- Servicio general de Cultura social.
- Asesoría Jurídica.
- Contabilidad.
- Personal.
- Oficialía mayor.
- Secretaría auxiliar.

Además, el Ministro de Trabajo preside el Consejo de Enlace de las Exposiciones de Sevilla y Barcelona.

10. Ministerio de Economía Nacional:

– Consejo de Economía Nacional –presidido por el Ministro, con Vicepresidente y Director general de sus servicios–: Comités, Consorcios y Comisarias (también Algodonera y de la Seda); Dirección general de Agricultura (Consejo Agronómico, Cámaras Agrícolas; Institutos, Escuelas, Estaciones y Establecimientos de Enseñanza agrícola o pecuaria); Dirección general de Comercio y Abastos (Comité de Vigilancia a la Exportación, Junta Nacional de Comercio Español en Ultramar, Cámaras de Comercio, de Navegación y del Libro); Colegios de Agentes Comerciales, Servicio de Ferias y Exposiciones nacionales y extranjeras, Juntas central y provinciales de Abastos; Dirección general de Industria (Registro de la Propiedad industrial, Cuerpo y Escuelas de Ingenieros Industriales, Comisión permanente de Electricidad, Comisión de Industria, y Comisión de Automovilismo, Colegios de Agentes de la Propiedad Industrial, Consejo Industrial, Cámaras de Industria, Servicio de Inspección de Pesas y Medidas, Servicio de Verificadores de Contadores y de Automóviles, Secretaría auxiliar del Ministro).»

Ampliando el análisis en lo que afecta a la organización estatal y como es sabido, en 1927 se había creado la Asamblea Nacional⁴⁸, organismo corporativo

⁴⁸ Real Decreto-Ley de 12 de septiembre de 1927, *Gaceta* de 14 de septiembre, exponía: «Para V. M., que sigue con solícita y constante atención las palpitaciones del vivir nacional y a quien el Gobierno procura tener informado de sus ideas y propósitos casi desde el mismo momento de concebirlos, no constituye novedad completa el proyecto de Decreto-Ley que el Consejo de Ministros somete por mi conducto a la aprobación Real. A los pocos meses de gobernar el Directorio ya surgió en su seno la idea de convocar una gran Asamblea, de dar vida a un órgano de información, controversia y asesoramiento de carácter general que colaborara con el Gobierno en la ardua obra que sobre él pesaba. Acaso fue razón para el diferimiento de esta idea que el tamaño de las dificultades que ofrecía entonces encauzar la vida nacional, herencia recibida en plena quiebra, aconsejaba la mayor, la casi exclusiva actuación del Poder ejecutivo. Las circunstancias han cambiado. La gobernación del país no presenta hoy más problemas que los normales en cualquier otro, y éstos se desenvuelven en un ambiente de depurada ciudadanía, confianza de opinión y disciplina social que permite escrutar el porvenir con optimismo. Más que la obra de saneamiento, en gran parte realizada, es ahora precisa la de reconstruir y custodiar la vida nacional, para mejor recoger los frutos que deben esperarse de sus propias iniciativas ciudadanas». ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*

asesor del Gobierno con un latente carácter transaccional y constituyente, y así se anticipaba en su creación que:

«no ha de ser el Parlamento, no legislará, no compartirá soberanías; pero por encargo del Gobierno y aun por iniciativas propias, colaborará en su obra con carácter e independencia garantizadas por su origen, por su composición y por sus fueros y, mientras interviene la actualidad, preparará amplia labor que someter en su día a la aprobación del órgano que la suceda, que por fuerza ha de tener carácter legislativo: la primera función vívida y palpitante; la segunda, académica y sosegada. Además, por delegación gubernativa, inspeccionará actuaciones, servicios y funciones con elevada autoridad y carácter efectivo y enjuiciará gestiones y, con prudente restricción, podrá recabar del Gobierno el conocimiento de sus propósitos, actos y orientaciones».

El intento *constituyente* cristalizaría en el *Anteproyecto de Constitución de la Monarquía Española* de 1929, redactado por la Sección 1.^a de la Asamblea⁴⁹. No siendo posible profundizar aquí en las previsiones de este texto, por el que (art. 1.º) «España es una nación constituida en Estado políticamente unitario. Su régimen de gobierno es la Monarquía constitucional», destaca a primera vista su carácter centralista –solo matizado por la descentralización administrativa que, a nivel municipal y provincial, contemplaba su Título IX–. Contemplaba unas Cortes unicamerales de composición tripartita (una parte por sufragio universal directo, treinta diputados de designación Real y carácter vitalicio y los restantes elegidos por «Colegios especiales de profesiones o clases»), un Poder ejecutivo desvinculado de control parlamentario, ejercido por el rey con la asistencia de los Ministros, sobre los que recaía el refrendo y la responsabilidad. Sin embargo, conviene destacar una novedad del texto, y es que el Título VIII (arts. 75-85) trataba en exclusiva «De la organización y gestión de los servicios públicos». Conforme al artículo 75:

«Los actos de mando, de gestión pública o privada, que requiera la función administrativa, se realizarán, por el Poder ejecutivo, con arreglo a la Constitución y a las leyes.

p. 42, destaca el apoyo inicial de esta iniciativa, «no solo por los partidos tradicionalistas, particularmente por la Unión Patriótica constituida entonces, sino también por el partido socialista y pensadores con esa tendencia», así Largo Caballero, Fernando de los Ríos, Álvarez Buyla, Dolores Cebrián, Llana... «era un indicio más de la transversalidad en la crítica al parlamentarismo liberal y burgués que en España, bajo la apariencia de un bipartidismo postizo, había quedado reducido a la representación de una oligarquía y la clase política que se había configurado en torno a ella. También se ponía de manifiesto la extensión y arraigo que habían alcanzado las concepciones organicistas y corporativas», y que en el socialismo arribaban por influencia krausista.

⁴⁹ *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional*, Apéndice 1.º al núm. 48, 6 de julio de 1929, día en que se presentaban otros proyectos legislativos, el Anteproyecto de Constitución va fechado el 17 de mayo.

Los actos y contratos en que la Administración obre como persona jurídica, quedarán sometidos a las reglas generales del Derecho privado, en la forma y con los límites que las leyes establezcan; y en tales casos, serán para ella de obligatorio cumplimiento las resoluciones de los Tribunales».

Se declaraba además la estricta sujeción de los funcionarios públicos⁵⁰ a lo dispuesto en la Constitución, leyes y normas dictadas por el Gobierno, garantizando su inamovilidad. Las reclamaciones de los particulares ante la Administración «con motivo de sus actos como gestora de los servicios públicos» se sujetarían a los trámites de toda controversia entre partes, reconociendo la posibilidad de acudir a los tribunales agotada la vía gubernativa, obligando las resoluciones judiciales a la Administración, «la cual sólo podrá dejar de ejecutar los fallos en los casos excepcionales y en la forma taxativa que señale la ley mediante el abono de la indemnización correspondiente (77). Los establecimientos educativos se declaraban bajo inspección del Estado, conforme al artículo 78, y «la enseñanza pública se constituirá en forma ordenada y orgánica, a fin de que, desde la Escuela a la Universidad, se facilite el acceso a la instrucción y a los grados a cuantos alumnos posean capacidad y carezcan de medios para obtenerlos, y se procure a todos, sin distinción, la más adecuada preparación profesional y cultural, la formación moral y religiosa y la educación ciudadana que favorezca el robustecimiento colectivo del espíritu nacional». Al efecto, se recabaría la colaboración de particulares y corporaciones, «sin perjuicio de la libertad de enseñanza» y se reconocían los derechos y deberes de funcionarios públicos al personal docente, al margen de previsiones específicas. Dentro de este sistema, las Universidades podrían obtener por ley «el reconocimiento de personalidad jurídica propia, con organización autónoma y patrimonio independiente». Se facultaba al Estado (79) para establecer normas jurídicas para organizar la vida del trabajo nacional, y «organismos paritarios, corporativos u otro diverso con análoga finalidad» con atribuciones para reglamentar el trabajo, aprobar contratos individuales o colectivos y facultades de jurisdicción arbitral, pudiendo ser considerados por ley como organismos de derecho público. Destaca también que es la propia concepción de servicio público la que se utiliza como vía de articulación del interés general, y así el artículo 80 establece:

«Podrá la ley, por motivos de utilidad social, atribuir el carácter de servicio público determinadas industrias o empresas que satisfagan necesidades de

⁵⁰ «Artículo 76. Los funcionarios públicos son servidores de la comunidad, y en el ejercicio de sus funciones deberán atenerse estrictamente a lo dispuesto en la Constitución, en las demás leyes en las normas dictadas por el Poder ejecutivo dentro de sus atribuciones.

La Constitución garantiza a los funcionarios el respeto de su inamovilidad establecida en leyes, el libre acceso a la vía judicial para el amparo de todos, sus derechos, y la libertad de exteriorizar sus opiniones en forma que no sea incompatible con el desempeño normal de la función que les esté encomendada, ni con las exigencias del interés público».

interés general, y reconocer al Estado el derecho de explotarlas, con monopolio o sin él, por sí mismo, mediante concesión o por arrendamiento.

También podrá reconocer ese mismo derecho a las Corporaciones locales, dentro de su órbita peculiar.

Los servicios públicos así reconocidos y los ya existentes se podrán organizar por ley como institutos o empresas autónomos, y gozar de bienes propios, ingresos separados de los generales del Estado y especiales fondos de reserva y garantía.

La ley determinará en cada caso la extensión de las atribuciones y responsabilidades de tales organismos, y las reglas a que se habrán de atener para la formación de presupuestos y rendición de cuentas».

En fin, los gastos para los servicios se atenderían a los créditos autorizados en los presupuestos –votados cada dos años– y se remitía a leyes especiales las alteraciones presupuestarias, la concesión de créditos extraordinarios, la enajenación de bienes de dominio público, la concesión de depósitos y puertos francos, el establecimiento de impuestos, apelación al crédito o prestación de garantías por el Tesoro. El Anteproyecto contemplaba también recursos de inconstitucionalidad frente a las normas del Ejecutivo y del Legislativo, que recaerían sobre la Sección de Justicia del Consejo del Reino, calificada de «Tribunal Constitucional». En cualquier caso, si la Dictadura había gozado de una amplia aceptación inicial, progresivamente perdida, el Anteproyecto despertaría el rechazo mayoritario que precipitaba el final del régimen⁵¹.

De la planta de la Administración al final del período de la Restauración da una precisa idea la *Guía Oficial de España* del año 1930⁵², que refleja el organigrama posterior a 1928 –tras la reforma de la planta administrativa de ese año– con mención de algunos cambios posteriores. La Presidencia del Consejo de Ministros y Asuntos Exteriores agrupaba servicios heterogéneos –al margen de la refundición del Ministerio de Estado en la Presidencia por Real Decreto de 3

⁵¹ Esta cuestión la abordó ÁLVAREZ CHILLIDA, Gonzalo, «El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la Asamblea Nacional de Primo de Rivera», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 93, julio-septiembre de 1996, pp. 359-375, especialmente pp. 363 ss. para el Anteproyecto. Referencia cómo «todos los sectores más o menos liberales, desde la derecha conservadora a la izquierda más democrática y republicana, y también la socialista, se unen para rechazar tajantemente el Anteproyecto de Constitución», unos para defender el modelo de 1876, otros rechazaban esta opción, bien para demandar una Monarquía democrática –con alguna reforma como la proyectada por la Asamblea de Parlamentarios de 1917–, bien para solicitar abiertamente unas Cortes Constituyentes republicanas, pues «la raíz de las diversas posturas ante el problema constitucional está en las diferentes apreciaciones de las causas de la crítica situación anterior a 1923, rechazada por todos», p. 368.

⁵² *Guía Oficial de España*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1930. Por los datos que aporta sobre la composición del gabinete, la información con la que se elaboró la guía –que introduce algunas actualizaciones en las páginas finales– debía de corresponderse con la vigente tras la remodelación ministerial de noviembre de 1928, pero con anterioridad al Gobierno Berenguer, véase URQUIJO GOITIA, José Ramón, *Gobiernos y ministros españoles en la Edad Contemporánea*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2008 (2ª ed.), pp. 112-113.

de noviembre de 1928— contaba con un cuerpo Técnico-Administrativo, una Secretaría Auxiliar y un Gabinete de Información y Censura de Prensa. Como organismos dependientes de la Presidencia figuraban: la Alta Comisaría de España en Marruecos⁵³; la Dirección general de Marruecos y Colonias⁵⁴; Inspección y Registro general de Cartografía⁵⁵; Consejo Superior Geográfico —íntimamente ligado a la Inspección—; Comisión Oficial del Motor y del Automóvil⁵⁶; Consejo Superior de Aeronáutica⁵⁷; y la Dirección general de Navegación y transportes aéreos⁵⁸. En el seno de la Presidencia figuraban: el Consejo de Estado; el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, creado por Real Decreto de 19 de junio

⁵³ En la Administración colonial figuraban organismos para los servicios de los territorios extrapeninsulares. Así la Alta Comisaría, con un Alto Comisario como Jefe superior de las fuerzas militares, un General como segundo Jefe, un Delegado general, y Directores de los servicios de Intervención civil y asuntos generales, de Obras públicas y Minas, de Colonización, y de los servicios tributarios, económicos y financieros. Un Delegado del Alto Comisario se encontraba al cargo de la Zona meridional del Protectorado en Marruecos, mientras que un Gobernador general, junto con su personal, se encargaba de los territorios del Golfo de Guinea.

⁵⁴ La Dirección, creada por Real Decreto de 15 de diciembre de 1925, agrupando servicios de la Oficina de Marruecos creada el año anterior, así como de la Sección Colonial del Ministerio de Estado, organizada por Real Decreto de 31 de diciembre de 1926), la componían: Secretaría y Gabinete de Cifra; Sección civil de Asuntos de Marruecos; Sección civil de Asuntos Coloniales; Sección de asuntos militares; Sección de Contabilidad; Asesoría técnica de Obras públicas, con dos Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, uno de ellos Jefe; Registro general y Archivo; Asesoría Médica; Información Estadística.

⁵⁵ Creado por Real Decreto de 26 de diciembre de 1923 y modificado por Real Decreto de 10 de marzo de 1926, actuando en coordinación con el Instituto Geográfico y Catastral, con un Inspector General, tres vocales y dos secretarios. Amparado por la misma normativa, el Consejo superior Geográfico tenía un Presidente —el Inspector general de Cartografía—, nueve vocales y dos secretarios.

⁵⁶ Creada, como detalla la *Guía oficial de España*, p. 124, «al objeto de procurar la nacionalización de la industria para producir el motor y el automóvil en proporciones suficientes para cubrir las necesidades del Estado; y a tal fin, se exime a los fabricantes nacionales de contribuciones, impuestos y arbitrios, siempre que cumplan determinadas condiciones», por Real Decreto-ley de 9 de abril de 1927, compuesta por un Presidente, Vicepresidente, Secretario general, 25 vocales y un Asesor jurídico. Albergaba una Sección de Adquisiciones, con personal de Contabilidad y Caja compuesto por un Jefe, tres Técnicos, un Interventor Delegado del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública y un Contable.

⁵⁷ Con un Presidente —el del Consejo de Ministros—, Vicepresidente, Secretario, Vicesecretario, 4 Técnicos —uno Habilitado—, y Consejeros Permanentes del Ministerio de Estado, del Ejército, de Marina, con sus respectivos suplentes, y Consejeros eventuales Oficiales de Hacienda, Gobernación, Fomento, Justicia y Culto, Instrucción pública, Trabajo y Economía Nacional; también del Consejo de la Economía Nacional, del Consejo Nacional de Combustibles, de la Inspección y Registro general de Cartografía, del Instituto Geográfico y Catastral, de la Dirección Superior Técnica de la Industria Militar Oficial, de la Junta Técnica e Inspectora de Radiocomunicación, de la Comisión Oficial del Motor, de la Asociación Francisco de Vitoria, de la Comisión de Ensayo de Materiales del Ministerio de Trabajo, de la Dirección General de Marruecos y Colonias,

⁵⁸ Con un Director general, un Secretario y cinco Secciones, albergaba la Caja del Tráfico Aéreo, gestionada por un Interventor, un Contador, un Tesorero y un Auxiliar.

de 1924⁵⁹ al reunir las funciones del Tribunal de Cuentas del Reino y de la Intervención general de la Administración del Estado; la Intervención general del Estado; y Gobernadores civiles de las Provincias. Además, la Secretaría general de Asuntos Exteriores agrupaba al Supremo Tribunal de la Rota de la Nunciatura, la Diputación y Consejo de la Grandeza de España, el personal del Cuerpo Diplomático y Consulados, así como las diversas Reales Órdenes y Corporaciones nobiliarias del Reino. El Ministerio de Justicia y Culto albergaba su Secretaría Auxiliar y Personal Técnico, y figuraban: la Dirección general de Asuntos Judiciales y Eclesiásticos, la Dirección general de los Registros y del Notariado y la Dirección general de Prisiones. Además, vinculadas al Ministerio, la Comisión general de Codificación⁶⁰, el Tribunal Metropolitano y Consejo de las órdenes de Santiago, Calatrava, Alcántara y Montesa. Dentro de la jerarquía de instituciones judiciales, además de las Audiencias territoriales, se encontraba el Tribunal Supremo, con un Presidente y tres salas: primera, de lo Civil, con dos secciones; segunda, de lo Criminal; tercera, con dos secciones. Albergaba un Ministerio fiscal, y una Secretaría, con un secretario para el Tribunal y otro de la Fiscalía. Por Real Decreto de 21 de junio de 1926 se había creado un Consejo Judicial y un Consejo Fiscal, y desde el Real Decreto de 11 de Julio de 1902 el Patronato Real para la Represión de la Trata de Blancas.

En el Ministerio de Ejército, Ayudantes de Campo, una Secretaría con tres Negociados, personal de Asesoría y Justicia, una Secretaría Auxiliar. Formaban parte del mismo la Dirección general de Preparación de Campaña y la Casa Militar de S.M. el Rey. Figuraban también el Consejo Supremo de Guerra y Marina, con una Comisión de Táctica, el Vicariato General Castrense y la Intendencia General Militar y Ordenación de pagos de Guerra; el Consejo de Administración de la Caja de Huérfanos de la Guerra; y un Negociado de Ajustes y Liquidación de los Cuerpos Disueltos del Ejército. El personal lo componían el Estado Mayor, Cuerpo de Ingenieros, Cuerpo de Intendencia, Cuerpo de Intervención Militar, Cuerpo de Sanidad Militar, Aeronáutica Militar, Tropas de la Real Casa, Clero Castrense, Cuerpo de Inválidos Militares, Cuerpo Jurídico Militar, Cuerpo de la Guardia Civil y Cuerpo de Carabineros. Vinculada al Ministerio, aparecía también la Cruz Roja Española⁶¹. El Ministerio de Marina,

⁵⁹ *Gaceta* de 20 de junio. Sobre el organismo, véase MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de, «El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, pp. 123-190.

⁶⁰ Con cuatro Secciones: primera, de Derecho civil; segunda, de Derecho mercantil; tercera, de Derecho penal; cuarta, de organización y procedimientos judiciales. Albergaba una Comisión permanente, con el mismo Presidente que la general, los Presidentes de las cuatro secciones, dos vocales de cada una y un Secretario, también el mismo que la general.

⁶¹ Como Jefe Supremo, S. M. la Reina D.^a Victoria Eugenia, y una Asamblea Suprema, nombrada por Real Decreto de 5 de junio de 1924, con un Comisario Regio-Presidente, un Vicepresidente, 10 vocales, un Contador, un Tesorero, un Secretario general y 5 vocales natos (la

con una Secretaría Auxiliar, albergaba: la Dirección General de Campaña y Servicios del Estado Mayor; la Dirección General de Aeronáutica, con un Director, un Jefe de Negociado y un Auxiliar; Secciones de Material, de Personal, de Escuelas, de Ingenieros⁶², de Artillería y de Sanidad; Intendencia General; Dirección General de Navegación; Junta Superior de la Armada; Junta de Clasificación y recompensas; Jurisdicción de Marina en la Corte; Archivo Central y Biblioteca Central. Como personal del Cuerpo general de la Armada: los Ingenieros de la Armada, Ingenieros Artilleros de la Armada, Cuerpo de Infantería de Marina, Cuerpo de Contaduría e Intervención, Cuerpo de Sanidad de la Armada, Cuerpo Eclesiástico de la Armada y Cuerpo Jurídico de la Armada. Del Ministerio de Marina dependían, además, una serie de Establecimientos científicos: el Observatorio de Marina, el Depósito Hidrográfico, la Comisión Hidrográfica, la Escuela Naval Militar, la Academia de Artillería de la Armada, la Academia de Ingenieros y de Maquinistas, la Escuela de Infantería de Marina y la Escuela de Aprendices Marinos Especialistas. Por último, el Colegio de Administración de la Asociación Benéfica para los Huérfanos de Generales, Jefes y Oficiales de los Cuerpos de la Armada; el Colegio de Nuestra Señora del Carmen para Huérfanos de la Armada; los Estados Mayores de los Departamentos; el personal de Inscripción Marítima; los Arsenales y los Cuerpos de Contramaestres, Maquinistas de la Armada, Condestables, Practicantes, y Auxiliares de Oficinas de Marina.

El Ministerio de Hacienda albergaba el gabinete del Ministro, que contaba con una Secretaría auxiliar, una Oficialía Mayor y un Jefe de Personal. Contaba el Ministerio con una Sección de Carabineros. Dentro del Departamento se ubicaban numerosos organismos: Junta Consultiva de la Moneda; Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes; Consejo superior bancario; Tribunal Económico-administrativo Central; Junta superior del Catastro; Comisión permanente de la Delegación regia para la represión del contrabando; Dirección general de Rentas públicas; Dirección general de Aduanas; Dirección general de Tesorería y Contabilidad; Dirección general de la Deuda y Clases pasivas; Dirección general de lo Contencioso del Estado; Dirección general del Timbre; Dirección general de Propiedades y Contribución Territorial; Dirección de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre; Tesorería-Contaduría Central; Caja general de Depósitos; Ordenaciones de Pagos por obligaciones de los

Duquesa de San Carlos, Camarera Mayor de Palacio, el General Jefe de la Sección de Sanidad en el Ministerio de la Guerra, el General Jefe de la Sección de Sanidad de la Armada, el Director general de Sanidad y el Vicario general del Ejército y de la Armada. Los cargos mencionados los copaban miembros de la aristocracia.

⁶² Dentro de la Sección de Ingenieros, con un Jefe de Sección y un Secretario, había dos Negociados: Primero, Personal y Obras Civiles e Hidráulicas, con un Jefe y un Auxiliar; Segundo, Buques de Nueva Construcción y Carenas, con Jefe y Auxiliar.

distintos Departamentos ministeriales. Además, el Ministerio contaba con las Administraciones provinciales. Vinculadas a la Hacienda, figuraban el Banco de España, el Banco Hipotecario de España, la Compañía Arrendataria de Tabacos, y las Bolsas de Comercio de Madrid y Barcelona. Por último, dependían de Hacienda la Junta Sindical del Colegio de Agentes de Cambio y Bolsa de Bilbao y la Junta Central de los Colegios de Corredores de Comercio.

En el Ministerio de la Gobernación –cuya Subsecretaría había sido suprimida por Real Decreto de 4 de diciembre de 1925– se agrupaban organismos y servicios de procedencia heterogénea. En el Departamento figuraban: la Dirección general de Administración; la Dirección general de Comunicaciones; la Dirección general de Seguridad⁶³; y la Dirección general de Sanidad⁶⁴. Había tres Secciones: Sección primera, Central, con un Jefe y 4 negociados, siendo el tercero y cuarto Registro general y Archivo y Biblioteca, respectivamente; Sección segunda, de Orden público, con un Jefe y 2 negociados, el primero, de Policía, y el segundo, para la Guardia Civil; Sección tercera, de Habilitación y Contabilidad, con un Jefe Habilitado y un Jefe de Negociado. Funcionaba también la Comisión Especial de Sanidad Local del Real Consejo de Sanidad, con un Presidente, Vicepresidente, Vocales (10, entre ellos, Secundino Zuazo) y un Secretario y el Consejo Superior de Protección a la Infancia⁶⁵ –en cuya composición figuraba el Ministro de Gobernación (y Vicepresidente del Gobierno), entonces D. Severiano Martínez

⁶³ Con dos Jefaturas superiores, para la Policía Gubernativa de Madrid y de Barcelona.

⁶⁴ Compuesta de un Jefe superior de Administración, 3 Jefes de Administración de primera clase, 3 Jefes de Administración de segunda clase, 14 Jefes de Administración de tercera clase y una Asesoría Jurídica.

⁶⁵ El mejor resumen lo ofrece la propia *Guía Oficial* de 1930, pp. 673-674: «Este Consejo Superior, en el orden administrativo es un centro directivo, y en el social una entidad dedicada a ejercer acción protectora, adoptando resoluciones gubernativas en favor de la infancia y del desvalido, correspondiéndole entender en cuanto se refiere a mendicidad en general. Se compone el Consejo Superior de vocales natos y electivos, estos últimos pertenecientes a distintos centros benéficos e intelectuales, bajo la presidencia del Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación. Hállanse constituidas las Juntas provinciales y locales, que presiden, respectivamente, los Gobernadores civiles y Alcaldes, los cuales organismos están íntimamente relacionados con el Consejo Superior. Anualmente el Consejo concede premios y recompensas, mediante concurso, a los médicos, maestros, matrimonios pobres con varios hijos, personas que han salvado la vida de algún niño, fundadores de instituciones benéficas y a los particulares que hayan realizado actos meritorios en favor de la infancia. Se publica el boletín *Pro Infancia*, órgano oficial del Consejo Superior y de las Juntas. En la ley de Presupuestos de 1911 fue creado el impuesto de 5 por 100 de localidades de espectáculos públicos, destinado a todas las Juntas de protección a la infancia». Entre la normativa referente al organismo, cita la Ley de 12 de agosto de 1904, Real Decreto de 24 de enero de 1908 como Reglamento de desarrollo, Real Decreto de 21 de marzo de 1909 creando la Sección técnico-administrativa; como normativa complementaria, Real Decreto de 12 de abril de 1910 aprobando el Reglamento de Puericultura y Primera infancia, Real Decreto de 19 de junio de 1911 reorganizando los trabajos del Consejo Superior y las Juntas provinciales y locales, y otras Reales órdenes sobre recaudación del impuesto del 5%, represión de la mendicidad, de publicaciones obscenas, concursos de premios, explotación de menores, Asamblea Nacional de 1914, etc. Añade que «la Ley sobre organización y atribuciones de los Tribunales tutelares de menores encomienda al Consejo

Anido⁶⁶, así como los Tribunales tutelares de menores, con una Comisión de Apelación (un Presidente, 4 vocales y un Secretario) y una Comisión Directiva de los Tribunales (con un Presidente –el mismo que la anterior, Edelmiro Trillo–

Superior de Protección a la infancia, la misión de intervenir en su funcionamiento, radicando en el mismo la Comisión de Apelación y la Comisión directiva».

⁶⁶ La composición era:

«Presidente:

Excmo. Sr. D. Severiano Martínez Anido, Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Gobernación.

Vicepresidente:

Excmo. Sr. D. Ángel Pulido y Fernández, Vicepresidente del Real Consejo de Sanidad.

Secretario General:

Ilmo. Sr. D. Rafael de Tolosa Latour.

Vicesecretario:

Excmo. Sr. D. Pedro Sangro y Ros de Olano, Marqués de Guad-el-Jelú.

Vocales natos y electivos:

Excmo. Sr. Obispo de Madrid-Alcalá.

Excmo. Sr. Gobernador civil de la provincia de Madrid.

Excmo. Sr. Presidente de la Audiencia territorial.

Excmo. Sr. Presidente de la Diputación provincial.

Excmo. Sr. Director general de Sanidad.

Ilmo. Sr. D. Enrique Suñer, Director de la Escuela Nacional de Puericultura.

Ilmo. Sr. D. Jesús Sarabia y Pardo, por la Real Academia nacional de Medicina.

Excmo. Sr. D. Ángel Díaz Benito, por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Ilmo. Sr. D. Nicasio Mariscal y García, por la Sociedad Española de Higiene.

Excma. Sra. Condesa de Orizaba, por la Junta de Damas de Honor y Mérito.

Ilmo. Sr. D. Miguel Gómez Cano, por la Sociedad protectora de los niños.

Ilmo. Sr. D. Vicente Moran de Burgos, por la Sociedad Económica Matritense.

Ilmo. Sr. D. Roque Reyes Romero, por la Cuna de Jesús.

Ilmo. Sr. D. Rafael de Tolosa Latour, por el Dispensario de niños de pecho.

Ilmo. Sr. D. Emilio Zurano, por el Círculo de la Unión Mercantil.

Excmo. Sr. D. Mariano Núñez Samper, por el Círculo de la Unión Industrial.

Ilmo. Sr. D. Manuel Fernández Navamuel, por la Escuela Normal de Maestros.

Excmo. Sr. Marqués de Retortillo, por la Escuela Normal de Maestras.

Ilmo. Sr. D. Francisco Ruano Marzuchelli, por la Asociación de propietarios.

Excmo. Sr. D. Miguel Granell, por el Fomento de las Artes.

Ilmo. Sr. D. José Mouriz y Riesgo, por el Centro Instructivo del Obrero.

Excmo. Sr. D. Fernando Sol de Villa, por la Asociación de la Prensa.

Excmo. Sr. D. Joaquín Ruiz Jiménez, por la Asociación Nacional de Sanatorios y Hospicios Marinos.

Excmo. Sr. D. Pedro Pablo de Alarcón, por el Consejo de Trabajo.

Ilmo. Sr. D. Ángel Díaz Benito, por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Padres de familia y madres de familia:

Ilmo. Sr. D. Baltasar Hernández Briz.

Ilmo. Sr. D. José Velasco Pajares.

Excma. Sra. D.^a Dolores Fernández de García Kolhy.

Ilma. Sra. D.^a Julia Peguero de Trallero.

8 vocales, un Secretario y un Vicesecretario). Dentro de la Dirección general de Administración, en la que se inscribían gran parte de los servicios de beneficencia del Ministerio, funcionaban seis Secciones: Sección primera (Funcionarios de Administración local, concursos, oposiciones y escalafones); Sección segunda (Régimen municipal); Sección tercera (Régimen provincial); Sección cuarta (Estadística de la vida local); Sección quinta (Beneficencia particular); Sección sexta (Beneficencia general), dentro de la cual se inscribían los establecimientos generales del mismo servicio⁶⁷; Sección Séptima (Dirección-Administración de la *Gaceta de Madrid* y *Guía Oficial de España*); Sección octava (Asesoría jurídica) y Sección novena (Reemplazos). Vinculados a los servicios de Beneficencia del Ministerio funcionaba también la Junta Superior de Beneficencia⁶⁸ y las Juntas provinciales de Beneficencia, y el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Madrid.

Vocales Obreros:

D. Ángel Sánchez Jabardo.

D. Juan Tejero Díez.

[...]»

Además, otros 21 Vocales nombrados por Real Orden, un Vocal Jefe de las Secciones de Protección a la Infancia y Tribunales de Menores (D. Miguel Gómez Cano) y tres Vocales de Honor del Consejo Superior (D. Juan de la Cierva y Peñafiel, D. Amalio Gimeno, Conde de Gimeno, y D. Adolfo Valleespinosa y Vior).

⁶⁷ Gestionados por Juntas de Patronos, que presidía invariablemente S.A.R. la Srma. Sra. Infanta D.^a María Isabel, y de composición eminentemente aristocrática, los establecimientos que operaban en 1930 eran: Colegio de la Unión y Colegio de Ciegos de Santa Catalina en Vista Alegre; Manicomio de Santa Isabel, en Leganés; Hospital de la Princesa, Hospital de Nuestra Señora del Carmen, Hospital de Jesús Nazareno e Instituto Oftálmico, todos ellos en Madrid; Hospital del Rey, en Toledo; Manicomio de Nuestra Señora del Pilar, en Zaragoza. En la *Guía...*, pp. 685 ss. se detallan, además, los miembros de la Orden civil de Beneficencia, creada en 1856.

⁶⁸ Su organización fue establecida por Real Decreto de 9 de abril de 1926. En su composición figuraban:

«Presidente:

Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación.

Vicepresidente:

Ilmo. Sr. Director general de Administración,

Vocal Secretario:

D. José Hernández Reigón, Jefe de la Sección de Beneficencia particular del Ministerio de Gobernación. Valverde, 44. Madrid.

Vocales Natos:

Excmo. e Ilmo. Sr. Obispo de Madrid-Alcalá.

Excmo. Sr. D. Manuel Moreno y Fernández de Rodas, Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia. Sagasta, 20. Madrid.

Excmo. Sr. Gobernador civil de Madrid.

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid.

Excmo. Sr. Presidente de la Diputación provincial de Madrid.

Sr. Jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Gobernación.

Sr. Jefe de la Inspección técnica de Beneficencia del propio Ministerio.

La Dirección general de Comunicaciones estaba a cargo de un Director general, y tenía una Subdirección general con un Subdirector, dos Abogados del Estado, dos Arquitectos y un Ingeniero. De un lado figuraban los servicios de Correos⁶⁹, con un Inspector general, cuatro Inspectores centrales, un Jefe de Explotación y cuatro negociados centrales: Negociado central de personal, Registro y archivo, con Jefes a cargo de Personal, Registro, Personal Subalterno, Archivo general y Archivo de Personal; Negociado central de Contabilidad y Estadística, con Jefes de Contabilidad, de Estadística y de Habilitación; Negociado central de edificios y locales, con un único Jefe; y Negociado central de legislación, Biblioteca y museo y Talleres Gráficos de la Dirección general, con un Jefe general y otros para Legislación, Biblioteca y Talleres gráficos. Constaban tres Secciones: Sección primera (Transportes postales), con un Jefe de Sección y Negociado de Ambulantes y ferrocarriles, Negociado de Conducciones y Negociado de Material de Transportes; Sección Segunda (Servicios postales), con un Jefe de la Sección y Negociado de Material, Negociado de Servicio internacional, Negociado de Correspondencia ordinaria y Prensa, Negociado de Correspondencia privilegiada y Negociado de Paquetes postales; Sección tercera (Servicios bancarios) con Jefe de la Sección y Negociado de Caja Postal, Gerencia del Giro, Negociado de Giro interior, Negociado de Giro internacional y Negociado de Contabilidad del Giro. En los servicios de Correos funcionaba la Caja Postal de Ahorros, dentro de la cual constaban un Consejo de Vigilancia⁷⁰,

Vocales Electivos:

[...]».

Once vocales electivos nombrados a fecha de elaboración de la *Guía*, constando algunos miembros de la aristocracia, un Catedrático de la Facultad de Medicina o el Obispo de Pamplona.

⁶⁹ La *Guía...*, p. 705, indica que el Cuerpo de Correos fue creado por Real Decreto de 12 de marzo de 1889, reorganizado por otro de 14 de diciembre de 1927, cuando se produjo su división en una escala de Jefes y otra de Oficiales, figurando también un Cuerpo de Aspirantes y Auxiliares femeninos. Indicaba que «el personal subalterno lo forman 550 individuos entre porteros y ordenanzas, auxiliándoles en el reparto de la correspondencia 5.963 carteros rurales y 6.491 peatones. Los servicios que se prestan actualmente son, además de la recepción, transporte y entrega de la correspondencia, tanto ordinaria como certificada, los de valores declarados y en metálico, paquetes postales, objetos asegurados, envíos contra reembolso, tarjetas de identidad y de emigrantes, giro postal y caja de ahorros, la cual presta su concurso a los Retiros obreros».

⁷⁰ En el Consejo de Vigilancia constan:

«Presidente:

Excmo. Sr. Ministro de la Gobernación.

Vicepresidente:

Ilmo. Sr. Director general de Comunicaciones.

Vocales:

Excmo. Sr. Intendente general de Marina.

Excmo. Dr. Presidente del Instituto de Reformas Sociales.

Excmo. Sr. Presidente del Instituto Nacional de Previsión.

un Consejo de Administración⁷¹ –ambos organismos de composición heterogénea interdepartamental– y la Administración general de la Caja, a cargo de un Jefe Superior de Administración como Administrador general, un Tesorero, un Contador, un Cajero de resguardos y un Interventor de Tesorería. El servicio, por último, albergaba un Jefe, un Segundo Jefe e Interventor y un Oficial Mayor para el Correo Central, dos inspectores provinciales y los Administradores principales y centrales de cada provincia. Con una estructura paralela se organizaba el servicio de Telégrafos⁷², con un Inspector General, un Jefe de Explotación, y las siguientes divisiones: un departamento de Servicios, con el Negociado 1.º (Personal) y Negociado 2.º (Gerencia del Giro Telegráfico); Primera División (Servicios interiores), con un Jefe de la División y Negociado 3.º (Contabilidad), Negociado 4.º (Legislación y expedientes), Negociado 5.º (Archivo), y Negociado 6.º (Servicio interior); Segunda División (Servicio internacional), con un Jefe de la División y Negociado 7.º (Servicio internacional), y Negociado 8.º (Contabilidad internacional); Tercera División (Servicios técnicos), con un Jefe de la División, una Jefatura de la red,

Ilmo. Sr. Director general de Primera enseñanza.

Ilmo. Sr. Obispo de Madrid-Alcalá.

Excmo. Sr. Presidente de la Cámara de Comercio.

Secretario:

Ilmo. Sr. Administrador general de la Caja Postal de Ahorros».

⁷¹ Lo componían:

«Presidente:

Ilmo. Sr. Director general de Comunicaciones.

Vicepresidente:

Ilmo. Sr. Director general de Tesorería y Contabilidad.

Vocales:

Ilmo. Sr. Jefe de la Sección de Banca.

Ilmo. Sr. Subdirector General de Comunicaciones.

Ilmo. Sr. D. Javier Mateos Montalbo, Subgobernador del Banco de España.

Ilmo. Sr. Abogado del Estado, Asesor de la Dirección General de Comunicaciones.

Ilmo. Sr. Delegado del Tribunal Supremo de la Hacienda pública.

Ilmo. Sr. D. Matías Gómez Latorre, Vocal obrero del Instituto de Reformas Sociales.

Ilmo. Sr. D. Wenceslao González.

Ilmo. Sr. D. Carlos Caamaño.

Excmo. Sr. D. Alonso Gullón y García Prieto.

Ilmo. Sr. D. Julio Rodríguez Mourello.

Ilmo. Sr. Ordenador de Pagos de la Caja de Depósitos».

⁷² *Guía...*, p. 709, refiere la creación del Cuerpo por Real Orden de 6 de octubre de 1852, pasando a ser servicio oficial por otra de 27 de noviembre de ese año, regulando una Ley de 1855 la correspondencia privada. Fue reorganizado por Real Decreto de 14 de diciembre de 1927, dividiéndolo en dos escalas –como Correos– de Jefes y de Oficiales. Contaba también con Auxiliares de Oficinas, Auxiliares femeninos, Auxiliares mecánicos, Operarios, más de millar y medio de Capataces y Celadores y aún más Repartidores.

y Negociado 10.º (Material, locales y mobiliario), Negociado 11.º (Cables), Negociado 12.º (Telefonía), Negociado 13.º (Radiotelefonía) y Talleres. Además, figuraba una Escuela Oficial de Telegrafía, con Director, Jefe de Estudios, y una Junta Consultiva. Además, existían Jefes de los Centros Telegráficos en las provincias que disponían de ellos.

La Dirección general de Sanidad aunaba un amplio abanico de servicios⁷³, a cargo de un Director general, y figuraban un Inspector general de Instituciones sanitarias, un Inspector general de Sanidad exterior, un Inspector general de Sanidad Interior y un Jefe de la Sección Administrativa, además de Jefes técnicos de Sección (uno para la de Farmacia y otro de Veterinaria), un Jefe Médico de Instituciones sanitarias, un Jefe Médico de Sanidad interior y otro de Sanidad exterior; por último, los Inspectores provinciales de Sanidad. Vinculado a estos servicios se encontraba el Real Consejo de Sanidad⁷⁴, así como el Instituto Nacional de Higiene de Alfonso XIII y el Hospital del Rey, de Chamartín de la Rosa, instituciones, estas dos últimas, que por Real Decreto-ley de 7 de diciembre de 1924 conformaban la Escuela Nacional de Sanidad. Por último, en diversas localidades existían las Estaciones Sanitarias de Puertos y Fronteras.

El Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes agrupaba multitud de organismos docentes de diversos niveles en todo el territorio. Su organización administrativa central albergaba una Secretaría Auxiliar del Ministro, a cargo de un Jefe, una Dirección general de Primera Enseñanza, una Dirección general de Bellas Artes, un Jefe Superior de Administración Civil y diversos Oficiales de Secretaría y Jefes de Administración Civil, así como las Secciones de Archivo, Bibliotecas y Museos, Archivo general y Asesoría jurídica. Además, albergaba el Consejo de Instrucción pública⁷⁵, el Patronato Nacional de Sordomudos y de Ciegos, el Patronato Nacional de Anormales, las Universidades⁷⁶, Institutos, Escuelas de Comercio, Escuela Normal Central de Maestros, Escuela de Estudios superiores

⁷³ La *Guía...*, pp. 712-713, especifica que «su cometido se refiere a todos los asuntos sanitarios, aguas minerales, balnearios, servicio facultativo de Marina mercante, estaciones sanitarias de fronteras, publicidad y cooperación sanitaria internacional, higiene, cementerios, inhumaciones, exhumaciones, embalsamamiento y traslado de cadáveres, vigilancia de la asistencia médica domiciliaria y hospitalaria, etc., etc. También desde el punto de vista sanitario están sometidos a su acción y vigilancia los Hospitales, Asilos y demás instituciones de la Beneficencia particular». Lo componían las Secciones de Sanidad exterior, Sanidad interior, Instituciones sanitarias y Sección administrativa.

⁷⁴ Con un Presidente, que era el Ministro de la Gobernación, dos Vicepresidentes y 34 consejeros.

⁷⁵ Creado en 1843, su última reorganización se debía a Reales Decretos de 14 de octubre de 1921 y de 25 de julio de 1926, compuesto por un Presidente, un Secretario general, diversos Consejeros y, como Consejeros natos: el Director general de enseñanza superior, Director general de primera enseñanza, Director general de Bellas Artes, Rector de la Universidad Central y Obispo de Madrid-Alcalá. Funcionaba además, para cada curso, una Comisión permanente.

⁷⁶ Había en 1930 once distritos universitarios: Madrid, Barcelona Canarias (La Laguna), Granada, Oviedo, Salamanca, Santiago, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza.

del Magisterio, Escuelas de Artes y Oficios Artísticos, Escuela del Hogar y profesional de mujer, Escuela Central de idiomas, Escuelas Especiales (la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid y la Escuela especial de Pintura, Escultura y Grabado, en Madrid; y la Escuela Superior de Arquitectura y la Escuela de Artes y Oficios Artísticos y Bellas Artes, en Barcelona); el Real Conservatorio de Música y Declamación; Cuerpo y Junta facultativa de Archivos, Bibliotecas y museos, Reales Academias, Ateneo científico, literario y artístico de Madrid, Real Sociedad Geográfica y otras Reales Academias en diversas ciudades⁷⁷.

El Ministerio de Fomento albergaba, como parte de su organización central, una Secretaría Auxiliar, a cargo de un Jefe, las Direcciones generales de Obras públicas, de Ferrocarriles y Tranvías, de Minas y Combustibles, y de Montes, Pesca y Caza. Además, figuraba un Jefe superior de Administración como Oficial Mayor, tres Jefes de Administración de primera clase, cinco Jefes de Administración de segunda clase y siete Jefes de Administración de tercera clase, además de un Negociado central, un Negociado de Contabilidad, servicio de Habilitación, Archivo general, Registro general y Cierre y Asesoría Jurídica. La Dirección general de Obras públicas, además de su Director general, encuadraba: Negociado de Personal, Sección de Carreteras, Negociado de Construcción de carreteras, Negociado de Conservación de carreteras, Negociado de Caminos vecinales, Sección de Aguas, Negociado de Aguas, Negociado de Trabajos hidráulicos, Sección de Puertos, Negociado de Confederaciones Hidrográficas, Negociado de Puertos, Negociado de Concesiones y Señales marítimas, Negociado de Estadística, Negociado de Expropiaciones, y Negociado de Urbanización y Construcciones. En el ámbito de las obras públicas funcionaba el Cuerpo Nacional de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, con un Jefe Superior, un Segundo Jefe, y el Consejo de Obras públicas, con un Inspector general como Presidente, cuatro Presidentes de Sección, 17 Inspectores generales, 6 Secretarios de Sección, un Secretario general, y 9 Ingenieros subalternos. Además, en cada provincia figuraba un Ingeniero Jefe, y otros estaban a cargo de las Divisiones de Trabajos hidráulicos⁷⁸. Además, existían por entonces la Confederación Hidrográfica del Ebro, la Confederación Hidrográfica del Duero, la Confederación del Segura, la Confederación del Guadalquivir y los Canales de Taivilla, Murcia y Cartagena. Junto a ellas, la Confederación Sindical Hidrográfica del Pirineo Oriental y el Canal de Isabel II.

⁷⁷ Además de la Academia de Bellas Artes y Real Academia de Ciencias y Artes, de Barcelona, se encontraban: la Real Academia Sevillana de Buenas Letras; la Real Academia de Bellas Artes de San Carlos, en Valencia; la Real Academia de Bellas Artes de San Luis, de Zaragoza; la Real Academia de Bellas Artes de la Purísima Concepción, en Valladolid; la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes, de Córdoba; y la Real Academia de Bellas Artes y Ciencias Históricas, de Toledo.

⁷⁸ Estas divisiones eran: División hidráulica del Sur de España, Duero, Ebro, Miño, Canal de Isabel II, División hidráulica del Segura, Guadiana, Guadalquivir, Júcar, Tajo, Señales marítimas (con dos Jefes) y División hidráulica del Pirineo.

Vinculados a las Obras públicas: el Patronato del Circuito Nacional de Firms Especiales, con un Presidente, un Director, y un Jefe por cada una de las Secciones (Noroeste, Este y Sur), además de un Jefe de Oficina; el Comité Ejecutivo del Patronato, de composición interdepartamental; la Escuela Especial de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos; y el Consejo de la Energía.

La Dirección general de Ferrocarriles y Tranvías y Transportes por Carretera constaba, además del Director general y una Secretaría Auxiliar, y un Jefe de Personal y Asuntos generales, de cuatro Secciones: Primera sección (Concesión de Ferrocarriles), Segunda sección (Construcción de Ferrocarriles); Tercera sección (Explotación de Ferrocarriles) y Cuarta sección (Tráfico de Ferrocarriles). Había también cuatro Divisiones de Ferrocarriles; Primera (Madrid), Segunda (Barcelona), Tercera (Madrid) y Cuarta (Málaga). Las Jefaturas de Estudios y Construcciones de Ferrocarriles agrupaban: Primera Jefatura (Madrid), Segunda Jefatura (Madrid), Tercera Jefatura (Cantábrico), Tercera Jefatura (Galicia), Cuarta Jefatura (Madrid), Quinta Jefatura (Madrid), Sexta Jefatura (Madrid), Jefatura de Explotación de Ferrocarriles por el Estado (Madrid), y Jefatura Provisional del ferrocarril de San Martín de Valdeiglesias y Valle del Tiétar (Madrid), además del Comité Técnico de Electrificación de ferrocarriles y el Comité Asesor del mismo. El Consejo Superior de Ferrocarriles –creado por Real Decreto de 30 de enero de 1924– se componía de: Presidente Nato, el Ministro de Fomento; Presidente Efectivo –entonces D. Antonio Mayandía–; Vicepresidente; Vocales de la Delegación del Patrimonio Ferroviario Nacional, de la Delegación de los Concesionarios de Ferrocarriles, de la Delegación de los Usuarios de Ferrocarriles y una Representación de los Agentes y Obreros ferroviarios; Secretario general; Vicesecretario general; Jefe de la Oficina de Explotación comercial; Jefe de la Oficina de Contabilidad y Caja; Jefe de la Oficina Técnica; Jefe de la Oficina de Información, Estadística y Publicaciones; y Jefe de la Oficina de Asuntos generales y Legislación. A cargo de la Dirección general funcionaba el servicio de Transportes Públicos Mecánicos Rodados por Carretera⁷⁹ y la Junta Central de Transportes por Carretera, presidida por el Director general y, como vocales Natos, el Director general de Obras públicas, el Director general de Comunicaciones, el Coronel del Regimiento de Radiotelegrafía y Automovilismo, el Jefe Superior de Industria en el Ministerio de Economía Nacional, el Jefe de la Sección de Transportes del ministerio de Hacienda y el Jefe del Servicio Militar de Ferrocarriles; además de los Vocales electivos y el Vocal secretario, figuraba un Comité permanente con el Presidente, Secretario y cinco vocales, y las Juntas provinciales de Transportes por Carretera.

⁷⁹ El servicio había pasado al Ministerio de Fomento por Real Decreto de 3 de noviembre de 1928, reorganizado por otro de 22 de febrero de 1929, por la que se reorganizaba y pasaba a depender de la Dirección general de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera.

La Dirección general de Minas y Combustibles, además del Director general, una Secretaría auxiliar y un Negociado de personal, albergaba la Sección de Minas e Industrias Combustibles, con dos Negociados, la Sección de Combustibles, y la Sección de Estudios Geológicos, Investigaciones mineras y Aguas subterráneas, con el Consejo de Minería, el Instituto Geológico de España y los Servicios de los distritos mineros. Por Real Decreto de 22 de enero de 1926 se había creado el Consejo Nacional de Combustibles. La Dirección general de Montes, Pesca y Caza, con el Director y una Secretaría auxiliar, albergaba la Sección de Montes, con tres negociados (Propiedad forestal, producción forestal y Repoblaciones e Hidrología forestal) y uno de personal, la Sección de Pesca y Caza, con otros tres (Grandes pesquerías, Estudios comerciales e industriales y Asuntos generales; Legislación pesquera, preparación técnica y estadística; Pesca fluvial y caza). Albergaba también el Cuerpo de Ingenieros de Montes con el Consejo forestal (con tres secciones), Divisiones hidrológico-forestales (siete, a cargo de Ingenieros Jefes y las Direcciones locales de Pesca Marítima; y otros servicios, como el de Estadística de la Producción Forestal, el Laboratorio de la Fauna Forestal Española, Piscicultura y Ornitología, el Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias, y la Escuela especial de Ingenieros de Montes. Además, el Consejo Superior de Pesca y Caza y, como centro autónomo, el Instituto Español de Oceanografía, y la Escuela.

Por último, el Ministerio de Trabajo y Previsión, que había sido de Trabajo, Comercio e Industria hasta el Real Decreto-ley de 3 de noviembre de 1928, por el que se creó el Ministerio de Economía Nacional trasladando los servicios de Comercio e Industria, albergaba una Secretaría Auxiliar del Ministro, y como Administración Central una Oficialía Mayor (con Secretaría, Registro general y Archivo y Habilitación), Sección de Personal, Asesoría Jurídica, Sección de Contabilidad, Sección de Cultura Social, Sección de Publicidad, Dirección general de Trabajo y las Subdirecciones general de Trabajo y general de Acción social. Al margen de la Administración provincial, el Ministerio agrupaba un heterogéneo grupo de organismos, entre ellos: Consejo de Trabajo, Junta de Acción Social, Dirección general de Corporaciones, Junta Central de Formación Profesional, Inspección general del Trabajo, Inspección general de Emigración, Junta Central de Emigración, Junta de Colonización interior, Servicio general de Estadística, Consejo de Cultura Social, Escuela Social de Madrid, Junta Administrativa del Ministerio, Instituto Nacional de Previsión, Instituto de Reeducción Profesional, Patronato Nacional del Trabajo a domicilio, Junta Central de perfeccionamiento obrero, Dirección general del Instituto Geográfico y Catastral, Observatorio Astronómico, Servicio Meteorológico, Escuelas Industriales, Junta Consultiva de las Cámaras de la Propiedad y Cámaras de la Propiedad urbana. El Ministerio de Economía Nacional agrupaba también un amplio grupo de servicios y organismos: Dirección general de Agricultura, Consejo Agronómico, Asociación general

de Ganaderos, Servicio de Higiene y Sanidad pecuarias, Sociedades Económicas de Amigos del País, Orden Civil del Mérito Agrícola, Consejo de la Economía y Dirección general de Aranceles, Dirección general de Comercio y Abastos, Junta Nacional de Comercio de Ultramar, Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Cámaras Oficiales de Comercio, Comisión permanente de Comercio, Cámara Oficial del Libro de Madrid, Cámara Oficial del Libro de Barcelona, Dirección general de Industria, Comisión permanente de Industria, Escuela Central de Ingenieros Industriales, Inspecciones Provinciales de Industria, Comisión permanente Española de la Electricidad, Comisión Permanente de Pesas y Medidas, Comisión Permanente de Automovilismo y Laboratorio de Investigación Industrial para la Fabricación de Vidrios Científicos.

La *Guía*⁸⁰ ofrecía también un compendio de las reformas llevadas a cabo tras la dimisión del presidente Miguel Primo de Rivera, el 28 de enero de 1930 –había habido una crisis parcial por la dimisión de José Calvo Sotelo como Ministro de Hacienda, sustituido por el entonces Ministro de Economía, el Conde de los Andes, a su vez sustituido por Sebastián Castedo– y la constitución del Gobierno de Dámaso Berenguer, que juraba el 30 de enero. Así, por Real Decreto de 5 de febrero de 1930 se había restablecido la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros; este Departamento recibía por Real Decreto de 25 de febrero la Dirección general del Instituto Geográfico y Catastral –entonces en el de Trabajo–. Además, por Real Decreto-ley de 4 de febrero se derogaba el de 19 de junio de 1924, que había refundido en el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública las funciones del Tribunal de Cuentas del Reino y la Intervención general de la Administración del Estado, restableciendo el primero. Por Real Decreto de 5 de febrero se admitían las dimisiones de los miembros de la Comisión de Gobierno interior de la Asamblea Nacional, y esta era disuelta por Real Decreto-ley de 16 de febrero. Por su parte, las Delegaciones gubernativas creadas en 1923 eran suprimidas por un Real Decreto de 22 de febrero. El Ministerio de Estado se restablecía por Real Decreto-ley de 22 de febrero, siendo su primer titular D. Jacobo Fitz-James Falcó Portocarrero y Osorio, Duque de Alba –hasta entonces Ministro de Instrucción Pública, donde le sustituirá D. Elías Tormo y Monzó–. El Ministerio de Justicia y Culto veía restablecida la Subsecretaría por Real Decreto-ley de 7 de febrero. El 23 de febrero se restablecía la Subsecretaría de Ejército –suprimiendo la Dirección general de Instrucción y Administración. En Hacienda, un Real Decreto-ley de 5 de febrero restablecía el cargo de Subsecretario, y por otro de la misma fecha se restablecían en su integridad los preceptos de la ley de Administración y Contabilidad de 1911. En el Ministerio de la Gobernación, la Subsecretaría se restablecía por Real Decreto de 10 de febrero, por Real Orden de 25 de febrero se restablecía, dependiente de la misma,

⁸⁰ *Guía Oficial de España*, 1930, pp. 1001 ss.

la Sección de Política; además, un Real Decreto de 16 de febrero disponía el cese y sustitución, con fecha del 25, de todos los integrantes de las Diputaciones provinciales —excepto de la de Navarra— y por otro del día siguiente se ordenaba que el 25 se constituyesen los Ayuntamientos en la forma determinada. En el Ministerio de Fomento, volvía a la Dirección general de Navegación los servicios de Pesca marítima por Real Decreto de 27 de febrero. En el Ministerio de Economía se creaba el cargo de Subsecretario por Real Decreto-ley de 8 de febrero, por otro del mismo día se organizaban los servicios de abastos bajo la dependencia de la Dirección general de Agricultura, y por Real Decreto de la misma fecha se suprimían las Cámaras de la Propiedad rústica creadas en 1929, restableciendo las Cámaras Agrícolas provinciales.

1.2 Empleado público

En relación con el régimen del empleado público, que se verá en profundidad más adelante, es fundamental el conocimiento de los antecedentes inmediatos, que se han tratado ya de forma específica⁸¹. El hito fundamental previo a la República, en este ámbito, había sido y seguiría siendo el «Estatuto» de Maura —Ley de 22 de julio y Reales Decretos de 7 de septiembre de 1918—⁸², estructuralmente similar a la configuración de 1852, pero que conseguía frenar el problema de las cesantías al declarar la inamovilidad de los funcionarios «base

⁸¹ Es de obligada mención GUTIÉRREZ RENÓN, Alberto, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 29-70, especialmente pp. 35 ss.; GONZÁLEZ ANTÓN, Ricardo, *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración civil del Estado (1828-1963)*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 1996; también MUÑOZ LLINÁS, Jaime Ignacio, «La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918», *Revista de Derecho UNED*, núm. 12, 2013, pp. 595-618; el mismo autor, recientemente, ha abordado el tema en una tesis doctoral, publicada como *La función pública en España (1827-2007)*, Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2019, para el Estatuto de Maura véanse pp. 41-43, 64-65, 82-85, 99, 118-119, con la regulación de incompatibilidades del Real Decreto-ley de 12 de octubre de 1923 en pp. 119-120, y 146-147; también hay un trazado de la evolución del empleado público contemporáneo en SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, especialmente pp. 206 ss.

⁸² Ley de Bases de 22 de julio de 1918, publicada en *Gaceta de Madrid*, núm. 205, 24 de julio de 1918, pp. 222-225; y Reales Decretos de 7 de septiembre de 1918: aprobando el Reglamento para la aplicación de la ley de Bases de 22 de julio de 1918 a los Cuerpos generales de la Administración Civil del Estado y al personal subalterno de la misma; Real Decreto disponiendo se apliquen a los funcionarios técnicos y a los especiales, así como a los Cuerpos facultativos o especiales, con sujeción a las reglas que se publican, las disposiciones que la Ley de 22 de julio del año actual anuncia para los funcionarios de la Administración civil del Estado; y Real Decreto disponiendo se ajusten a las reglas que se publican la formación de las plantillas de los Cuerpos generales de la Administración civil del Estado, comprendidos en la Ley de 22 de julio del año actual, y de los Cuerpos facultativos o especiales as los que se adapten las disposiciones de la misma Ley, en *Gaceta de Madrid*, núm. 251, 8 de septiembre de 1918, pp. 646-657.

indispensable para que pueda hablarse de una carrera administrativa»⁸³ y establecer el ingreso mediante procesos de selección basados en el mérito. El Estatuto de Maura, en sus bases, establecía escalas de personal técnico, con diversas categorías, y auxiliar, de categoría única. Reglamentaba los ingresos, ascensos, excedencias, traslados, jubilaciones, clases pasivas, en definitiva aportaba el marco jurídico por el que se regirían los funcionarios hasta pasada la mitad de siglo.

La Ley de 1918, además de enfrentarse a las más diversas coyunturas políticas, tenía sus propias carencias⁸⁴. En primer lugar, las disposiciones especiales del propio texto legal, creando la primera de ellas «una clase de Oficiales cuartos á extinguir»; en segundo lugar, se hizo difícil la superación del particularismo al haber dejado el desarrollo a reglamentos de cada Departamento; finalmente, la falta de conexión entre Escalas, categorías y clases, punto especialmente vulnerable ante el paulatino deterioro de las retribuciones.

De los diversos rasgos con los que Nieto categoriza la concepción de la burocracia a través del tiempo⁸⁵, el período correspondiente a las reformas de Primo de Rivera se caracteriza por la visión de la burocracia «como forma de corrupción», pretendiendo solventar los problemas que aquejaban a la función pública con medidas concretas que, no obstante, «adolecen del mismo defecto que acarrearía, andando los años, la propia ruina del Dictador, a saber: una ruda simplicidad que desconoce por completo la realidad social sobre la que opera»⁸⁶, dando como resultado, habitualmente, la inaplicación de la norma.

⁸³ GUTIÉRREZ RENÓN, Alberto, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», p. 35.

⁸⁴ GUTIÉRREZ RENÓN, *ibidem*, pp. 37 ss.; muchos de los problemas mencionados, observados a largo plazo, son comentados por GARRIDO FALLA, Fernando, *Reformas de la función pública*, Discurso leído el día 19 de febrero de 1985 en el acto de su recepción pública como académico de número..., Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1984, especialmente pp. 45 ss., así la disociación de las previsiones legales y la realidad administrativa; la incomunicación entre los cuerpos técnico-administrativos como consecuencia de los defectos de la norma, así como la falta de «un cuerpo general interministerial», creándose una nueva planta para cada organismo; la proliferación tanto de los cuerpos generales como de los especiales; el choque entre el cuerpo general técnico-administrativo y los cuerpos especiales dentro de cada departamento, distribuidos sin atender a razones funcionales; finalmente, las retribuciones se habían mantenido inalteradas en el sueldo base a pesar de la devaluación de la moneda, si bien esto dio también lugar a ocupaciones alternativas para los funcionarios y al establecimiento de tasas en contraprestación por ciertos servicios.

⁸⁵ NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo* pp. 293 ss. (cap. V), habla de la Burocracia como organización (período correspondiente a la reforma de López Ballesteros); de la Burocracia como patrimonio político (para los años centrales del siglo XIX); la Burocracia como poder (para la época de la reforma de Bravo Murillo); la Burocracia como fuerza social (que cristaliza en la reforma de 1918); la Burocracia como forma de corrupción (para las reformas de Primo de Rivera); la Burocracia como zona exenta del poder político (correspondiente con el período republicano); la Burocracia como patrimonio de unos grupos (para el período posterior a la Guerra Civil); y la Burocracia como forma de gobierno (desde finales de los años 50).

⁸⁶ NIETO, *ibidem*, pp. 321 ss., menciona para este período: la Real Orden de 17 de septiembre de 1923, sobre régimen de funcionarios públicos, enmendada parcialmente por Real Orden

Para ilustrar esta concepción, cita tres ejemplos de las reformas primorriveristas de la función pública. El primero es el relativo a la asistencia de los funcionarios a sus puestos, con la Real Orden de 17 de septiembre de 1923, sobre régimen de funcionarios públicos. Al respecto, conviene trazar el itinerario de la normativa referente al horario de oficinas para los empleados de la Administración Central, pues esta última regulación venía a sumarse a una larga lista de modificaciones en lo que afectaba al horario de trabajo de los funcionarios. Si en 1918 la Ley de Maura establecía, en la base 7.^a, que «los funcionarios residirán en el lugar donde su función radique, y asistirán como minimum seis horas á la oficina los días laborables, despachando los expedientes que tramiten dentro de los plazos marcados en las leyes y Reglamentos de procedimiento administrativo, reputándose como falta el incumplimiento de esta obligación», el Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre de ese año, se limitaba a reiterar esta disposición en su artículo 30, indicando que esas seis horas «se acomodarán a las necesidades de las respectivas dependencias». Será una Real Orden de 17 de septiembre de 1918⁸⁷ –diez días después, aunque entraría en vigor el 7 de octubre– la que fije las horas de oficina para todos los Ministerios de la Administración Central, indicando que «por regla general» habrían de realizarse de nueve de la mañana a una de la tarde, y de tres a cinco⁸⁸, aunque

de 10 de noviembre de 1923, reduciendo una hora la jornada, con el horario para oficinas en Canarias en Real Orden de 24 de noviembre; Real Orden de 1 de octubre, suspendiendo oposiciones y Real Decreto de la misma fecha, amortizando vacantes, citando como ejemplo de su inaplicación las Reales Órdenes de 5 de septiembre, a Judicatura; de 6 de septiembre, a Magisterio; de 20 de septiembre, a Cuerpo de Vigilancia; de 3 de noviembre, para destinos civiles del Ministerio de la Guerra; o de 7 de noviembre, para abogados del Estado; Real Decreto de 12 de octubre de 1923, de incompatibilidades, luego derogado por Real Decreto de 23 de diciembre de 1928 (se cita como Real Decreto-ley de 12 de octubre, pero no se ha encontrado coincidencia con norma de esa fecha); o la Real Orden de 10 de abril de 1924, para evitar admitir recomendaciones para provisión de cargos, no modificada pero tampoco cumplida. Se verifica así que «muy pocos meses después de septiembre, la primera ofensiva de Primo de Rivera contra la corrompida burocracia ministerial había fracasado en todas sus líneas».

⁸⁷ Se publicaba también, en esa *Gaceta*, de 18 de septiembre, otra Real Orden con la misma fecha en relación con la actualización de los sueldos de acuerdo con la Ley de Bases, que serían devengados desde primero de mes y abonados a primero de octubre para los funcionarios cuyas plantillas hubiesen sido aprobadas antes del 23 de septiembre, aplicándose los sueldos antiguos en caso de no haber justificación de las nóminas o aprobación de las plantillas a tiempo, liquidándose la diferencia en nómina especial cuando se obtuviese.

⁸⁸ Esta norma continúa adoleciendo de cierto particularismo, indicando el propio artículo 1.º que «con respecto á los Negociados, las Secciones o los servicios en que por especiales motivos convenga variar la antedicha designación, el Ministro respectivo propondrá al Consejo de Ministros y publicará en la *GACETA* la Real orden oportuna, cuidando de que algunas de las horas coincidan con las ordinarias», remitiéndose a ulterior regulación para las dependencias provinciales (art. 3.º), dando libertad para la fijación de horas extraordinarias (4.º), dejando a los Jefes la comprobación del cumplimiento (5.º) y a los Subsecretarios, Directores generales y Jefes de dependencia la inspección y la observancia de la aplicación de las sanciones (arts. 7.º y 8.º, remitiéndose este último a las sanciones *graves* del art. 58.3 del Reglamento de 7 de septiembre).

conviene indicar que «únicamente las dos horas desde las once á la una se admitirá la comunicación con el público». Este horario interrumpido no debió de contar con general aceptación, tal y como se desprende de la exposición que, poco después, introduce una Real Orden de 26 de octubre de 1918 –sin haberse cumplido veinte días de vigencia de la disposición anterior–, al apuntar a una instancia formulada el 13 de octubre «por funcionarios de todas las categorías del Cuerpo general de Administración civil de la Hacienda pública, pidiendo que se reforme el horario oficial de asistencia a las oficinas, en el sentido de no interrumpir el trabajo de cada día» y cuyas manifestaciones, pese al –apunta– «general acatamiento» del horario vigente, eran «notoriamente compartidas por el personal de los restantes ministerios». A raíz de esta petición se modificaba el horario, continuado a partir del 1 de noviembre, de ocho de la mañana a dos de la tarde, endureciendo las sanciones en caso de incumplimiento e instaurando un mecanismo para premiar a los cumplidores⁸⁹. En fin, las funciones no debían de atenderse adecuadamente cuando se hizo necesario el citado Decreto de 17 de septiembre de 1923, que expone que a las normas anteriores «no se presta actualmente el acatamiento debido, originando perturbaciones en los servicios públicos y los daños consiguientes a los intereses del país», y que reduce en una hora la jornada, de nueve de la mañana a dos de la tarde, obligando a los Jefes de sección pasar a los de Dependencia una lista de firmas de los empleados a su cargo a las nueve y cuarto, expresándose también en términos rotundos en caso de incumplimiento, pues «la falta de asistencia a la oficina, sin causa justificada y comprobada a satisfacción de los respectivos jefes, será corregida: la primera vez, con suspensión de empleo y sueldo de un mes; la segunda, durante un año, y en caso de nueva reincidencia, con la cesantía o separación definitiva del servicio»⁹⁰, castigando al propio Jefe de Dependencia que consintiese la falta con el abono de los haberes del empleado que no hubiese asistido. El 10 de noviembre –sin haberse cumplido un mes de vigencia de la norma anterior–, una Real Orden Circular declaraba que, a partir del día 15, el horario sería de diez de la mañana a dos de la tarde.

La cuestión horaria no es el único problema que pretende solucionarse con el Real Decreto de 17 de septiembre de 1923, sino que en los artículos siguientes pone orden en otros aspectos del funcionamiento de las oficinas públicas,

⁸⁹ Se ordenaba a los Jefes dar cuenta semanal al Subsecretario, Director General o Jefe de dependencia de toda falta de puntualidad o asistencia, quienes impondrían la corrección o incoarían expediente sancionador (art. 2.º); pudiendo conmutarse estas sanciones por descuentos de sueldo (3.º) que podrían constituir un «fondo de descuentos y premios» (4.º) para distribuir, en su caso, entre los que el Jefe de dependencia considerase merecedores «por su asistencia y laboriosidad» en el siguiente trimestre (5.º).

⁹⁰ En el artículo 2, directamente, «se declaran cesantes los empleados de todas las dependencias oficiales que por viciosa costumbre y por censurable tolerancia de sus Jefes, no asistían habitualmente a las Oficinas o Centros de que dependen».

disponiendo que «quedan suprimidas en absoluto todas las agregaciones de funcionarios de un Centro oficial a otro distinto del que presen sus servicios» (art. 3.º) y prescribiendo que «en las Oficinas del Estado no se permitirá la entrada de personas que no presten en ella sus servicios» (4.º) y obligaba a establecer un servicio de reclamaciones, de curso obligatorio e inmediato al Jefe de Dependencia (5.º). Pero el alcance del Decreto va más allá, y en un artículo adicional prohíbe realizar «por Centro alguno ministerial o sus dependencias» nuevos nombramientos de personal; medida que iría acompañada por las establecidas posteriormente –señala Nieto como segundo caso– en Real Decreto de 1 de octubre⁹¹, que en su artículo 2.º ordenaba la amortización de la cuarta parte de las vacantes que se produjesen; y en la Real Orden Circular de la misma fecha, publicada «como aclaración e interpretación del artículo adicional de la Real orden de esta Presidencia fecha 17 del pasado mes», disponiendo que «queden en suspenso todas las oposiciones o concursos anunciados para realizar nuevos nombramientos de personal en las Dependencias del Estado» salvo, claro está, que «las necesidades del servicio lo exijan de modo imprescindible», en cuyo caso se propondría y justificaría al Directorio Militar. Esas necesidades se apreciaron en poco tiempo, pues no tardarían en convocarse oposiciones en los más variados sectores –algunas durante el propio mes de octubre–, y las amortizaciones de plazas, aunque extendidas en el tiempo, se produjeron de forma parcial.

Por último, se pone de ejemplo el Real Decreto de 12 de octubre de 1923 para la cuestión relativa a las incompatibilidades, el cual exponía que «motivo de escándalo y suspicacia ha venido siendo para la moral pública el hecho insólito, desde un punto de vista de sana ética, de que vivan en ocasiones en maridaje, o sólo temporalmente divorciadas, las altas funciones ministeriales con las de Directores, Consejeros, Abogados o Asesores de las grandes Compañías o Empresas de servicios públicos o contratistas del Estado, cuyos intereses, en ocasiones en pugna o contraposición con aquéllos, corresponde defender celosamente a los más altos y responsables funcionarios de la Nación», por lo que se comenzaba ordenando que los que fuesen o hubiesen sido Ministros, Presidentes de las Cámaras, Consejeros de Estado o parte del Directorio (art. 1.º) «no podrán pertenecer a los Consejos de Administración de las Compañías, Empresas o Sociedades que tengan contratos con el Estado, o que por la índole de las operaciones a que se dediquen tengan

⁹¹ Otro Real Decreto, de 30 de septiembre, pero publicado en la misma *Gaceta*, de 2 de octubre, suspendía la prohibición de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, que impedía en su artículo 41 transferir partidas entre diversos conceptos de los presupuestos generales, añadiendo en el artículo 2.º que «si las necesidades del momento, la reorganización de servicios o la constitución de otros nuevos exigirán llevar a efecto alguna transferencia de crédito», sin rebasar la cifra total de gastos, los Subsecretarios y Encargados de los ministerios debían proponerla al Jefe del Gobierno para que, de acuerdo con el Directorio Militar, lo sometiese a resolución del monarca.

relación o intervención en un servicio público. No podrán tampoco ser Abogados, asesores ni desempeñar en ellas ningún cargo retribuido ni gratuito», lo que se extendía (2.º) a Subsecretarios, Directores generales, o quienes desempeñasen cualquier cargo en Administración central o local, incluso de elección popular, para las entidades que guardasen relación «por la índole de sus operaciones» con los servicios de su departamento hasta cuatro años después del cese. La norma no iba dirigida exclusivamente a los funcionarios, sino que imponía obligaciones a las Sociedades, así que en su escritura de constitución, consignasen que no podrían formar parte las personas comprendidas en los artículos 1 y 2 (4.º), imponiéndose la acreditación de esta condición para concursos y subastas de servicios públicos (5.º). Estas medidas eran notablemente atenuadas, años después, por un Real Decreto de 23 de diciembre de 1928, que justificaba las nuevas medidas haciendo referencia a la lejanía temporal de organizaciones políticas anteriores y por tanto en la ausencia de una finalidad práctica de las viejas incompatibilidades, «de este modo se precisa en términos que no dejan lugar a dudas ni sospechas, la debida separación entre el servicio del Estado y de los fines públicos, y el servicio de particulares intereses». Manteniendo una estructura similar a la norma de 1923, mantiene que los altos funcionarios no podrían, «si no es en representación, o como Delegados del Gobierno»⁹² pertenecer a las sociedades «cuando por la índole de las operaciones o de los asuntos exista relación directa cont[r]actual con el Estado, corporaciones de derecho público o con la realización de algún fin o servicio público», con similares limitaciones para otros empleados públicos; no obstante, la incompatibilidad se extendía a cinco años desde el cese en la mayor parte de los supuestos, e incluía a los oficiales letrados del Consejo de Estado en activo (4.º).

Estos casos –a los que se añade la fútil pretensión de regular la provisión de cargos, por Real Orden de 10 de abril de 1924, para evitar admitir recomendaciones o cambios de destino– son suficientes para ilustrar el corto alcance de las re-

⁹² La introducción de esa afirmación no resulta en absoluto casual si se tiene en cuenta que, tan solo unos días después, el 30 de diciembre de 1928, se publicaba en la *Gaceta* un Real Decreto-ley de 29 de diciembre, relativo a la intervención del Estado en Compañías y Empresas particulares, justificaba la introducción de Delegados del gobierno en las entidades privadas «cualquiera que sea la naturaleza específica de algunas de ellas», otorgando su artículo primero a la Delegación designada en «Bancos, Compañías, Sociedades y Consorcios que guarden relación directa contractual con aquél, o que sean concesionarios de servicios públicos», derecho de asistencia con voz y voto a las sesiones de cualquier organismo directivo, y de veto para acuerdos sociales que considere lesivos para el interés público. Se supeditaba a emisión de acciones, bonos u obligaciones, a la autorización del Ministerio de Hacienda, debiendo colocar el 75 % de las «de soberanía» –que otorgan derecho a voz y voto– entre españoles. El artículo 4.º facultaba al Gobierno para designar representantes «en todas las Compañías concesionarias o arrendatarias de servicios públicos que de un modo directo estén sujetas al control del Estado», a decisión del Ministerio del que dependiesen, pero señalando que esa previsión «no será aplicable, salvo declaración expresa, a las entidades mera y exclusivamente constructoras de obras públicas». El artículo 5.º excluía también a las entidades concesionarias municipales o provinciales.

formas iniciadas en esta época en lo que afecta al régimen de los empleados públicos. La inaplicación y, sobre todo, las numerosas rectificaciones –no exclusivas de esta etapa– hicieron difícil la consolidación de modificación alguna en la situación vigente.

1.3 Servicios públicos

Es difícil ubicar la introducción y extensión del término *servicio público* en España, y este no es lugar para ello. No obstante, puede ser clarificador esbozar la formación del concepto. En la *Nueva Recopilación*⁹³ de 1567, *públicos* aparece ya adjetivando a *oficios*, a *negocios* o *contratos*; y existe también una idea recurrente de *bien* o *beneficio* público. Pero para entroncar con una idea de servicio público, habrá de pasar aún bastante tiempo. Entrado el siglo XVIII, *servicio* muestra un abanico de acepciones, entre ellas y al margen de las de connotación castrense, recoge el *Diccionario de autoridades*⁹⁴ la de «utilidad, ò provecho, que resulta à alguno de lo que otro executa en atencion suya», no de *servitium*, sino de *utilitas*. Pero junto a la definición antedicha hay otra, «la porcion de dinero ofrecida voluntariamente al Rey, o à la República para las urgencias del Estado, ù bien público. Lat. *Pecuniarium servitium*»⁹⁵. Esta acepción, también tradicional, interesa no solo por la referencia expresa al bien público, sino por la vinculación entre el objeto y el fin al que se destina. Da la impresión de que por esa vía se alejasen significativo y significado, para pasar a aludir en cierta medida al propio

⁹³ Por supuesto, era habitual la expresión de «oficio público», así el Libro VII, títulos 3-4 o, en ese mismo libro, el título 7, de los «terminos publicos»; aparecen muchas otras expresiones que no procede enumerar, pero sirvan de ejemplo: I, 7, 9, «actos publicos»; I, 7, 25 «salario público»; I, 7, 27, «bien público» –término muy habitual–; II, 1, 9 «beneficio público»; II, 4, 62, «negocios públicos»; II, 6, 16, «delitos públicos»; II, 9, 3, «oficio público», refiriéndose al escribano –también usualmente adjetivado público– al que se inhabilita; III, 6, 35, «obras públicas», etc., se utiliza la edición de la *Recopilación de las leyes destos reynos...*, Madrid, Catalina de Barrio y Angulo y Diego Diaz de la Carrera, 1640.

⁹⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de autoridades*, t. VI, p. 99, Madrid, Imprenta de la Real Academia Española, 1739, p. 99, recoge otras, como «el acto de servir», «estado de criado», «rendimiento y culto, que se debe à Dios», «mérito, que se hace sirviendo: especialmente à los Principes, y en la guerra», «obsequio, que se hace en beneficio del igual, ò el amigo». Ya en la segunda mitad del siglo, TERREROS Y PANDO, Esteban de, *Diccionario castellano con las voces de ciencias y artes...*, t. III, Madrid, Viuda de Ibarra, 1788, p. 478, recoge otras interesantes acepciones: «que se hace por un Rei, por el estado, por el público, tanto en la guerra, como en la paz. Fr. *Service*. Lat. *Obsequium, officium, ministerium, opera*. It. *Servigio*. Especialmente se dice de la guerra, o magistratura. Fr. é It. *Id*. Lat. *Opera, ministerium*»; «la acción de servir, o trabajar en cualquier cosa. Fr. *Service*. Lat. *Famulatus, officium, servitium, servitius*. It. *Servizio, servizio, servitù*».

⁹⁵ A partir de 1817, de *Pecuniarum donatio*, véase REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua castellana...*, Madrid, Imprenta Real, 1817 (5ª ed.), p. 798.

fin, o al menos en ese contexto aparecen tempranas referencias en las noticias del extranjero de las sumas «para el servicio público»⁹⁶.

Sea como fuere, a principios del siglo XIX hay ya una noción de servicio público en España. Para 1805, la *Novísima Recopilación* alberga expresiones como *Estado público*, *causa pública* e, incluso, *orden público*⁹⁷; pero el acercamiento es notorio en lo que atañe al «Real servicio y el del Público»⁹⁸, y hay ya alguna mención directa de «servicio público»⁹⁹. Poco después, un Real Decreto de José Napoleón, de 17 de julio de 1809, establecerá las pensiones de los sueldos de retiros y reformas para todos los empleados en el servicio público¹⁰⁰. En 1812, el Texto gaditano recogía también el término en los artículos 340 y 341¹⁰¹, en ambos casos vinculado al destino de las contribuciones anuales, y su uso empezará a ser recurrente a partir de la década siguiente, aunque todavía tardará en consolidarse y dotarse de contenido. A mediados de siglo parece haber igualmente una noción vaga de *servicios* en sentido amplio, sin contenido nítido, ni exclusiva vinculación al ámbito público, ni aceptación generalizada, o eso se desprende de una de las primeras definiciones en castellano del término: «pl. Los buenos oficios que cada cual hace o procura hacer en el desempeño de su

⁹⁶ *Gaceta de Madrid*, núm. 29, de 12 de abril de 1785, pp. 226 ss., al anunciar las noticias de Londres, de 22 de marzo, desglosaba el «Estado o cuenta auténtica de las sumas votadas por el Parlamento en la actual sesión para el servicio público»; de modo similar, la *Gaceta de Madrid*, núm. 52, de 27 de junio de 1788, pp. 417-418, en las noticias de Bruselas de 8 de junio, indica que los Estados acordaron el 27 de mayo «los subsidios ordinarios para el servicio público».

⁹⁷ Los ejemplos serían muy numerosos, baste señalar: I, 5, 12, «establecimientos públicos»; I, 5, 19, recogiendo una Instrucción de Carlos III, «lo que convenga a la causa pública y a mi servicio»; I, 8, 7, «ánimos y orden público»; III, 1, 4, que recoge una pragmática de Felipe III sobre una prohibición sucesoria, «por lo que importa al Estado público», etc., *Novísima Recopilación de las leyes de España...*, Madrid, 1805.

⁹⁸ La expresión del *Real* servicio es también antigua y, a finales del siglo XVIII, se utiliza también similar expresión, en sentido diverso, para referirse a «los Pliegos del Real servicio y las correspondencias del Público», como se recoge en la *Gaceta de Madrid*, núm. 24, del 11 de junio de 1771, p. 195, al referirse al arribo a La Coruña de una embarcación con correo procedente de Montevideo; luego simplificada como «del Real servicio y del público», a título ejemplificativo: *Gaceta de Madrid*, núm. 29, del 12 de abril de 1803, p. 311, refiriéndose a otra embarcación con correspondencia de Montevideo.

⁹⁹ Así en una Real Orden de 30 de septiembre de 1794, reduciendo el número de abogados de Madrid a 200, «con el qual habrá suficiente para el servicio público», *Novísima Recopilación*, V, 12, 30.

¹⁰⁰ *Gaceta de Madrid*, de 17 de julio de 1809, núm. 198, pp. 897-898 y, unos días después, se publicaban en el núm. 201, de 20 de julio de 1809, p. 910, unas Reflexiones referidas a la preocupación del Rey por mejorar la suerte de todos los empleados en el servicio público.

¹⁰¹ Artículo 340: «Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos»; artículo 341: «Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deban cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo».

cargo, empleo o ministerio; en el ejercicio de su profesión; continuando su carrera, favoreciendo a sus semejantes, esforzándose en cumplir con el estado, con la cosa pública, o con los particulares, etc. según los infinitos casos de que se puede tratar sobre motivos idénticos, parecidos o análogos á los que se citan por no dejar de mencionar opiniones tan acepciones tan usuales, que la Acad. omite como tiene de costumbre»¹⁰². La Academia tardaría aún en recoger el concepto, aunque ya incluiría una entrada para servicio *activo*¹⁰³ en 1884. Para entonces es expresión frecuente en la normativa, y aparece una entrada para *servicios públicos* en el Diccionario de la Administración de Martínez Alcubilla¹⁰⁴, donde se indica que son «los que están llamados á satisfacer cualquiera de las necesidades ú obligaciones del Estado. Son pues en este sentido servicios públicos, la conducción de la correspondencia, la construcción de un camino, de un puente, de un edificio público, la provisión de subsistencias o mantenimientos, armas, utensilios, vestuarios del ejército, etc. etc. Cuanto afecta, pues, al presupuesto del Estado puede ser en realidad un servicio público, sujeto, si ha de prestarse por medio de contrato, á las reglas establecidas por el Real Decreto de 27 de febrero de 1852», remitiendo a la entrada de *Contratos para obras y servicios públicos*. No será hasta la décima quinta edición del *Diccionario* de la Real Academia, en 1925 y con un uso plenamente extendido del término, cuando se recoja una definición cuyo contenido se acerca a la construcción teórica alcanzada como concepto jurídico: «organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. SERVICIO *de correos, de incendios, de reparaciones*»¹⁰⁵.

¹⁰² DOMÍNGUEZ, Ramón Joaquín, *Diccionario Nacional o Gran diccionario clásico de la lengua española*, t. II, Madrid, Estab. Léxico Tipográfico de R. J. Domínguez, 1847 (2.ª ed.), p. 1563.

¹⁰³ «El que corresponde á un empleo y se está prestando de hecho, real y positivamente», también recoge *prestar servicios*, *Diccionario de la lengua castellana*, Madrid, Imprenta de D. Gregorio Hernando, 1884 (12.ª ed.), p. 972.

¹⁰⁴ MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la Administración española, peninsular y ultramarina...*, t. XII, Madrid, 1870 (2.ª ed.), p. 654.

¹⁰⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Calpe, 1925 (15.ª ed.), p. 1108. Que esta acepción era plenamente asimilable a la noción de servicio público –sin perjuicio de la calidad de su prestador, público o privado– lo ratifican los ejemplos que a la acepción del Diccionario de la Real Academia añade PAGÉS, Aniceto de, *Gran Diccionario de la Lengua Castellana...*, continuado y completado por José PÉREZ HERVÁS, t. V, Barcelona, Fomento Comercial del Libro, [1931], p. 183: «... todos los servicios públicos, tal como los han establecido entre nosotros los liberales, son caros, etc. ANTONIO DE VALBUENA», «Como ni aun así alcance usted á llenar los servicios públicos, que quiera usted que no, ha de recurrir a los personales, etc. F. PI Y MARGALL». Aunque Pagés había cursado Leyes en la Universidad de Barcelona, fallecido en 1902 sin concluir la obra, su trabajo sería retomado aprovechando sus materiales por otros autores, especialmente José Pérez Hervás, por lo que es difícil dilucidar la procedencia de la elección de esos ejemplos, si bien por las fechas podría ser de cualquiera de los autores –la cita de Valbuena es de un artículo de 1881, «Las oficinas. Cuento... (de nunca acabar)», en VALBUENA, Antonio de, *Agridulces: políti-*

Sería prolijo enumerar o desglosar los avances técnicos alcanzados en los diversos sectores¹⁰⁶. En cualquier caso, durante la Restauración hay ya legislación asentada sobre los más diversos ámbitos de la acción estatal¹⁰⁷. Al margen de otras cuestiones concernientes a los servicios públicos y al desarrollo nacional, que exceden el propósito de este estudio, parece oportuno señalar algunas notas sobre las tardías previsiones en relación con el régimen prestacional.

cos y literarios, v. II, Madrid, Administración J. Lerín, 1893, p. 5-. Puede verse, sobre el proceso formativo del diccionario, SILVA VILLAR, Susana A., *José Pérez Hervás: escritor, traductor y lexicógrafo*, tesis doctoral dirigida por Rafael RODRÍGUEZ MARÍN, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2015, pp. 140 ss.

¹⁰⁶ Para el periodo correspondiente al siglo XIX, especialmente en sus años centrales, véase PRO, Juan, *La construcción del Estado en España...*, entre los numerosos pasajes a destacar, merece la pena incidir en cómo, si la revolución había conseguido acabar con el absolutismo en la década de los 1833, la siguiente década moderada consolidará el Estado *administrativo* «en torno a un programa posrevolucionario de vuelta al orden conservador que pasaba por dar un fuerte impulso a la construcción del Estado», si bien para el control del poder y la estabilidad pretendida «el cemento del moderantismo fue, pes, la corrupción que en aquellos años dominó sectores como el del ferrocarril, pero también otros negocios, como la especulación financiera, las obras públicas (canalización del Ebro, carreteras, telégrafo...), el comercio colonial, etc.», p. 266; con un marco temporal más amplio y una narración prolija, véase ORDUNA REBOLLO, Enrique, *Historia del Estado español*, Madrid, Marcial Pons y Fundación Alfonso Martín Escudero, 2015, que trata desde los orígenes de los servicios públicos en el siglo XVIII, (véase el cap. VI, pp. 307 ss.) hasta los servicios del periodo de la Restauración (cap. XVII, pp. 745 ss.),

¹⁰⁷ Época prolífica en manuales, compendios legislativos y obras doctrinales de un amplio abanico de cuestiones en relación con la Administración pública, sirvan de ejemplo: VILA SERRA, José, *Manual de sanidad. Comprende la Ley de 28 de noviembre de 1855; la Instrucción de 12 de enero de 1904; los Reglamentos para el servicio benéfico sanitario de los pueblos, de Sanidad exterior, de Baños y aguas minero-medicinales, de régimen interior del Ministerio de Gobernación, y los Reales Decretos de 15 de enero de 1903, sobre vacunación, y 18 de abril de 1860, aprobando las Ordenanzas de farmacia; con notas para su acertada aplicación, parte práctica o de formularios y legislación complementaria de interés general*, Valencia, impr. del autor, 1904; *Manual con la legislación de Ferrocarriles. Comprende la ley de 23 noviembre 1877, de clasificación y plan general; su reglamento de 24 mayo de 1878; la ley de 23 noviembre de 1877, de policía y conservación; su reglamento de 8 septiembre de 1878 y la legislación complementaria publicada hasta la fecha, con jurisprudencia y notas para su mejor aplicación*, Valencia, impr. del autor, 1913; *Manual de Obras Públicas. Comprende la Instrucción de 10 de octubre de 1845, la Ley de bases de 29 de diciembre de 1876, la Ley de 13 de abril de 1877...*, Valencia, impr. del autor, 1913; *Manual de Expropiación Forzosa...*, Valencia, impr. del autor, 1913; DELGADO MARTÍN, Eleuterio, *Contratos Administrativos o de Obras y Servicios Públicos con una Colección de disposiciones legales del ramo de hacienda*, Madrid, 1883; ABELLA, Joaquín, *Manual de la legislación de Minas. Comprende la Ley de 18 de julio de 1859, reformada por la de 4 de marzo de 1868, el Decreto-ley de bases generales del ramo de 29 de diciembre de 1868, el Reglamento general para el Régimen de la Minería de 16 de junio de 1905; el de Policía minera de 18 de enero de 1916 y la Ley y Reglamento de impuestos mineros de 13 de mayo de 1911, más las respectivas disposiciones aclaratorias*, Madrid, 1923 (7.ª ed. corregida y aumentada por la Redacción de el Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados Municipales); UBIERNA Y EUSA, José Antonio, *Procedimientos administrativos. bastecimiento de aguas; accidentes de trabajo; acuerdos municipales; apelaciones del personal; clases pasivas; devolución de ingresos indebidos; diputaciones...*, 1914; *De la Responsabilidad de los Órganos del Estado...*, Madrid, Casa editorial de Mariano Núñez Samperó, s/a [ca. 1915].

El 1 de julio de 1911¹⁰⁸ se había promulgado la ley de la Hacienda pública –referida posteriormente como ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública– que, además de delimitar la composición de la Hacienda del Estado –como «todas las contribuciones, impuestos, rentas, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado»–, la Deuda, y las obligaciones y Presupuestos¹⁰⁹, contabilidad, responsabilidades, etc., fijaba, por lo que aquí interesa, las previsiones «de la contratación de servicios y obras públicas» (cap. V, arts. 47-66). El punto de partida establecido en el artículo 47 era el de que «todos los contratos de obras o servicios por cuenta del Estado, se realizarán por subasta pública, excepto los determinados en esta ley», especificando en los siguientes las condiciones y el procedimiento¹¹⁰ de estas subastas (art. 48), anunciadas con veinte días –no menos de diez para casos urgentes– de anticipación en la *Gaceta* o *Boletines oficiales* y debiéndose publicarse también los pliegos de condiciones –o designar sitio para su consulta–, el lugar y fecha de la subasta, autoridad ante la que habría de verificarse el acto, modelo de proposiciones –que habrían de presentarse por escrito en pliegos cerrados–, sistema de pujas a la llana o sorteo en caso de que proposiciones iguales dejaran en suspenso la adjudicación, etc. Conforme al artículo 50, el servicio se adjudicaría –provisionalmente– a quien presentase la proposición más ventajosa y ajustada a las condiciones de la subasta, y los contratos no podrían anularse sin audiencia del Consejo de Estado. Las excepciones referidas en el artículo 47 se desarrollaban en el artículo 52:

«No obstante lo prescrito en el artículo 47, el Gobierno, por medio de Real decreto acordado en Consejo de Ministros, podrá disponer que se celebren por concurso y no por subasta los contratos siguientes:

1.º Los que versen sobre compra de efectos que hayan de adquirirse necesariamente en el extranjero.

¹⁰⁸ *Gaceta de Madrid* de 4 de julio de 1911, era Ministro D. Tirso Timoteo Rodríguez y Mateo Sagasta y Presidente del Consejo D. José Canalejas Méndez.

¹⁰⁹ El cap. IV (arts. 32-46) establecía la naturaleza de los Presupuestos como «obligaciones exigibles del Estado», su conformación por «la enumeración de las obligaciones que la Hacienda deba satisfacer cada año con relación a los servicios que hayan de mantenerse en el mismo», sus plazos y procedimiento, su división en gastos e ingresos y, dentro de aquellos, su composición en dos partes: «la primera, referente a Obligaciones generales del Estado, que comprenderá los de la Casa Real, Cuerpos Colegisladores, Deuda pública y clases pasivas, y la segunda, los de los Departamentos ministeriales», etc.

¹¹⁰ De entre las especificidades del mismo, el artículo 49 disponía que el Gobierno designaría el tipo o precio del servicio insertándolo en el pliego de condiciones para su publicidad, si bien «en los casos en que las leyes establezcan reserva, o cuando las circunstancias especiales del servicio lo exijan, a juicio del Gobierno, se consignará el precio en un pliego cerrado y sellado por el Ministro a quien corresponda, cuyo pliego se entregará a la Autoridad o funcionario que presida la subasta, para que después de leídos los de proposiciones proceda a su apertura y a la adjudicación del servicio si las propuestas estuviesen arregladas a las condiciones prescritas».

2.º Los de adquisición de efectos respecto á los que no sea posible la fijación previa de precio.

3.º Los que por su naturaleza especial exijan garantías o condiciones también especiales por parte de los contratistas.

4.º Los que en la Administración se reserve la facultad de elegir entre los proyectos, modelos o diseños que presenten los establecimientos o fabriles destinados á las construcciones de los efectos objeto del contrato, por no estimarse conveniente la fijación previa de un proyecto o diseño especial técnico, siempre previa audiencia del Consejo de Estado.

5.º Los contratos sobre arrendamientos de locales con destino á oficinas del Estado o á dependencias de las mismas, en que también sea conveniente que la Administración se reserve el derecho de elegir el que resulte más á propósito de entre los que se ofrezcan».

Las formalidades procedimentales serían las mismas que las de subasta –en lo que fuese aplicable del artículo 48–. Independientemente del sistema, cuando se exigiese como condición al contratista determinado género o elementos de fabricación, su acreditación previa sería requisito para la admisión de la propuesta, y así constaría en el pliego (art. 54). La contratación de servicios y obras, no obstante la formulación amplia de las condiciones que permitían acogerse al sistema de concurso, presentaba una última variedad: la contratación directa. Conforme al artículo 55:

«Quedan exceptuados de las solemnidades de subasta o concurso, y podrán ser concertados directamente por la Administración, los contratos siguientes:

1.º Los que se refieran á operaciones de deuda flotante y á las negociaciones de efectos públicos, descuentos y traslación material de fondos.

2.º Los en que, [sic] por versar sobre efectos o sobre cosas de que haya un solo productor o poseedor, debidamente justificado en el expediente, no sea posible promover concurrencia en la oferta.

3.º Los contratos de reconocida urgencia que por circunstancias imprevistas demandaren un pronto servicio que no dé lugar á los trámites de la subasta.

4.º Los en que la seguridad del Estado exija garantías especiales o gran reserva por parte de la Administración».

En los casos 2.º al 4.º se requería autorización por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, y en el 2.º y 3.º, dictamen del Consejo de Estado. Las excepciones se ampliaban en el artículo 56:

«Quedan igualmente exceptuados de las formalidades de la subasta o concurso y podrán ejecutarse por Administración, los servicios siguientes:

1.º Los que no excedan de 25.000 pesetas en su total importe, o de 5.000 las entregas que deban hacerse anualmente, siempre que éstas no excedan de 10.

2.º Los que después de dos subastas consecutivas sin haber licitadores, se realicen dentro de los precios y condiciones que sirviesen de tipo para la subasta.

3.º Los que hubiesen sido anunciados á concurso que resultare desierto, bien por no haberse presentado proposiciones, o porque las presentadas hayan sido declaradas inadmisibles. En tal caso, el servicio se realizará en las mismas condiciones fijadas para el concurso.

4.º Los transportes de personas o efectos pertenecientes á los ramos de Guerra y Marina, cuando se hayan de ejecutar en ferrocarriles o por Empresas de transportes marítimos que se rijan por tarifas aprobadas por el Gobierno.

5.º Los de compara de ganado caballar y mular para el Ejército.

6.º Los de ejecución de obras y servicios que se realicen en los parques, arsenales, y, en general, en los establecimientos industriales o fabriles del Estado; pero no la adquisición de primeras materias para dichas obras».

Para los contratos de subasta o concurso era preceptivo el informe del Consejo de Estado cuando sobrepasasen las 250.000 pesetas (art. 57) —estos contratos pasaban también al Tribunal de Cuentas conforme al artículo 64, y éste informaría a las Cortes en caso de infracción de ley según el 65— o, si no alcanzando en origen esa cantidad, lo hiciese por las modificaciones introducidas, estas debían ser aprobadas por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros previo informe del Consejo de Estado, pero «si excedieren se rescindirá el contrato (art. 58). La intervención del Consejo de Estado se extendía a la rescisión o modificación de los contratos en cuyos proyectos hubiese informado (59). Los contratos debían reflejar en sus condiciones los casos de falta de cumplimiento por los contratistas, previendo las acciones de la Administración para compeler al cumplimiento, resultando sus disposiciones ejecutivas en tales casos, rigiendo las reglas de derecho común para las cuestiones que no se pudiesen resolver por las disposiciones sobre contratación administrativa (60).

Tal era el régimen de contratación de obras y servicios públicos que, con modificaciones, se aprobó en 1911. Apenas un año después de su aprobación se proponía excepción al sistema de subasta para las Juntas de Obras de Puertos¹¹¹,

¹¹¹ Real Decreto del Ministerio de Fomento de 2 de febrero de 1902, *Gaceta* de 9 de febrero. La disposición justifica la medida indicando que, aunque que el propósito de la Ley de Hacienda de 1911 «fue la salvaguardia de los intereses del Tesoro y la evitación de indebidas aplicaciones de los mismos», garantizando el destino del dinero del contribuyente y «constituyendo un verdadero dique contra abusivas inversiones», el carácter general de la previsión se enfrentaba a «la experiencia» en su aplicación por el Ministerio en las obras y servicios a cargo de las Juntas de Obras de Puertos. Estos organismos, bajo la ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, «se hallan encargados de la contratación y ejecución de las obras y servicios referentes a los mismos, mediante recursos proporcionados por el establecimiento de impuestos especiales en la misma localidad y subvenciones que para ellas se consignan en los presupuestos generales», dotados por tanto de una relativa autonomía, y la aplicación de la ley derivaba en el entorpecimiento de sus trabajos desvirtuando su objetivo, para cuya consecución se dotó a las Juntas «de un funcionamiento con cierta

y en 1921, con motivo del Desastre de Annual, se suspendió la aplicación de todo el cap. V para los Ministerios de Guerra y Marina en «servicios que revistan caracteres de perentoriedad y urgencia»¹¹², medida esta que, derogada en 1923, reactivaría ese año Primo de Rivera.

Durante la Dictadura se suspendería la aplicación del cap. V de la ley de Hacienda de 1911 en no pocas ocasiones –aunque fue de general aplicación el régimen de subasta o concurso–, incluso de forma recurrente y continuada para la adquisición de miles de toneladas de carbón y fuel como combustible¹¹³, hasta exceptuar esa clase de adquisiciones regulando su sistema específico, que regiría durante tres años¹¹⁴. No fue el abastecimiento militar el único condicionante, y

independencia de la Administración del Estado, aunque bajo su dirección y vigilancia, y con arreglo á disposiciones especiales». Frente al concurso o subasta de la ley, funcionaban por Administración tanto las obras –siempre requiriendo personal especializado– de conservación y explotación «por su carácter aleatorio y oportunidad», las que utilizaban material ya adquirido o, necesariamente las que «por su índole especial, no pueden definirse de una manera precisa, condición indispensable para poderse ejecutar por subasta o concurso, o porque deban ser ejecutadas inmediatamente» como las averías de los diques y liberación de entradas de puerto. Estas fueron las justificaciones del proyecto, datado el 7 –con posterioridad a la norma que autoriza su presentación–, para cuyo estudio las Cortes llegaron a formar una Comisión, inicialmente integrada por Armiñán, Alba, Chapaprieta, Arteche, Alonso Gullón, Gómez Llombart y Nicolau, *Diario de Sesiones de las Cortes*, núm. 84, p. 2269.

¹¹² Real Decreto de 16 de agosto de 1921, *Gaceta* de 17 de agosto; acogiéndose a esta norma, un Real Decreto de 1 de octubre de 1921, *Gaceta de Madrid* de 2 de octubre, suspendía la observancia de las disposiciones del cap. V de la ley de Administración y Contabilidad en la renovación del material sanitario y calefacción de baños en el Hospital Militar de Madrid-Carabanchel. El Decreto de 16 de agosto de 1921 fue derogado por otro de 15 de abril de 1923, *Gaceta* del 18 (rectificado, el 19), y a su vez este derogado por la Presidencia del Directorio Militar en Real Decreto en Real Decreto de 18 de septiembre, *Gaceta* del 19, restableciendo la excepción y disponiendo que la suspensión, en adelante, podría acordarse por Decreto.

¹¹³ Sería prolijo enumerar las resoluciones, habilitadas todas en virtud de Real Decreto de 7 de noviembre de 1923 (*Gaceta* de 13 de noviembre) disponiendo que las adquisiciones de carbón con destino al servicio de Marina cuyo importe excediese las 25.000 pesetas podrían efectuarse por gestión directa: en noviembre de 1923 se autorizó la adquisición de 4.000 toneladas de carbón Cardiff para los depósitos de la Marina, y ese mes otras 700 para el acorazado «Alfonso XIII»; en enero de 1924 otras 3.000 toneladas, y en febrero y marzo 7.500 cada mes; en marzo de ese año se autorizaba la adquisición de 1.400 toneladas de petróleo en Ferrol para la Base Naval de la Graña; en mayo se cursaron autorizaciones para 7.500 y 4.000 toneladas, otras 7.500 en julio y en agosto, 3.000 en noviembre; 6.000 en enero de 1925, 3.000 en marzo; en mayo se autorizaba adquisición directa de 5.000 bombas para aviación; 4.500 toneladas de carbón en mayo, 3.000 en junio, y 7.500 en julio; en junio se autorizaron 5.000 toneladas de fuel para la base naval de La Graña. En otras ocasiones se adquirieron camiones para el Ejército de África o estaciones radiotelegráficas para los guardacostas.

¹¹⁴ Real Decreto-ley de 7 de agosto de 1925, *Gaceta* de 9 de agosto, señalando la inestabilidad de los precios como consecuencia de la guerra mundial que había llevado a la adquisición excepcional de suministro «por revestir siempre caracteres de perentoriedad y urgencia», suspendía el cap. V de la ley de Hacienda para adquisiciones de combustible de todas clases para la Marina estableciendo para más de 50.000 pesetas, concurso de proposiciones ante una Junta nombrada por el Ministro. Se indicaba que –este Decreto-ley se pondrá en vigor como ensayo

además de estas suspensiones se modificó el régimen en varios puntos. En primer lugar, un Real Decreto de 30 de septiembre de 1923¹¹⁵ suspendía la prohibición del último párrafo del artículo 41 «de efectuar transferencias entre capítulos, artículos y conceptos de los presupuestos generales del Estado». En cuanto al sistema de contratación, por Real Decreto de 31 de mayo de 1924 se daba nueva redacción al artículo 55¹¹⁶, argumentando las excepciones al sistema de subasta y concurso en casos en que la naturaleza del servicio –efectos de privilegio industrial– o los medios de la Administración –siendo previsible ahorro de más del 20 % – justificasen la contratación directa, como los de las Juntas de Puertos¹¹⁷. En complemento a esta norma, otro Real Decreto de 23 de agosto daba también

durante un plazo de tres años, resolviéndose después de modo definitivo con vista de los resultados que se obtengan».

¹¹⁵ *Gaceta* de 2 de octubre de 1923, argumentaba que «la Nación, en las actuales circunstancias, se encuentra en un período constituyente que exige modificar muchos de los servicios antiguos y tal vez crear algunos nuevos cuya realidad sería imposible, sujetándolos a la observancia estricta de la expresada ley», pretendiendo llevar a cabo las transferencias de los servicios poco útiles o excesivamente dotados para evitar aumentar los gastos. Para estas transferencias, el artículo 2.º del Real Decreto permitía propuesta de los Subsecretarios y Encargados del despacho al Jefe del Gobierno, que de acuerdo con el Directorio Militar lo sometería a resolución sin que pudiese rebasar la cifra total consignada para gastos en el presupuesto ministerial correspondiente.

¹¹⁶ Real Decreto de 31 de mayo de 1924, *Gaceta* de 1 de junio. Ejemplificaba las excepciones con la Junta de Obras de Puertos, para la que perjudicaba la aplicación de la ley «por existir una gran diferencia entre el presupuesto de ejecución, por contrata, y el de Administración, a consecuencia de poseer ésta aquellos elementos materiales y directivos que hacen se reduzca considerablemente el gasto». La nueva redacción del artículo 55 extendía la excepción a efectos que gozasen de privilegio industrial y añadía un nuevo apartado:

«Quedan exceptuados de las solemnidades de subasta o concurso, y podrán ser concertados directamente con la Administración, los contratos siguientes (modificaciones en cursiva):

Primero. Los que se refieren a operaciones de deuda flotante y a las negociaciones de efectos públicos, descuentos y traslación material de fondos.

Segundo. Los en que por versar sobre efectos *materiales cuyos productos disfruten privilegio industrial* o sobre cosas de que haya un solo productor o poseedor debidamente justificado en el expediente, no sea posible promover concurrencia en la oferta.

Tercero. Lo[s] contratos de reconocida urgencia que, por circunstancias imprevistas, demandaran un pronto servicio que no dé lugar a los trámites de la subasta.

Cuarto. Los en que la seguridad del Estado exijan garantías especiales o gran reserva por parte de la Administración.

Quinto. Las obras y servicios en cuyo coste, por Administración, comparado con los de subasta o concurso, pueda lógica y razonadamente presumirse que se obtenga una economía no inferior al 20 por 100 del importe del presupuesto, a consecuencia de los materias y medios auxiliares de que disponga la Administración.

Para celebrar cualquier contrato de los mencionados en los números del segundo al quinto de este artículo, deberá preceder un Real decreto de autorización, expedido con acuerdo del Gobierno, y en cuanto a los comprendidos en los números segundo, tercero y quinto, el dictamen del Consejo de Estado».

¹¹⁷ El régimen de las Juntas de Obras de Puertos fue modificado aprobando un Reglamento general de las Juntas de Obras y de las Comisiones administrativas de Puertos por Real Decreto de 11 de octubre de 1923, *Gaceta* de 16 de octubre.

una nueva redacción al artículo 56¹¹⁸, permitiendo acudir al sistema de administración cuando se previese un ahorro estimado de más del 20% en relación con el sistema de subasta o concurso. Un Real Decreto de 25 de agosto de 1924 exceptuaba de las formalidades de subasta, y declaraba la no aplicación de cuantas disposiciones en contra –especialmente de la ley de Contabilidad y el Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924–, para la contratación de la organización del servicio telefónico, en toda la red, con la Compañía Telefónica Nacional de España¹¹⁹. Otro Real Decreto de 27 de marzo de 1925¹²⁰ consideraba que «transcurrido un plazo de catorce años desde que fue promulgada dicha ley, han podido observarse claramente las dificultades de orden administrativo a que da lugar la observancia de los límites marcados» y duplicaba las cuantías establecidas en los artículos 56, 57 y 58 de la ley de Contabilidad, estableciéndolas en 50.000 pesetas o cuotas de 10.000 en 10 anualidades para el primero, y en 500.000 pesetas para los dos últimos. Se eximieron igualmente de los trámites de la ley de Hacienda los expedientes de adquisición, obras y acondicionamiento de Embajadas, Legaciones y Consulados en el extranjero¹²¹. También se reformó el artículo 48 de la ley de Contabilidad¹²², y se eximió de las consultas previas de los artículos 57 y 67 para subastas y contratos de ejecución de obras comprendidas en el presupuesto extraordinario del Ministerio de Instrucción Pública¹²³.

¹¹⁸ *Gaceta* de 26 de agosto de 1924. La nueva redacción del artículo 56 introducía un nuevo párrafo:

«Quedan igualmente exceptuados de las formalidades de subasta o concurso, y podrán ejecutarse por administración, los servicios siguientes:

[...]

7.º Las obras y servicios en cuyo coste por administración, comparado con los de subasta o concurso, pueda lógica y razonadamente presumirse que se obtenga una economía no inferior al 20 por 100 del importe del presupuesto a consecuencia de los materiales y medios auxiliares de que disponga dicha Administración».

¹¹⁹ *Gaceta* de 28 de agosto de 1924.

¹²⁰ *Gaceta* de 28 de marzo.

¹²¹ Real Decreto-ley de 10 de marzo de 1928, *Gaceta* de 11 de marzo, se eximían estos expedientes de los trámites de la ley de Administración, con independencia de su consignación en el presupuesto ordinario o extraordinario –manteniendo la rendición de cuentas al Tribunal Supremo de la Hacienda–, y se argumentaba la medida en que la fiscalización previa de este tipo de acto, que «por las circunstancias específicas que concurren en el extranjero, no puede amoldarse taxativamente al tipo adoptado para los gastos que se originan dentro del territorio nacional».

¹²² Real Decreto-ley de 26 de julio de 1926, *Gaceta* de 27 de julio., prescribía la introducción en los anuncios de las subastas del artículo 48, una serie de reglas «en cuanto a las garantías exigibles a los licitadores»: así fianza provisional para tomar parte en la subasta del 3% en presupuestos inferior a un millón, 2% hasta cinco y 1% para más de cinco millones, una del 5% para el adjudicatario por la cantidad tipo o no mayor del mismo porcentaje; otro 5% si la adquiriese por baja de más de ese porcentaje; en ese último caso, cuando haya ejecutado obra del veinticinco por ciento, le sería devuelto el exceso de la fianza sobre el tipo del 5%.

¹²³ Real Decreto de 30 de agosto de 1926, *Gaceta* de 2 de septiembre, indicaba no ser necesarios los trámites exigidos por consignarse las anualidades en el presupuesto extraordinario del Real

De hecho, parecida medida se extendió por Real Decreto-ley de 19 de noviembre de 1929¹²⁴, que declaraba incorporados al presupuesto ordinario los créditos autorizados en presupuesto extraordinario del Real Decreto de 9 de julio de 1926, a cuyo efecto el artículo 7 de la norma exceptuaba de las consultas previas del artículo 67 de la ley de Administración y Contabilidad las obras o servicios que se incorporaban al presupuesto ordinario «siempre que a su ejecución haya precedido el acuerdo favorable del Consejo de Ministros».

Finalmente, en 1930, durante el Gobierno Berenguer, un Real Decreto-ley del Ministerio de Hacienda –a cargo de Manuel Argüelles– de 4 de febrero¹²⁵ restablecía en su integridad los preceptos de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública de 1911, rectificando su derogación parcial por la Dictadura¹²⁶. A pesar de indicar, primero, que «quedan restablecidos en toda su

Decreto-ley de 9 de julio, por lo que el artículo 1 disponía que para las subastas y los contratos que tuviesen por objeto la ejecución de obras y servicios del Ministerio que se comprendiesen en el presupuesto no serían necesarias las consultas previas de los artículos 57 y 67 de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda; por el artículo 2.º «se exceptúan de las formalidades de subasta o concurso público las obras de conservación y restauración de monumentos artísticos e históricos que por sus condiciones especiales deban ejecutarse por administración en una o más anualidades y cualquiera que sea la cifra presupuestaria» con informe favorable de la Junta facultativa de Construcciones civiles; los proyectos se aprobarían y autorizaría su ejecución (3.º) por Real Decreto para presupuesto de más de 50.00 pesetas, Real Orden para cantidad menor; no obstante, se disponía en el artículo 4.º la remisión al Tribunal Supremo de la Hacienda pública la relación de obras en cualquiera de los dos supuestos anteriores, tras cuya intervención crítica podría ordenarse la ejecución (5.º).

¹²⁴ *Gaceta* de 21 de noviembre de 1929. Exponía que «el Real Decreto-ley número 1, fecha 29 de diciembre de 1928, al recoger la venturosa realidad económico-presupuestaria que en aquella fecha presentaba ya nuestra Hacienda, llevó a realización parcial una aspiración del Gobierno de V. M., incorporando al Presupuesto ordinario de gastos las dotaciones que para seis Departamentos ministeriales contenía el Presupuesto extraordinario, situación que se había visto fortalecida por la buena marcha del presupuesto en los primeros meses del año, por lo que se decidía incorporar el presupuesto extraordinario, sin que ello implicase renuncia a sus previsiones, ni más modificación ni rebaja, «la fórmula financiera consiste, pura y simplemente, en espaciar algo más los planes de obras y servicios, lo cual apenas implica rémora en su ejecución», aminorándose las anualidades en caso «improbable» de que los gastos superasen los ingresos.

¹²⁵ *Gaceta de Madrid* de 5 de febrero. En la misma *Gaceta*, un Real Decreto-ley de la misma fecha restablecía, por las mismas razones de término de la excepcionalidad dictatorial, el cargo de Subsecretario del Ministerio de Hacienda, suprimido por Real Decreto de 23 de septiembre de 1923, «con todas las facultades que antes de su supresión le estaban conferidas» excepto las atribuidas al Presidente del Tribunal Económico Administrativo Central», con categoría de Jefe Superior de Administración y sueldo anual de 18.000 pesetas.

¹²⁶ «Señor: A partir del 13 de septiembre de 1923, los Gobiernos de V. M., por el carácter dictatorial que los mismos tenían, estimaron indispensable para su actuación, tanto en materia de modificación o ampliación de los créditos legislativos, como en la contratación de los servicios públicos, suspender o ampliar algunos de los preceptos fundamentales de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública de 1.º de julio de 1911.

Norma de conducta del actual Gobierno es restablecer con la premura que las circunstancias aconsejen, la vigencia de las leyes dictadas por las Cortes y sancionadas por V. M., y por ello, uno de sus primeros actos ha de ser necesariamente, por no existir razones para lo contrario, el

integridad los preceptos de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública de 1.º de Julio de 1911», el artículo 2.º declaraba incorporados a dicha ley: el Real Decreto de 27 de marzo de 1925, dictado como consecuencia de la subida de precios de materiales y mano de obra, y que afectaba a los artículos 56, 57 y 58; y el Real Decreto de 19 de noviembre de 1929, que exceptuaba de las consultas previas del artículo 67 la ejecución de obras emprendidas en el Presupuesto extraordinario, desde entonces parte del presupuesto ordinario.

Al margen de las variaciones del sistema de contratación pública, merecen enunciarse brevemente algunos de los hitos destacados, en relación con los servicios públicos, en el período de la Dictadura. Así, en 1924 se había creado el Consejo de Economía Nacional¹²⁷, organismo de carácter corporativo e intervencionista establecido en la Presidencia del Gobierno –pasará al Ministerio de Economía Nacional tras su creación– para reunir «todas las funciones referentes a la formación de Aranceles de Aduanas, defensa de la producción y gestión y negociación de los Convenios comerciales, que se encuentran actualmente repartidas en los distintos Departamentos ministeriales»¹²⁸.

En el mismo marco proteccionista, por la Real Decreto-ley de 28 de junio de 1927, se establecía el monopolio estatal sobre importación, refinamiento, almacenamiento, distribución, venta, producción, etc., de crudos y productos petrolíferos, previendo la creación de una Compañía Administradora del Monopolio, finalmente otorgado a la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, SA (CAMPESA), participada por el Estado en un 30 %.

En el ámbito educativo es habitual la mención de la Real Orden de 13 de octubre de 1925, que pretendía atender a las propagandas contra la Patria y el orden social en los centros de enseñanza, y que desplegaba una estricta labor de vigilancia y censura sobre los contenidos educativos¹²⁹. Por otro lado, el Real Decreto-ley

restablecimiento íntegro de la citada Ley, base esencial de la administración y fiscalización de los gastos públicos».

Las normas que se derogaban expresamente eran: el Real Decreto-ley de 10 de marzo de 1923, los Reales Decretos de 18 y 30 de septiembre de 1923 –este último habilitaba las transferencias de créditos dentro del presupuesto–, 23 de agosto de 1924 –nueva redacción del artículo 56, aunque no se especificó nada del 55–, 29 de abril de 1927 y Real Orden de 13 de junio de 1926.

¹²⁷ Real Decreto de 8 de marzo de 1924, *Gaceta* de 11 de marzo.

¹²⁸ Artículo 1 del Real Decreto, cita expresamente «la Comisión protectora de la Producción nacional, el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, la Sección de Estudios arancelarios y estadísticos de la Dirección general de Aduanas, el Negociado de comercio exterior y Asesoría técnica de Comercio del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, la Comisión para el estudio y preparación de Convenios de comercio, la Junta de Aranceles y Valoraciones y el Instituto de Comercio e Industria, que quedan suprimidos». Citaba expresamente un largo elenco de organismos colaboradores en el artículo 3.

¹²⁹ *Gaceta* de 14 de octubre, disponía en su artículo 1 que los Rectores de las Universidades, «como Inspectores natos de todos los Centros públicos de enseñanza de su demarcación», los Directores de estos y los Inspectores de Primera enseñanza vigilasen «acerca de las doctrinas antisociales o contra la unidad de la Patria que puedan ser expuestas por algunos Profesores o

de 19 de mayo de 1928¹³⁰, que reorganizaba los estudios universitarios, aseguraba pretender alcanzar mayor libertad en la dirección pedagógica de las enseñanzas, si bien asegurando la inspección y dependencia del Poder central.

En 1926 se creaban las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, organizándose pronto la del Ebro, la del Segura, la del Duero y la del Guadalquivir. En 1928 empezaba a funcionar igualmente el Patronato Nacional de Turismo¹³¹, reflejo institucional de uno de los grandes sectores en alza de la época.

2. LA II REPÚBLICA

Como es sabido, la puesta en marcha de la *conspiración* republicana tenía lugar con la formación de una Junta Revolucionaria con origen en el comité directivo de Alianza Republicana, que agrupaba fuerzas heterogéneas. Tras la reunión que dio lugar al *Pacto de San Sebastián*, del que no emanó documento alguno¹³², pronto la Junta Revolucionaria «se convirtió de la noche a la mañana en “Gobierno provisional” de la futura República, adoptando la forma de Consejo de Ministros»¹³³ que comenzaría a tomar forma en las reuniones

Maestros dentro de sus clases», decretando la formación de expediente previa suspensión de empleo y medio sueldo «si hubiera indicios suficientes de culpabilidad». El artículo 2 encargaba a los Inspectores de Primera enseñanza la revisión de los libros de texto, «y si no estuviesen escritos en español o contuvieran doctrinas contrarias a la unidad de la Patria» o contra las bases del régimen social, «los harán retirar inmediatamente», e incluso (4) se procedería a la clausura de las Escuelas privadas en que se encontrasen esos libros. La responsabilidad del cumplimiento de la norma (6) recaía en los Inspectores, considerándose falta muy grave la negligencia en la labor, extendida también a las Autoridades académicas a que correspondiese función inspectora si no informaban de las faltas mencionadas (7).

¹³⁰ *Gaceta* de 21 de mayo, citaba como antecedentes de la reforma los Reales Decretos de 9 de junio de 1924, que concedía personalidad jurídica a las Universidades, y de 25 de agosto de 1926, que sentaba las bases del patrimonio universitario.

¹³¹ Real Decreto de 25 de abril de 1928, *Gaceta* de 26 de abril.

¹³² Es conocida la *nota oficiosa* publicada al día siguiente, el 18 de agosto de 1930, en el diario *El Sol*, que da cuenta de los asistentes:

«En el domicilio social de la Unión Republicana, bajo la presidencia de don Fernando Sasiaín, se reunieron esta tarde don Alejandro Lerroux y don Manuel Azaña, por la Alianza Republicana; don Marcelino Domingo, don Álvaro Albornoz y don Ángel Galarza, por el Partido Republicano Radical-Socialista, y don Niceto Alcalá Zamora y don Miguel Maura por la Derecha Liberal Republicana; don Manuel Carrasco Formiguera, por Acció Catalana; don Matías Mallol Bosch, por la Acción Republicana de Catalunya; don Jaime Aiguadé, por “Estat Catalá”, y don Santiago Casares Quiroga, por la Federación Republicana Gallega, entidades que juntamente con el Partido Federal Español –el cual, en espera de acuerdo de su próximo Congreso, no puede enviar ninguna delegación– integran la totalidad de los elementos republicanos del país.

A esta reunión asistieron también, invitados con carácter personal, don Felipe Sánchez Román, don Eduardo Ortega y Gasset y don Indalecio Prieto, no habiendo podido concurrir don Gregorio Marañón por hallarse ausente en Francia, y de quien se leyó una entusiasta carta de adhesión».

¹³³ LERROUX, Alejandro, *La pequeña historia de España*, Astorga, Akron, 2009, p. 87, señala que, al igual que la transformación del comité de Alianza en la Junta Revolucionaria se operó sin

mantenidas –por miembros de dentro y fuera del Comité *revolucionario*– en casa de Miguel Maura en septiembre y octubre de 1930¹³⁴, debatiéndose durante el primer mes las cuestiones políticas y poniéndose de manifiesto dos grandes discrepancias: la primera, en cuanto al alcance de la revolución, para la que los republicanos tradicionales –a excepción de Lerroux– «eran partidarios decididos de practicar, inmediatamente después del triunfo, una siega implacable de cuanto representase el signo de poder de los elementos sociales que predominaban con la Monarquía. La gran propiedad rústica, y la riqueza mobiliaria en la proporción que se reputase excesiva, empezando por la Banca, deberían ser implacablemente nacionalizadas en beneficio del Estado»¹³⁵, a lo que se sumaba la actitud propuesta hacia la Monarquía y los personajes de la Dictadura; mientras que Maura y Alcalá-Zamora consideraban que «la primera condición del régimen naciente había de ser la moderación. La República sólo podía arraigar en España siendo conservadora, sin perjuicio de cuantos avances evolutivos impusiera más tarde la voluntad nacional, y las Cortes, legalmente elegidas, sancionasen». La segunda y más profunda discrepancia pivotaba en torno a la cuestión religiosa, para la que Maura y Alcalá-Zamora volvían a erigirse como los elementos conservadores, frente a las propuestas de «laicismo integral» y desamortizadoras del resto del Comité.

Cuando en el mes de octubre se comenzó a constituir el propio Gobierno provisional: «no se discutía la presidencia del Consejo. Todos reconocíamos que correspondía a don Niceto, puesto que se había considerado indispensable la tónica moderada en los comienzos del nuevo régimen. Se pasó en seguida a la cartera de Gobernación», para la que Maura propuso a Prieto, obteniendo el rechazo de Largo Caballero y teniendo que aceptar, finalmente, el propio Maura lo que, a juicio del afectado, provocaría dificultades en un Gobierno con presencia socialista. «Se atribuyó a Prieto la cartera de Obras Públicas», pensando en Jaime Carner para Hacienda, aunque se acabaría proponiendo a Prieto para esta última, mientras que Álvaro de Albornoz se encargaría de Obras Públicas, entonces Fomento. Estado correspondería a Lerroux, contra su voluntad –prefería Gobernación, lo que a juicio de Largo y Prieto presentaba problemas para su popularidad entre los republicanos–¹³⁶. Economía recaería en Nicolau d'Olwer, uno

que pueda asegurar cómo y cuándo –con apariencia de «generación espontánea»–, también sorpresivamente se convirtió la Junta en Gobierno Provisional, como Consejo de Ministros «a cuyo frente se puso también don Niceto, como era natural».

¹³⁴ MAURA, Miguel, *Así cayó Alfonso XIII. De una dictadura a otra*, 1962 (citado por ed. digital), pp. 143 ss.

¹³⁵ MAURA, *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 143.

¹³⁶ El propio LERROUX, *La pequeña historia de España*, pp. 88-89, refiere no ambicionar cartera alguna, y consideraba especialmente contraindicada la de Estado por su falta de preparación y por ser el Ministerio «menos adecuado para iniciarse en el "oficio" de gobernante», aunque reconoce que «cuando me había permitido soñar con grandeza pensé siempre en el Ministerio de la

de los pocos catalanes que confiaban en el triunfo. Finalmente, Comunicaciones, una cartera «de nueva creación, a propuesta de don Niceto, quien había recibido su solicitud de los cuerpos de Correos y Telégrafos», sería cubierta por un hombre propuesto por Lerroux —que, como se verá, también asumirá la autoría de la propuesta—, el sevillano Diego Martínez Barrio, «y así quedó constituido, gracias al Pacto de San Sebastián, el Gobierno Provisional, que llegó, *sin la menor variación*, compacto y pétreo, hasta las Cortes Constituyentes, prestando con ello a España un servicio pocas veces igualado»¹³⁷. En diciembre de 1930 tenían lugar las fallidas sublevaciones¹³⁸ de Jaca, el 12 de diciembre, siendo fusilados los cabecillas Fermín Galán y Ángel García Hernández; y del aeródromo de Cuatro Vientos, el 15 de diciembre, en el que los responsables, Queipo de Llano y Ramón franco, lograron huir en sus aviones a Portugal. Esos días vería la luz el conocido *Manifiesto* del Comité Revolucionario¹³⁹, en el que se analizaba

Gobernación, como el más indicado para mi carácter, preparación y experiencia, ni en sueños se me había ocurrido que pudiera ser llamado a dirigir la política exterior de España». Aunque casi todos apoyaron este destino para el radical, incluido Galarza, y solo Alborno «tuvo la honrada franqueza de decir lo mismo que yo pensaba: Lerroux no tiene preparación para ese Ministerio, para el de la Gobernación, sí», pero quedó finalmente «embotellado» en Estado por no querer Maura renunciar a Gobernación y, dice, porque «era preciso que yo no tuviera influencia y mucho menos preponderancia política en el Gobierno».

¹³⁷ MAURA, Miguel, *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 152.

¹³⁸ TUNÓN DE LARA, Manuel, *La II República*, Madrid, Siglo veintiuno editores, I, 1976, pp. 29 ss., entre otros, refiere numerosas anécdotas al respecto, así el envío de Casares Quiroga, en nombre del Comité, a entrevistarse con Fermín Galán para hacerle desistir de la sublevación —prevista junto con una huelga general en Madrid para el día 15—, pero llegó el día 11 por la noche y marchó al hotel, y solo pudo entrevistarse con Galán ya iniciada la sublevación, señalando que el Comité no se hacía responsable del levantamiento, aunque este le referiría que «"si el delegado del Gobierno no se hace responsable del movimiento, nos da lo mismo... Ahora lo que se necesita es actuar. Cuando llegue la hora de cubrir los cargos públicos, ya contaremos con ellos"». Se pone igualmente de manifiesto la importancia de las redes de comunicación, achacando el error a los sublevados de Jaca de no haber cortado la línea telegráfica con Canfranc, o las de transportes, por haberse cortado la línea férrea para una de las columnas sublevadas. En el alzamiento de Madrid, lo decisivo, sin embargo, fue que no se declarase la huelga general, como sí se hizo en otras zonas de España —con cortes de vías férreas y telefónicas en la provincia de Alicante—, al parecer por falta de comunicación por parte de la Casa del Pueblo, si bien CABALLERO, Largo, *Mis recuerdos*, prólogo y notas de Enrique de FRANCISCO, México, Editores Unidos, 1954 (1.^a ed., reeditado por Ediciones Unidas en 1976, citado por ed. digital), pp. 86-88, parece responsabilizar a Besteiro de la actitud dubitativa de los socialistas, pues aunque este aseguró al primero comunicar la declaración de huelga, la reunión de las ejecutivas de PSOE y UGT la noche del 15, fracasado el alzamiento de Cuatro Vientos, hizo desistir de la huelga. Más aún, Besteiro y Trifón Gómez intentarían todavía apartar a las organizaciones socialistas del Comité republicano en 1931.

¹³⁹ El documento estaba firmado por Niceto Alcalá-Zamora, Indalecio Prieto, Miguel Maura, Marcelino Domingo, Francisco Largo Caballero, Manuel Azaña, Fernando de los Ríos, Luis Nicolau d'Oliver, Alejandro Lerroux, Santiago Casares Quiroga, Diego Martínez Barrio y Álvaro de Alborno; el texto se toma de los posteriores ejemplares litografiados realizados por Benigno de Diego y Vicente Alonso, Lit. Fernández, Gonzalo de Córdoba 17, Madrid. Puede contemplarse en el Portal de Archivos Estatales, Centro Documental de la Memoria Histórica, PS-CARTELES, 1125 (también 1125). Los carteles, encabezados por el escudo con corona mural,

críticamente la situación, alegando que «no hay atentado que no se haya cometido, abuso que no se haya perpetrado, inmoralidad que no haya trascendido a todos los órdenes de la Administración Pública, para el provecho ilícito o para el despilfarro escandaloso», proclamaba aspirar a derribar a la Monarquía «y a establecer la República sobre la base de la Soberanía Nacional y representada en una Asamblea Constituyente», sentenciando los firmantes que: «Entre tanto, nosotros, conscientes de nuestra misión y de nuestra responsabilidad, asumimos las funciones del Poder Público con carácter de Gobierno provisional». Fracasado el intento de Madrid del 15 de diciembre, los miembros del autoproclamado Gobierno fueron detenidos, se entregaron o se exiliaron.

El Gobierno de Berenguer hacía intentos por retornar a la normalidad constitucional. Así lo reconocía la exposición que introducía el Real Decreto de 7 de febrero de 1931¹⁴⁰, que convocaba elecciones a diputados el 1 de marzo y a senadores el 15. Sin embargo, la dimisión del Gobierno el día 14 tuvo como consecuencia la suspensión, por Real Decreto de 14 de febrero¹⁴¹, de los plazos de la mencionada convocatoria. El nuevo Gabinete, presidido por el almirante Aznar, planteó un sistema escalonado de elecciones inverso al propuesto por Berenguer: se celebrarían primero las municipales y provinciales. Anulado –hasta entonces, solo suspendido– el Real Decreto de 7 de febrero por otro de 3 de marzo de 1931¹⁴², sería

desprovisto de las Columnas de Hércules, mostraban los colores de la bandera republicana, así como, en la parte inferior, una alegoría de la República con gorro frigio con industrias de fondo, sobre las que se alzaba un Sol con los lemas *Libertad, Igualdad, Fraternidad*. A los lados de esta, dos inscripciones memoriales de Fermín Galán y Ángel García Fernández –conmemorando su fusilamiento tras la sublevación de Jaca de diciembre, pero probablemente realizado posteriormente, quizás ya en 1931–.

¹⁴⁰ *Gaceta* de 8 de febrero. La norma comenzaba así: «Señor: Propósito firme que el Gobierno actual se impuso desde su formación fué el de llegar a constituir un Parlamento que, enlazando con las Cortes anteriores a la última etapa, restableciera en su plenitud el funcionamiento de las fuerzas cosoberanas que son eje de la Constitución de la Monarquía Española».

¹⁴¹ El Real Decreto se publicó en *La Gaceta* de 15 de febrero de 1931: «Señor: Habiendo presentado la dimisión el Gobierno que presido, y siendo evidente que la resolución de la crisis puede influir en la anunciada convocatoria de Cortes, no parece aconsejable que el Gobierno que ahora cesa deje en pie la integridad del acuerdo en tal sentido recabado y que como prueba de honrosa confianza obtuviera de V. M., ni es quizá oportuno comprometer en materia tan delicada el porvenir de quien haya de sustituirle. [...] Artículo único. Quedan en suspenso los plazos señalados para las elecciones de Diputados y Senadores y convocatoria de Cortes a que se refiere Mi Decreto de siete de Febrero corriente».

¹⁴² *Gaceta* de 4 de marzo. El Ejecutivo de Aznar dejaba claro, en la Exposición que acompañaba al Decreto de 3 de marzo que: «Es propósito del actual Gabinete conceder prioridad cronológica a las elecciones municipales y provinciales, por entender que la sinceridad en la Constitución de Ayuntamientos y Diputaciones será prenda inexcusable del criterio que el Gobierno tiene de dejar en absoluta libertad a la opinión pública para ejercitar el derecho del sufragio. Próxima la convocatoria de las elecciones de Concejales, conviene, para evitar equívocos, que el Real Decreto de 7 de febrero, sólo suspendido, quede anulado».

el otro del día 13¹⁴³ el que fijaría las elecciones municipales para el día 12 de abril de 1931. En marzo tenía lugar el consejo de guerra contra los firmantes del *manifiesto* revolucionario, en prisión, exilio o clandestinidad desde diciembre¹⁴⁴, aunque finalmente serían puestos en libertad provisional a finales de mes.

En fin, conocidos en la mañana del 12 de abril los primeros resultados electorales –favorables en las capitales a la conjunción republicano-socialista–¹⁴⁵ en el ministerio de Gobernación tuvo lugar una de las últimas reuniones ministeriales de la Monarquía, la noche del 12 de abril, donde también acudiría el General Sanjurjo aunque no lo hizo el ministro de la Guerra, si bien los últimos Consejos de Ministros propiamente dichos tendrían lugar en la mañana del día 13 en el Palacio de Oriente, y en la tarde de ese día, en la Presidencia, a las cinco de la tarde, tendría lugar el último Consejo de la Monarquía, «el de las lamentaciones»¹⁴⁶, tras haberse consumado la conocida entrevista entre Romanones y Alcalá-Zamora en casa de Marañón

¹⁴³ *Gaceta* de 16 de marzo. De nuevo, parece esclarecedor reproducir la exposición: «Señor: Cumpliendo el Gobierno de Vuestra Majestad los compromisos que voluntariamente contrajo con la opinión pública, entiende procede acudir sin dilaciones a la consulta de la voluntad popular para constituir los Ayuntamientos. Muchas son las reclamaciones contra los actuales, y difícil es separar en ellas lo que haya de justicia de lo que haya de pasión; pero el actual Gobierno entiende que mejor que toda depuración, siquiera fuese por vía de enmienda, es abrir las puertas de los comicios, para que sea la Nación entera quien designe sus representantes en la vida administrativa local. Por eso no se ha tocado una sola constitución de Ayuntamiento ni se ha removido un solo Alcalde, y en estas condiciones, cuanto más apresuramiento haya en la manifestación del sufragio y en la constitución de Municipios que le deban la existencia, será un paso más definitivo en el camino de la total normalidad constitucional». Todavía un nuevo Real Decreto de 24 de marzo, publicado en *La Gaceta* del 25, volvía sobre la cuestión electoral al declarar aplicable a las elecciones del 12 de abril otro de 7 de febrero de 1918, «extendiendo la fe notarial a determinados funcionarios para hacer constar la existencia de hechos que puedan influir en la pureza del sufragio». En origen, había sido dictado para las elecciones a Diputados y se declaró aplicable para las posteriores, pero ya un Real Decreto de enero de 1922 lo había extendido a las municipales de 5 de febrero de ese año.

¹⁴⁴ Véase la amplísima información ofrecida por *El Imparcial* de 21 de marzo de 1931, año LXVI, núm. 22.067, pp. 1-4, sobre las sesiones de la vista iniciada el día anterior, acusados Fernando de los Ríos, Alcalá-Zamora, Álvaro de Albornoz, Largo Caballero y Miguel Maura, siendo abogados defensores Jiménez de Asúa, Sánchez Román, Bergamín, Ossorio y Gallardo y Victoria Kent. Los acusados reconocían la firma del manifiesto pero negaban que se hubiese ordenado su publicación –algunos, como Alcalá-Zamora, habían sido apresados el propio 12 de diciembre–, y se reconocían los contactos con militares pero se desvinculaban de cualquier conato de sublevación.

¹⁴⁵ Sobre esta cuestión, varían las cifras arrojadas por la historiografía. En cualquier caso, parece claro que hubo una mayoría de concejales monárquicos –muchos de ellos por proclamación automática a primeros de mes– que distaba mucho de traducirse en una mayoría de votos, obtenida ampliamente por las candidaturas republicanas.

¹⁴⁶ Así lo llamó de La Cierva, se toma la cita de MAURA, *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 201, siendo uno de los relatos más detallados de los acontecimientos del advenimiento de la República. Puede contrastarse con las memorias de otros protagonistas –muchas extractadas por el propio autor–, así como con otros valiosos testimonios, como el conocido de PLA, Josep, *Madrid. El advenimiento de la República*, (ed. digital) traducción de Xavier Pericay del original *Madrid. L'adveniment de la República*, publicado en 1931, y coincidente con el de Maura.

—a las dos y cinco de la tarde—, y recibiendo confusas noticias de que el Gobierno provisional se había instalado en Gobernación —para lo que faltaban horas—¹⁴⁷.

Como es sabido, hacia las tres o tres y media de la tarde del 14 de abril se había izado la bandera republicana en el Palacio de Comunicaciones, núcleo administrativo de las comunicaciones de España, sede la Dirección general correspondiente y cuyos funcionarios, además de afectos a las fuerzas republicanas, tenían avanzada noticia de lo que ocurría en el resto de la geografía. Así,

«En el Palacio de Comunicaciones flameaban unas enormes banderas republicanas, advirtiéndome el barón de Río Tovia, a la sazón director general de dicho departamento, que tenía parte del personal en franca rebeldía; solicitó, en previsión de posibles desmanes, un destacamento de la Guardia civil, que por cierto no llegó a penetrar en el edificio por haber amenazado los funcionarios con la paralización del servicio si llegaban a poner los pies en él»¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Citando las memorias de Romanones, MAURA, *Así cayó Alfonso XIII...*, pp. 215 ss. narra la confusión existente también en el campo monárquico, tras salir de Palacio conociendo el encargo del Rey al Duque de Maura de la redacción del Manifiesto de despedida, se dirigiría a Gobernación y llamaría y se reuniría allí con el Ministro y el Presidente del Consejo, disuadidos de la declaración del Estado de Guerra por la magnitud de la multitud congregada, retornaría a Palacio, donde el despacho del Rey recibía llamada, a las cinco, de haber sido ocupado el Ministerio de Gobernación por el nuevo Gobierno. Los últimos ministros esperaron en el salón japonés de Palacio, tras despedirse del monarca, después de cuya salida se habría de hacer el traspaso de poderes —objeto de estas últimas *reuniones* ministeriales, junto con el plan de marcha del Rey—, de lo que Maura dudará por la fragilidad del Gobierno monárquico en desbandada, como por el hecho de que «ni eran ministros desde hacía cuarenta y ocho horas ni tenían poderes que transmitir, porque carecían ya de los inherentes a la función de gobernar, salvo el de sentarse en los sillones de los respectivos ministerios, y aun ello con graves riesgos físicos. Ni la fuerza pública, ni los funcionarios, ni la *Gaceta*, ni los más humildes servidores de cada Ministerio los tenían ya por ministros. ¿Qué podían transmitirnos?», p. 220.

¹⁴⁸ MOLA VIDAL, Emilio, *Obras completas*, t. IV: El derrumbamiento de la monarquía. Memorias de mi paso por la Dirección general de Seguridad, (ed. digital), 1940, p. 131, añade en nota que «según he sabido con posterioridad, la actitud del personal de Comunicaciones se debió al conocimiento que tuvo de lo que iba a suceder por los telegramas que se cursaron a provincias. Aparte de esto, la mayoría de los funcionarios habían sido captados por las organizaciones republicanas». PLA, Josep, *Madrid. El advenimiento de la República*, (ed. digital), pp. 11-12, refiere que hacia las tres y media de la tarde «los pocos transeúntes que pasean por el cruce formado por la Castellana y la calle de Alcalá observan con asombro cómo una bandera sube lentamente por el mástil del Palacio de Comunicaciones. Al otro lado de la Castellana está el Banco de España, y en el otro ángulo de Alcalá, los jardines del palacio Godoy, sede del Ministerio de la Guerra. La bandera que sube por el mástil es la bandera republicana. La noticia corre como una exhalación y una riada de gente sale de los cafés y los establecimientos colindantes a ver la bandera. [...] Me encuentro con gran cantidad de gente, más bien pasmada, que mira la bandera izada. Me da la impresión de que no tienen una idea muy clara de la bandera republicana. La bandera permanece inmóvil, porque no hace viento y la tarde está clara y magnífica —primavera—. La banda morada —que según mis lecturas proviene de los *comuneros* de Castilla— queda ahogada por el *rojo y gualda*. ¡Llevábamos tantos años viendo la otra! En Barcelona, gracias al lerrouxismo, quizá tuviéramos una idea más clara del símbolo republicano. En Madrid, la cosa era más vaga. En una población de funcionarios, la bandera del sueldo es siempre la que cuenta con mayor aceptación»; sin embargo, narra también que este gesto sería tomado como símbolo de haber caído el poder en

De la importancia del control de los servicios adscritos a Gobernación, entre los que se encontraban entonces las comunicaciones y la seguridad interior, da también muestra el hecho de que de forma indubitada Miguel Maura, el que habría de convertirse en su primer titular republicano, consideró su sede como objetivo desde el que convertir las elecciones municipales en un cambio de régimen. Así, el día 14, tras la entrevista con el general Sanjurjo, que esa misma mañana había ofrecido el Cuerpo de la Guardia Civil al servicio del Gobierno provisional, y con los miembros del Comité republicano y otros numerosos personajes afines reunidos en casa de Maura, poco seguros de los pasos a llevar a cabo, este tomó la iniciativa, hacia las seis de la tarde, de salir a ocupar la sede de Gobernación¹⁴⁹.

Llegados en varios automóviles hasta Cibeles y abriéndose paso con dificultad entre las multitudes avanzaron hasta la Puerta del Sol, donde «la aglomeración desbordaba ya toda medida imaginable». Así, continúa,

«llegó mi coche ante la puerta principal del Ministerio. La puerta estaba cerrada. En el balcón principal, con gran asombro mío, ondeó de pronto la bandera republicana. Eran Rafael Sánchez Guerra y el que iba a ser mi subsecretario Manuel Ossorio Florit, que habían entrado poco antes por una puerta de la calle de Pontejos y, al ver que llegábamos, se apresuraron a izar la bandera. Ante la puerta cerrada sólo estábamos Largo Caballero y yo, rodeados, claro es, de una masa vociferante que pedía se abriesen las

manos del Gobierno provisional –lo que todavía no se había producido– y empujará el entusiasmo de la gente. De hecho, refiere cómo muchos negocios ocultan los símbolos monárquicos, «esto me ayuda a comprender un poco más Madrid. No es solamente una ciudad de la gran aristocracia andaluza, de los funcionarios, de los albañiles y peones del sindicato de la construcción, afiliados a la Casa del Pueblo; también es una ciudad de pequeños comerciantes, *muy vivarachos*, como acostumbraba a decir el obtuso señor Metasanz». Como señalará esa noche el *Heraldo de Madrid*, 14 de abril de 1931, año XLI, núm. 14.103, p. 3, –que llevaba la noticia en portada– el Cuerpo de Correos y Telégrafos «ha sido el primer instituto oficial del Estado en acatar con el mayor entusiasmo, dentro de una gran disciplina, la nueva forma de gobierno que hace tanto tiempo el país reclamaba», confirmando mediante los telegramas recibidos «la proclamación de la República en casi todas las capitales y pueblos de importancia».

¹⁴⁹ MAURA, *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 212: «Serían las seis cuando, convencido de la inutilidad de mis esfuerzos para convencer a mis compañeros de la urgencia de tomar por nuestra propia cuenta el poder aquella misma tarde, salí de la biblioteca y, atravesando el vestíbulo, subí los primeros peldaños de la escalera. Desde allí, dirigiéndome al público que llenaba la planta baja, pregunté en medio de un silencio absoluto:

–¿Estáis dispuestos a venir conmigo a ocupar el Ministerio de la Gobernación?

El criterio fue tal que mis compañeros salieron precipitadamente de la biblioteca y... ya no pudieron volver a ella, arrastrados por la riada humana tras de mí y de los que conmigo salían a la calle, en busca de los coches. Cogí del brazo a Largo Caballero, que era el único que había asentido a mi propuesta durante la discusión, y subimos a mi coche». Señala, como hacen otros autores, el miedo inicial de Azaña a emprender esta acción, incluso a ser ametrallados; el más ilustrador en este sentido es PLA, *Madrid. El advenimiento de la República*, pp. 15-16, aunque Maura especifica que iba en su coche, con Largo Caballero, y que Azaña iba en otro con Casares.

puertas. De pronto, se abrieron éstas de par en par, y apareció en el zaguán un piquete de la Guardia Civil cerrando el paso. Me cuadré delante de ellos, me descubrí y les dije:

– ¡Señores: Paso al Gobierno de la República!

Los soldados, como si lo hubiesen ensayado previamente, abrieron el paso y, en dos filas, una a cada lado, presentaron armas. Pasamos, saludando Largo Caballero y yo. Al llegar a la escalera principal, subí las escaleras de tres en tres, y fui directamente al despacho del ministro, que conocía bien de antaño. Allí me encontré con Mariano Marfil, amigo de siempre, y, repito, persona más que excelente. No había abandonado su puesto en los tres días transcurridos desde las elecciones, y noche y día había estado al pie del cañón, cumpliendo sus deberes. Me dirigí a él y le dije:

– Amigo Marfil: Aquí está usted de más desde este momento.

– Me hago cargo perfectamente de ello y ahora mismo me marchó –y, en efecto, desapareció.

Hubo de salir por la puerta trasera del edificio, porque las demás estaban abarrotadas de público»¹⁵⁰.

El Comité republicano llegaba así, más allá de las 7 de la tarde –incluso pasadas las 8– y por iniciativa de uno de sus más profundos conocedores en el seno del naciente Gobierno, al *kilómetro 0* del Poder ejecutivo, desde el que las redes telefónicas se extendían hasta las delegaciones de poder en las provincias –y bajo cuya dependencia se encontraban los servicios de Correos y Telégrafos–. El

¹⁵⁰ MAURA, *Así cayó Alfonso XIII...*, pp. 212-213, sobre Marfil, indicaría que «me arrepentí luego, y me he arrepentido varias veces más tarde, de la descortesía un tanto brutal con que traté en aquella ocasión a quien tanto respeto merecía por su conducta, y a quien tanto estimaba. Meses después, en extensa y cordial conversación con él en mi casa, solicité y obtuve su perdón, y reanudamos nuestra añeja amistad brevemente interrumpida». Mariano Marfil García, militar y jurista de origen zamorano adscrito al maurismo, diputado desde 1920, había sido nombrado subsecretario del Ministerio de Gobernación por Real Decreto de 21 de febrero de 1931, en sustitución de José Martínez Acacio. Mariano Marfil había sido nombrado Jefe superior de Administración civil y subsecretario de la Presidencia, en sustitución de José Feñiz de Lequerica y Erquiza, por Real Decreto de 9 de marzo de 1922, durante el gabinete de José Sánchez Guerra; posteriormente, fue nombrado por Real Decreto de 18 de agosto de 1923, representante del Ministerio de Guerra en el II Congreso internacional de Ciencias administrativas de Bruselas; tras pasar por la Presidencia de los Consejos de Corporación del grupo de Industrias Manufactureras (en base al artículo 9.º del Decreto-ley de Organización corporativa nacional de 26 de noviembre de 1926), llegaría a ocupar la Dirección general de Aduanas por Real Decreto de 4 de febrero de 1930, y sería designado por Real Decreto de 6 de ese mes, Consejero del Estado en la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (CAMPSA), luego Delegado del Gobierno en esa misma compañía por Real Decreto de 6 de septiembre, y dimitiendo como Consejero en la Compañía el 22 de ese mes. Su último cargo en la Administración sería la Subsecretaría de Gobernación. Algunas breves notas de su vida han sido recientemente recuperadas por su nieto, en el primer capítulo de GARCÍA-MARGALLO, José Manuel, *Memorias heterodoxas: De un político de extremo centro*, ed. Península, 2020.

último elemento del poder monárquico lo constituyó, presente en su puesto, el Subsecretario del Ministerio de Gobernación, conocido de Maura. Desde su despacho se tomaron las primeras disposiciones del nuevo Gobierno, mientras se llevaba a cabo la «posesión telefónica del poder»¹⁵¹.

«Éste fue, querido lector, el *ceremonial* del famoso “traspaso de poderes” que nos habían anunciado los de la acera de enfrente, y que había provocado casi una batalla en el seno de nuestro Gobierno Provisional. Diez palabras de cada lado bastaron, y en realidad sobraron, para tomar las riendas de un poder que yacía en el arroyo»¹⁵².

Miguel Maura comenzaría a realizar llamadas a cada uno de los gobernadores civiles provinciales, que se hacían en nombre del ministro de Gobernación¹⁵³,

¹⁵¹ Expresión de ALCALÁ-ZAMORA, *Memorias*, p. 166.

¹⁵² MAURA, Miguel, *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 213; valorará Maura en otro punto que «fue el Pacto de San Sebastián, sólo él, lo que permitió al Gobierno Provisional, y muy singularmente al ministro de la Gobernación, prevalecer frente a las desbordadas pretensiones que, al instante de proclamada la República, exteriorizó don Francisco Maciá sobre la autonomía inmediata y total de Cataluña, sobre la designación de gobernadores y alcaldes, y, en fin, sobre tantas y tantas exigencias que Maciá, desde Barcelona, pretendía imponerme por teléfono, día y noche. Si acabé prevaleciendo, como verá el lector, fue gracias a la existencia previa del Pacto de San Sebastián. Sin él, los primeros días de la República hubiesen sido catastróficos para la paz de España, y para la suerte personal de los que, desde el campo de la derecha, le maldicen y le culpan de sus males», p. 137.

¹⁵³ MAURA, Miguel, *Así cayó Alfonso XIII...*, pp. 213-124, refiere estas conversaciones:

«Tomé en el acto el teléfono, y ordené a la central del Ministerio que me fuera dando las provincias según fueran ellas saliendo. Los demás ministros, que iban llegando con infinitos apuros al Ministerio, se reunieron en el despacho del subsecretario.

En el acto empezó a sonar el teléfono. Uno a uno los gobernadores se ponían al aparato y el diálogo se repetía.

—¿Quién está al aparato? —preguntaba yo imperiosamente.

—Aquí el gobernador —contestaba una voz más o menos serena, según el grado de información del interfecto.

—¿El gobernador de la Monarquía? ¿No es eso?

—¡Claro que sí! —decían unos, muy seguros de su prepotencia; otros, en cambio, vacilantes y como atontados.

—Aquí, el ministro de la Gobernación de la República. Ahora mismo entrega usted el mando al presidente del Comité Republicano, y, en su defecto, al presidente de la Audiencia. Le advierto que le hago responsable personalmente de la menor resistencia y de cualquier demora en cumplir esta orden. ¿Estamos?

A veces, el diálogo seguía con preguntas atolondradas, o con vacilaciones más que explicables en quienes se veían, de pronto, no sólo destituidos, sino entregados inermes a las masas enemigas. Sólo uno, el de Huelva, pareció resistirse. La rociada que recibí de mí, que no fue menguada, bastó para calmarle. *El cambio de autoridades de todas las provincias se hizo en menos de tres horas, por teléfono y sin el menor incidente en parte alguna de España*. No hubo un solo herido, ni los gobernadores sufrieron el menor vejamen por parte de los republicanos». En este punto el testimonio es plenamente coincidente con el de PLA, hasta el detalle —como subir los escalones de tres en tres—, aunque este refiere específicamente una llamada —quizás, la primera— al gobernador de Sevilla; también indica que solo entonces Azaña se tranquilizaría.

cuando paralelamente se estaban redactando los decretos de los primeros nombramientos ministeriales y primeras disposiciones del régimen naciente:

«Entretanto, los ministros reunidos en el despacho del subsecretario presenciaban, maravillados y absortos, cómo nuestro presidente, Niceto Alcalá Zamora, dictaba, uno tras otro, sin la menor vacilación, sin tener ante sí una sola nota, nada más y nada menos, que los siguientes Decretos insertos en la *Gaceta de Madrid* del día 15, orlada con gran lujo:

Nombrando presidente del Gobierno Provisional de la República a don Niceto Alcalá Zamora.

Siete Decretos nombrando ministros de Estado, Justicia, Guerra, Marina, Gobernación, Fomento y Trabajo, respectivamente, a Lerroux, De los Ríos, Azaña, Casares, Maura, Albornoz y Largo Caballero.

Decreto fijando el Estatuto jurídico del Gobierno.

Decreto concediendo amnistía a todos los delitos políticos, sociales y de imprenta.

Decreto declarando festivo el día 15, y disponiendo que en los años sucesivos sería fiesta nacional el día 14 de abril.

Decreto creando el Ministerio de Comunicaciones.

Decreto nombrando gobernador civil de Madrid a don Eduardo Ortega y Gasset.

Decreto nombrando subsecretario de la Presidencia del Consejo a don Rafael Sánchez Guerra.

Decreto nombrando subsecretario de Gobernación a don Manuel Ossorio Florit.

Decreto nombrando director general de Seguridad a don Carlos Blanco.

Todos estos Decretos, que pueden verse en la *Gaceta* del 15, fueron dictados, repito, por Niceto a los taquígrafos, tan absortos como el resto de los presentes, sin una nota, de corrido, y sin una falta ni una vacilación. El caso Alcalá Zamora, en este aspecto, era en verdad excepcionalísimo»¹⁵⁴.

Estas normas, además de dar existencia jurídica al nuevo Gobierno, y de garantizar los puestos esenciales de la Administración central y de la gobernación

¹⁵⁴ MAURA, Miguel, *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 214. Sobre el que sería el primer número de la *Gaceta de Madrid* de la República, del 15 de abril de 1931, ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, *Memorias*, p. 166, refiere una anécdota —que resulta también ilustradora sobre la expectativa de los resultados electorales—: «el primer número de la Gaceta republicana había quedado escrito en Gobernación y fue compuesto inmediatamente. No nos costó trabajo encontrar un escudo para encabezarlo. El modelo lo tenían preparado por evidente previsión de que el caso llegara rápidamente». Se trata este símbolo de una mujer recostada junto a un león, apoyada la mano derecha sobre un escudo cuartelado de Castilla, León, Aragón y Navarra, y que se mantendrá hasta su sustitución por el escudo oficial. Se recuperaba parcialmente un emblema anterior: los números de la Gaceta de la I República se encabezaban con una matrona recostada al lado de un león, sosteniendo una espada en la derecha y apoyándose en la izquierda sobre una tabla con la palabra *Ley*; este modelo era similar al utilizado en las monedas del Gobierno provisional de 1868-1871, a su vez inspirado en las alegorías romanas de Hispania.

nacional y de la capital, sustraerán los servicios de Comunicaciones del Ministerio de Gobernación. El manifiesto de despedida de Alfonso XIII¹⁵⁵, que circuló esa misma tarde, y las noticias de su partida esa noche a Cartagena, fueron la confirmación de que el nuevo régimen podía desenvolverse sin oposición.

¹⁵⁵ El manifiesto fue publicado por el *ABC* de 17 de abril de 1931, año XXVII, núm. 8.833, si bien PLA, *Madrid. El advenimiento de la República*, p. 17, señala haberlo leído el mismo 14 a las siete de la tarde. Sobre las correcciones de este documento, redactado por Gabriel Maura y corregido por el monarca, véase MAURA, *Así cayó Alfonso XIII...*, p. 216, que señala «el Rey dio el visto bueno al texto redactado por mi hermano y lo firmó, previa una ligera modificación y una tachadura, ambas en el penúltimo párrafo: modificó su comienzo "Para" por "Espero"; y tachó "encargo a un Gobierno que la consulte convocando Cortes Constituyentes", después de "colectiva"». Aunque conocido, se reproduce por su brevedad:

«Las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo. Mi conciencia me dice que ese desvío no será definitivo, porque procuré siempre servir a España, puesto el único afán en el interés público hasta en las más críticas coyunturas. Un Rey puede equivocarse, y sin duda erré yo alguna vez; pero sé bien que nuestra Patria se mostró en todo momento generosa ante las culpas sin malicia.

Soy el Rey de todos los españoles, y también un español. Hallaría medios sobrados para mantener mis regias prerrogativas, en eficaz forcejeo con quienes las combaten. Pero, resueltamente, quiero apartarme de cuanto sea lanzar a un compatriota contra otro en fratricida guerra civil. No renuncio a ninguno de mis derechos, porque más que míos son depósito acumulado por la Historia, de cuya custodia ha de pedirme un día cuenta rigurosa.

Espero a conocer la auténtica y adecuada expresión de la conciencia colectiva, y mientras habla la nación suspendo deliberadamente el ejercicio del Poder Real y me aparto de España, reconociéndola así como única señora de sus destinos.

También ahora creo cumplir el deber que me dicta mi amor a la Patria. Pido a Dios que tan hondo como yo lo sientan y lo cumplan los demás españoles».

II. LA ADMINISTRACIÓN REPUBLICANA Y LA ACCIÓN DEL ESTADO

1. MARCO GENERAL Y CARACTERES

1.1 Marco teórico

1.1.1 *Las nuevas concepciones del Estado social*

Desde la época de Saint-Simon y Owen, en el marco de la primera industrialización que se desarrolla a principios del siglo XIX, data la aparición y la progresiva pero rápida extensión del término «socialismo»¹. Casi al mismo

¹ CLAEYS, Gregory, «"Individualism", "socialism", and "social science": further Notes on a Process of Conceptual Formation, 1800-1850», *Journal of the History of Ideas*, vol. 47, núm. 1 (enero-marzo de 1986), University of Pennsylvania Press, pp. 81-93 menciona, citando a Jacques Gans, la primera aparición manuscrita en una carta de Edward Cowper a Robert Owen, de 2 de noviembre de 1822. Para su aparición impresa, suele hacerse referencia a *A new English Dictionary on historical principles, founded mainly on the materials collected by The Philological Society*, vol. IX, parte 1 (si-st), Oxford, Clarendon Press, 1919, luego conocido como *Oxford English Dictionary*, que reconoce que «the early history of the word is somewhat obscure. The first use of F. socialisme appears to have been in the *Globe* of 13 Feb. 1832», definiéndolo como «1. A theory or policy of social organization which aims at or advocates the ownership and control of the means of production, capital, land, property, etc., by the community as a whole, and their administration or distribution in the interests of all» y «2. A state of society in which things are held or used in common», p. 358. Efectivamente, en el periódico de Pierre Leroux *Le Globe, Journal de la religion Saint-Simonienne*, del Lunes, 13 de febrero de 1832, año VIII, núm. 44, (p. 176) un amplio comentario en la columna de *Beaux-arts* al poema del año anterior, *Les Feuilles d'Automne, poésies Par M. Victor Hugo*, firmado por X. Joncières, concluye que «Au reste, si nous jetons ces observations ce n'est pas pour blâmer le genre de poésies que publie en ce moment M. V. Hugo. Nous ne voulons pas sacrifier la personnalité au socialisme, pas plus que ce dernier à la personnalité. L'harmonisation de ces deux faces de la vie de l'homme est le but de tous nos efforts». DEVILLE, Gabriel, «Origine des mots "socialismo" et "socialiste" et de certains autres», *La Révolution Française. Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 54 (enero-junio 1908), París, Société de l'histoire de la Révolution, pp. 385-401 referenció un artículo que atribuyó a M. Vinet, aparecido en *Le Semeur, journal religieux, politique, philosophique et littéraire*, t. 1, núm. 12, 23 de noviembre de 1831, pp. 94-95, titulado «Catholicisme et protestantisme»,

tiempo, aunque bajo unos presupuestos teóricos diversos que entroncan con la doctrina eclesiástica del período ilustrado, aparecerá también la noción de «justicia social»². Ambos términos son los que se conceptualizan de forma paralela

reflexiona en la segunda columna «*Or, la liberté n'étant qu'un moyen, comme on l'a fort bien dit dans ce journal, le protestantisme non plus n'est qu'un moyen. On ne se sépare pas pour se séparer, but contradictoire à toutes les indications naturelles et aux intentions visibles de la Providence. On se sépare pour se réunir; l'individualisme doit ramener au socialisme; le protestantisme au vrai catholicisme; la liberté à l'unité. Il y a deux erreurs, l'une des catholiques qui veulent l'être par anticipation, l'autre des protestants qui ne veulent l'être pas devenir catholiques; l'une des partisans de l'unité sans la liberté, l'autre des sectateurs de la liberté sans l'unité*». Según la referencia de BEER, Max, *A History of British Socialism*, v. 1, Londres, 1919 (ed. 1923), pp. 186-187, el término, que sería ya habitual en los debates de la *London Cooperative Society*, habría aparecido en la que califica como «*the best periodical publication of orthodox Owenism*», *The Co-operative Magazine*, n. xi (v. 2), noviembre de 1827, al hablar sobre el coste real de un producto, cantidad de trabajo presente y pasado (*capital* o *stock* durante su producción), planteando en nota al pie de la p. 509, si ese capital sería más ventajoso en el empleado individual o en común, cuestión entonces debatida «*between the modern, (or Mill and Malthus) Political Economists, and the Communionist or Socialists*». En fin, el término estaba presente casi al tiempo en Inglaterra y Francia, en las esferas de Owen y Saint-Simon, respectivamente. No obstante, MALUQUER DE MOTES BERNET, Jordi, *El socialismo en España, 1833-1868*, Barcelona, Crítica, 1977, p. 21, se remite a la obra del monje italiano FACCHINI, Ferdinando, *Note ed osservazioni sul libro intitolato Dei delitti, e delle pene*, 1765, crítica a la obra de Beccaria que indica, al preguntarse sobre el consenso de los hombres libres como uno de los requisitos para formar una sociedad civil, como proponían algunos Publicistas, «*che non c'è mai stata nel nostro Globo una Società perfetta che sia stata formata originariamente dal consenso espresso e determinato di uomini Liberi, conforme se l'immagina il N. A. e sfido tutti i Socialiste, e chiunque altro, che mi trovino un solo esempio in tutte le Storie, ed in tutti gli Annali del Mondo, di Società formate in quella maniera*», p. 9, y vuelve a utilizar la expresión en pp. 100-101, «*Domando ai più pregiudicati Socialisti: Se un uomo, trovandosi nella sua primitiva naturale libertà, e prime d'essere entrato in qualche Società: domando dico, se un uomo libero abbia diritto di uccidere un altr'uomo, che gli volesse in qualunque maniera, levar la vita? Io sono sicuro, che tutti i Socialisti per questa volta, mi risponderanno di sì*», «*Domando ancora: s'è possibile atteso il presente stato, e condizione dell'umana natura, formare una Società in cui non si trovi nessuno tanto iniquo che sia capace d'ammazzare per qualunque motivo qualcuno de'suoi Consoci? Non credo ch'un Socialista voglia essere tanto poco compiacente, che non mi voglia accordare essere ci'ò impossibile*».

² El término suele referenciarse como extendido por el jesuita italiano TAPARELLI, Luigi, *Saggio teorético di Diritto Naturale appoggiato sul fatto*, vol. II (Del dritto sociale sez. 1.^a), Palermo, Stamperia D'Antonio Muratori, 1841, dedica el cap. III a «*Nozioni del dritto e della giustizia sociale*», pp. 29 ss. Tras reflexionar sobre el derecho como poder, que implica una fuerza, no necesariamente física (que por sí sola considera opuesta al derecho), sino moral, un poder «*fondato sul vero e sul bene [...] potere il cui esercizio consiste nel presentare all'altrui ragione una verità che dimostri connesa per lui col conseguimento del bene infinito quella azione che da lui pretendesi. Questa verità, base dimostrativa del dritto, è quella che suol chiamarsi il titolo del dritto*», p. 30; de ello se deriva que el derecho se predica de las relaciones entre seres inteligentes (en sentido positivo o negativo), pues en otro caso se trata de materia del derecho, diferencia que se pone de manifiesto en tener derecho *verso* o *sopra*, estando reservado el primero para seres inteligentes, y el segundo aplicable a cualquier especie; en fin, considera el derecho *giuridico* como derecho *social*, «*giacchè se gius e dritto sono la cosa stessa, che cosa aggiugne al sostantivo dritto l'adiettivo giuridico? All'oposto la voce sociale esprime il distintivo essenziale del dritto di cui parliamo fra uomo e uomo, o fra intelligenze associate*», nota en p. 32; el derecho social se erige como «*un irrefragabile potere-secondo-ragione*»; la justicia, por su parte, es la inclinación a guardar el recto orden y custodiarlo, y de esta la *justicia social*, «*fra uomo e uomo*», aparece asentada sobre dos bases: la

a la extensión y omnipresencia en la vida pública y en el ordenamiento jurídico de todo lo concerniente a la más amplia «cuestión social», momento hasta el que son no pocos los acontecimientos de toda índole que jalonan casi un siglo de evolución y expansión, cuya narración desbordaría, con mucho, el ámbito de este estudio.

De cualquier forma, a principios del siglo xx, la Iglesia se había pronunciado ampliamente sobre la cuestión social en la encíclica *Rerum Novarum*³ de 15 de mayo de 1891, el socialismo se encuentra inmerso en la II Internacional, el comunismo ha sentado sus bases ideológicas, y los movimientos políticos más diversos tratan la cuestión social. Si el proceso de industrialización y el consiguiente crecimiento del proletariado habían contribuido a la aparición de las masas, el hecho diferencial de principios de la centuria, como se ha anticipado, es la entrada de estas en la escena política, hecho que se ve facilitado, precisamente, por los desarrollos alcanzados en los servicios de instrucción pública, la progresiva alfabetización y la expansión de los medios de comunicación por los que cada vez más sectores de la población «se incorporan a una creciente y revitalizada opinión pública»⁴, momento en el que surgen los correspondientes partidos y sindicatos que llevan a esos sectores a la vida política.

igualdad natural específica (predicada del hombre en abstracto, por la cual se puede concluir que «*la giustizia sociale deve ragguagliare nel fatto tutti gli uomini in ciò che s'aspetta i dritti di umanità, siccome il Creatore li ragguagliò nella natura*») y la desigualdad natural (del hombre individual, en concreto), principios que se manifiestan en bienes *privados* y *sociales*, en cuya consecuencia «*la giustizia considerata in quanto ragguaglia le quantità fra i privati individui su detta conmutativa; in quanto ragguaglia le proporzioni nel distribuire il ben comune su detta distributiva*», p. 37. No obstante, la originalidad de Taparelli debe ser matizada, como refiere recientemente PÉREZ-GARZÓN, Carlos Andrés, «¿Qué es justicia social? Una nueva historia de su significado en el discurso jurídico transnacional», *Revista Derecho del Estado*, núm. 43, Universidad Externado de Colombia, mayo-agosto de 2019, pp. 67-106, especialmente pp. 77 ss., refiere el uso de la expresión ya en diversas obras durante siglo xviii, bien en el contexto del pensamiento de la Ilustración o del derecho canónico, y matiza, citando a Thomas Burke, que la importancia de Taparelli habría radicado en su concepción económica, mientras que el moderno sentido del término habría llegado al reemplazar la noción Tomista de *justicia legal*, y «a partir de la evidencia recolectada por Shields puede decirse que es muy posible que con el ascenso de la "Cuestión social", a finales del siglo xix, la expresión "justicia social" desplazara y se convirtiera en más popular que "justicia legal" porque la inclusión misma del adjetivo "social" habría denotado mejor el compromiso de la justicia con el logro de los propósitos que la nueva "cuestión social" se había propuesto», p. 80.

³ El contenido de esta encíclica de León XIII es conocido. Daba cuenta de los cambios que, fruto del desarrollo de la industrialización, habían llevado a las ideas revolucionarias al ámbito político. Afirmaba la propiedad como un derecho natural y criticaba los posicionamientos socialistas que alentaban a la lucha de clases, al tiempo que reconocía el hecho social como marco en el que los derechos se desarrollaban y ligaban a los hombres, apelaba a la caridad de los individuos y al deber de las instituciones de tutelar y proteger a los obreros, a los que reconocía –como a todo ciudadano– la libertad de asociarse en persecución de sus intereses comunes.

⁴ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, pp. 49-50, cita la contribución de la psicología al estudio del fenómeno a través de autores como Le Bon y su *Psicología de las multitudes* o Freud y la *Psicología de las masas y análisis del yo*; por su parte, la sociología lo aborda con

En suma, son muchos los factores que hay que considerar para comprender no ya el alcance de la cuestión social, sino su creciente consideración como elemento constitutivo de la política del siglo: junto al mencionado desarrollo de las masas y a su entrada en la escena política, y además de la tradición de que gozaría tempranamente en España y que la situaría como objeto de instituciones reformistas de vanguardia, aparece una brecha en la concepción individualista del Estado liberal –o en la concepción dualista individuo-Estado heredada de la Ilustración– que empieza a considerar al sujeto «social». En España, «si hay una obra que puede presentarse como el acta de nacimiento de esa corriente superadora del ficticio individualismo liberal esa es, sin duda, *La persona social*, de Francisco Giner de los Ríos»⁵, editada en 1899 e importante contribución a la extensión del pensamiento corporativista.

La política social se encuentra ya muy presente en la España de la Restauración⁶, debatiéndose cada vez más sobre la «cuestión social» en los círculos académicos⁷

Werner Sombart y *El socialismo proletario*, luego citado por Ortega en los artículos que, desde 1926, constituirán *La rebelión de las masas*.

⁵ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 85.

⁶ Los organismos fundamentales –Comisión e Instituto de Reformas Sociales– fueron mencionados ya por SÁNCHEZ AGESTA, Luis, «Orígenes de la política social en la España de la Restauración», *Revista de Derecho Político*, núm. 8, 1981, pp. 9-19; abordando los seguros sociales están los trabajos de MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del siglo xx*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1988; y de CUESTA BUSTILLO, Josefina, *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración. Los seguros sociales en la España del siglo xx*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1988; de nuevo, sobre las instituciones mencionadas, CALLE VELASCO, María Dolores de la, *La Comisión de Reformas Sociales (1883-1903). Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1989; destaca igualmente la obra de PALACIO MORENA, Juan Ignacio, *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1988; del mismo autor, (dir.), *La construcción del Estado social: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social (CES), 2004; y como coordinador en la obra colectiva, *La reforma social en España: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social (CES), 2004; también SÁNCHEZ MARTÍN, Ángel Luis, «El Instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento», en *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, núm. 8, 2014, pp. 7-28; recientemente LÓPEZ AHUMADA, José Eduardo, *La gran reforma social de 1900. Filantropía social y emergencia de las primeras leyes obreras* (Prólogo de Joaquín García Murcia), Madrid, Ediciones Cinca, 2019; véase también GARCÍA MARTÍN, Javier, «Tema 19. La Administración como servicio público», en MORÁN MARTÍN, Remedios, y GARCÍA MARTÍN, Javier, *Historia de la Administración en España. Mutaciones, sentido y rupturas*, que dedica las pp. 568 ss. al «reformismo social» de la Restauración.

⁷ Quizás uno de los tempranos ejemplos sea el leído el 8 de junio de 1890 por el después Ministro de Justicia y de Fomento LINARES RIVAS, Aureliano, *Discursos leídos ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas...*, Madrid, Tipografía de Manuel G. Hernández, 1890, y que llevaba por título «El problema social en España», donde ponía de manifiesto la actualidad del tema, e introducía la cuestión señalando que «del socialismo se habla en todas partes, se escribe en todos los periódicos, se discute en todos los Ateneos, y es no solo una preocupación de los pueblos, sino también una pesadilla de los Gobiernos. Revistiendo en muchas partes el carácter de seria

y en proceso de institucionalización con la creación, en 1883, de una Comisión «con objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras»⁸ en el seno del Ministerio de Gobernación, más conocida como Comisión de Reformas Sociales por la nomenclatura de su reestructuración en 1890, y que culminaría, posteriormente, con el Instituto de Reformas Sociales (1903). Aunque ambos organismos encarnaron el intento de la Administración de mediar, en el marco de estabilidad política del período, en la relación laboral entre empresarios y trabajadores, su acción quedaba en muchos casos limitada al estudio y el asesoramiento. En el ámbito político, el republicanismo

amenaza, y en todas el de una imposición más o menos apremiante, revela el comienzo de una guerra de clases que puede tomar terribles proporciones si no se le ataja á tiempo, dando dirección y curso al torrente para que no sea devastador. Las huelgas, cada día más frecuentes, que tienen á destruir la producción y quebrantar profundamente las relaciones normales entre el capital y el trabajo; la manifestación monstruo[sa] á que se quiere dar el carácter de europea, y que se ofrece como una ostentación de fuerza desplegada por el cuarto estado contra todos los poderes públicos constituídos y contra las demás clases sociales, alarde que, aunque ahora aborte, no tardará en verse reproducido con nuevos bríos; el inmenso fracaso de la Conferencia internacional de Berlín, concebida, convocada y sostenida por el Emperador de Alemania, el más poderoso soberano del mundo, todo hace de la cuestión social la más palpitante en que es posible ejercitar el entendimiento y la más urgente á que es menester consagrar la atención», p. 10. En España, la Constitución de 1812 era percibida como «el primer jalón colocado por nuestros padres en la senda de la regeneración social», p. 19, aunque comentaba críticamente las reformas desamortizadoras posteriores, así como la ley de redención de foros de 20 de agosto de 1873 (véase *Ley de Redenciones de 20 de Agosto de 1873 comentada por el licenciado Don Manuel A. Varela*, Santiago, Establecimiento tipográfico de Manuel Mirás y Álvarez, 1873), suspendida pero con algunos principios incluidos en el Código Civil (Tit. VII. De los censos, especialmente arts. 1608 a 1611) «cuya consecuencia inmediata será borrar el amigable consorcio entre dueños y colonos, merced al cual no podría levantar cabeza, o levantarla con dificultad, el socialismo, que es ahora la plaga imperante», p. 28; comentaba igualmente el impacto de la instauración del sufragio universal, el crecimiento del proletariado con la incipiente industrialización –aunque pone el énfasis en la preponderancia de la agricultura– y el diverso eco de la Internacional en Cataluña y Andalucía, región esta última donde «no hay más que el propietario de un lado y el jornalero de otro, abriendo más la sima que entre unos y otros existe la Administración, pocas veces inteligente, muchas menos aún desinteresada, y ninguna generosa y protectora para el obrero», p. 31; en definitiva, trasladaba una visión de un socialismo amenazante –que diferencia de los propios problemas sociales en los que sustenta sus demandas– que acuciaba a las masas obreras o campesinas frente a la burguesía y la autoridad, pero lo consideraba una corriente con implantación suficiente como para tomar medidas, especialmente en los problemas subyacentes sobre los que –cuestionando soluciones que considera utópicas– «la acción del Estado debe sentirse para remediar tanta desdicha, o se hace reo de una indolencia criminal», p. 36, advirtiendo del desmesurado crecimiento de las profesiones liberales y el eco de sus miembros desocupados de las doctrinas extremas como verdadero peligro.

⁸ Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, *Gaceta* de 10 de diciembre, la norma iba destinada a los obreros tanto agrícolas como industriales, y quedaba encargada de jurados mixtos; cajas de retiros y socorros para enfermos e inválidos; trabajo de niños y mujeres en las fábricas, tiempo de trabajo por edad, compatibilidad con la escuela y «casos en que estas medidas deberán dar lugar á sanción penal»; higiene y salubridad de los talleres, incluyendo «casos en que puede haber responsabilidad por el siniestro»; bancos agrícolas; reformas en las leyes de desamortización para facilitar a los trabajadores la adquisición de tierras; sociedades de socorros mutuos y seguros; habitaciones de obreros e higiene de los barrios de trabajadores.

de inicios de siglo llevaría al Parlamento las demandas obreras⁹, hasta que los socialistas asumiesen preferentemente esa representación al conseguir, en 1910 y en el marco de la Conjunción republicano-socialista, su primer diputado. Aunque ya se había avanzado en una normativa pionera –Ley de 30 de enero de 1900, de Accidentes de trabajo; Ley de 13 de marzo de 1900 acerca del trabajo de mujeres y niños; en aplicación de esta, Reglamento de 13 de noviembre de ese año–¹⁰ la institucionalización de los servicios de carácter social encontrará todavía hitos

⁹ El primer discurso de Lerroux en las Cortes lo dedicaba en gran medida a la cuestión social, reprochando a los políticos su inacción, *Diario de las Sesiones de Cortes. Congreso de los diputados*, núm. 34, de 20 de julio de 1901, pp. 787 ss. Véase, al respecto, VILLA GARCÍA, Roberto, *Lerroux. La República liberal*, Madrid, FAES, 2019, p. 63, que se hace eco de las primeras intervenciones del diputado –en un tono mitinesco progresivamente abandonado– y menciona la denuncia de la situación de las minas públicas de Almadén, causa de las inspecciones que conducirían a la mejora de las instalaciones, la fundación de una escuela de capataces e ingenieros de minas y el reparto de una dehesa para los mineros; quedando allí un importante núcleo lerrouxista, el político republicano repetiría el intento en las minas de Riotinto, Linares o Cartagena. El discurso sobre las minas de Almadén se originaba como consecuencia de una discusión de los presupuestos para 1904, véase *Diario de las Sesiones de Cortes*, núm. 93, de 2 de diciembre de 1903, pp. 2796 ss., dando el republicano detallada cuenta –tras haber visitado personalmente la mina– de la situación de los obreros y de los incumplimientos del reglamento de Policía Minera –el entonces vigente, de 15 de julio de 1897– y originando respuesta del Ministro de Hacienda, en el sentido de reconocer que «el Estado, cuando es patrono, tiene, por ser Estado, la obligación de ser patrono ejemplar», y que se desprendía de la denuncia que «es un estado de cosas que no puede seguir, y no seguirá». La visibilidad de la situación en las explotaciones mineras aumentaría exponencialmente, así el ruego formulado al Ministro de Obras públicas, *Diario de las Sesiones de Cortes*, núm. 118, de 5 de febrero de 1904, pp. 3658-3659, preguntando por los resultados de la visita realizada por una Comisión de funcionarios a la mina de Almadén; núm. 132, de 19 de febrero de 1904, pp. 4069 y 4070, a propósito de un accidente sin víctimas en una mina de Puertollano de explotación extranjera; núm. 178, de 22 de junio de ese año, p. 5316, preguntando por los resultados de la visita; núm. 166, pp. 4912-4913, como consecuencia de un accidente en una mina de Mieres, mes y medio después de otro en las de La Reunión, Villanueva de las Minas, en Sevilla, con 61 víctimas. El eco de estas denuncias se mantenía todavía en 1906, cuando sucedió la *catástrofe de Courrières*, lo que motivó, el 12 de marzo de ese año, muestras unánimes en la Cámara –a iniciativa republicana– de duelo y solidaridad con las familias de los más de 1100 obreros franceses muertos, véase VALLEJO GARCÍA-HEVIA, *Matías Barrio y Mier (1844-1909): un historiador del derecho en la cátedra, la política y la guerra*, Madrid, Sanz y Torres, 2020, pp. 540-545 –relata también el autor cómo, dos días después, la ausencia de la minoría republicana a consecuencia de un malentendido en el turno de palabra motivaría la intervención del tradicionalista reconociendo que los republicanos «obraron leal y noblemente»–. En fin, la reorganización de las minas de Almadén se prolongará años, encontrando un hito importante en la Ley de 23 de diciembre de 1916, que pretendía establecer allí una nueva organización industrial.

¹⁰ Precisamente estas normas eran utilizadas como argumento por parte del ministro de la Gobernación, Miguel Villanueva, en respuesta a las mencionadas acusaciones del tribuno republicano en 1901, *Diario de las Sesiones de Cortes*, núm. 34, de 20 de julio de 1901, pp. 792-795, comparando la situación española con la de otros países, y afirmando que «la clase obrera en España goza de una condición mucho más liberal que en muchas de las naciones de Europa y América», indicando –por interpolación de Lerroux– que las bolsas de trabajo «no se consideran leyes protectoras de la clase obrera» y no se habían implantado por el atraso industrial del país, mientras que la Comisión de reformas sociales tenía en estudio, entonces, «los proyectos de ley

importantes, así la creación del Ministerio de Trabajo por Real Decreto de 8 de mayo de 1920¹¹, aunque en su desarrollo normativo y configuración institucional, sin embargo, esto terminaría conduciendo a la supresión del Instituto de Reformas Sociales, sustituido en virtud de Real Decreto de 2 de junio de 1924, ya en la Dictadura, por el Consejo de Trabajo.

relativos al arbitraje, a los jurados mixtos y otras instituciones muy importantes» como, ya vigentes en Francia, los consejos del trabajo con participación de asociaciones obreras. Con esta institución debía de referirse a los *Conseils de Prudhommes*, tribunales laborales o industriales –con una denominación de origen medieval– que fueron reimpulsados por Napoleón I y que se extendieron desde las industrias textiles a las metalúrgicas, ampliando la representación de los trabajadores desde 1848 y que serían reformados entre 1905 y 1907 para erigirse como una verdadera jurisdicción social (véase, como resumen, KIEFFER, Monique, «La législation prud'homale de 1806 à 1907», *Le Mouvement social*, núm. 141, Paris, Les Éditions ouvrières, octubre-diciembre de 1987, pp. 9-23), disponible en <<https://doi.org/10.2307/3778205>>. El *Conseil Supérieur du travail* era una institución de naturaleza muy diversa –eminentemente consultiva– instituido por Decreto de 22 de enero de 1891, que daría lugar a la creación de *l'Office du travail* por ley de 21 de julio de ese año como organismo ejecutivo del anterior, véase DECOUFLÉ, André-Clément, «Histoire de l'Office du travail. Une "administration de mission" avant la lettre», *Travail et Emploi*, núm. 22, 12/1984, pp. 45-54; más recientemente, LESPINET-MOT, Isabell, *L'Office du Travail (1801-1914). La République et la réforme sociale*, Presses universitaires de Rennes, 2007, reseñado por Alain PLESSIS en *Revue d'Histoire de la protection sociale*, núm. 1, 2008/1, pp. 166-170.

¹¹ *Gaceta* de 9 de mayo de 1920, señalaba en su exposición que el origen del Departamento se encontraba en «el propósito enunciado en el Mensaje de la Corona, en la apertura de las Cortes de 1914», que había merecido aprobación general, no pudiendo llevarse a cabo por el contexto de la guerra europea, «más por imperiosas y justas exigencias del momento actual, revive con mayor fuerza la atención que todos los Estados y sus respectivos Gobiernos prestan a las cuestiones sociales, y muy determinadamente a cuanto con el trabajo se relaciona», habiendo sido objeto de cláusulas especiales en el Tratado de Paz y de Conferencias internacionales permanentes. «España, que tiene en la materia una brillante tradición, caracterizada por la creación de Institutos que han realizado en cuestiones sociales y de previsión popular brillantes y continuos trabajos de información, de preparación legislativa y de vigilancia e inspección, debe seguir marchando al mismo paso que las naciones progresivas en la materia». En su virtud, y en la de la autorización de la disposición 8.ª complementaria de la ley de Presupuestos, por el artículo 1.º «se crea el Ministerio del Trabajo, al que quedan asignados desde luego los Institutos de Reformas Sociales y Nacional de Previsión, la Sección de Reformas Sociales del Ministerio de la Gobernación, el Negociado de Trabajo de la Dirección general de Comercio, Industria y Trabajo; el Consejo de Emigración, y el Patronato de Ingenieros y Obreros pensionados en el extranjero», dotándole el artículo 2.º de una Subsecretaría «y de cuantos elementos auxiliares sean indispensables para el servicio del mismo». Por Real Decreto de la misma fecha se suprimía el Ministerio de Abastecimientos, cuyas funciones recogía una Comisaría general de Subsistencias en el seno del Ministerio de Fomento, quedando a su cargo «el Comité del Tráfico marítimo, las Juntas provinciales y locales de Subsistencias y los servicios de inspección de abastos». El Ministerio de Abastecimientos había sido creado en 1918 –por Real Decreto de 3 de septiembre–, «a fin de concentrar en un solo organismo, revestido de plena autoridad, todas las facultades que al Gobierno concedía la ley llamada de Subsistencias, no solo para asegurar la distribución y abastecimiento de subsistencias alimenticias, sino también de las primeras materias indispensables para el desenvolvimiento de nuestra industria» pero, pasada esa situación, se entendía necesario suprimir el Ministerio «cuya amplia esfera de acción no es ya necesario aplicar en las actuales circunstancias», si bien reconocía la subsistencia de la crisis de los transportes, atendiendo mediante la requisita de buques a la importación para compensar el déficit de las cosechas, por lo que se mantenían las competencias en ese ámbito para el nuevo organismo.

No obstante, interesan aquí en lo que afecta a la cuestión social, precisamente, todos aquellos aspectos que desbordan el marco de las relaciones laborales y se inscriben en el más amplio de las que se consideraron grandes asuntos de escala social. Desde esta óptica, buena parte de los problemas relacionados con la agricultura o la educación han podido verse reflejados en las reivindicaciones reformistas de los teóricos y políticos de principios de siglo.

La línea de pensamiento ya anticipada por Francisco Giner será desarrollada por su sobrino, Fernando de los Ríos en *El sentido humanista del socialismo* en 1926¹², donde refiere, como ya hizo Saint-Simon, la ausencia de contenido social en la Revolución francesa, y crítica de los autores ilustrados su concepción individualista del Estado:

«Cuando se medita en que la crisis actual de las ciencias político-sociales, procede de la exégesis a que se ha sometido la legitimidad o ilegitimidad de la relación establecida por el formalismo entre la materia y la forma social, y que la filosofía política actual, y aun el derecho constitucional, toman como base de sus construcciones las conexiones vitales entre Sociedad y Estado, se comprende, cómo, en lo que tienen de nuevas estas disciplinas, se hallen lejos de Rousseau, Montesquieu y Kant, y próximas a Saint-Simón y a los filósofos que acertaron a discernir el valor positivo de la sociedad, singularmente Fichte, Hegel y Krause. Estos fueron quienes primeramente se dieron cuenta del valor de los intereses –no solo económicos– para la vida jurídica y política, y afirmaron que para la consecución de los fines humanos no basta al derecho la actitud permisiva, sino que es precisa la dación de medios materiales con que realizar esos fines»¹³.

Estas concepciones, como se ha visto y como se detallará más adelante, no eran exclusivas del pensamiento socialista, y no pocos académicos de las más diversas ideologías reflejaban mayor o menor rechazo al individualismo liberal. Como ejemplo, Adolfo Posada, no en vano fundador de la Escuela Práctica de Estudios Jurídicos y Sociales (1895), heredaba también de la sociología algunas concepciones que influirían en sus ideas de reforma, y así, en la concepción de Posada, el desarrollo de la actividad pública encaminada a fines sociales culmina y entronca con la moderna noción de los servicios públicos¹⁴.

¹² RÍOS, Fernando de los, *El sentido humanista del socialismo*, Madrid, Ed. Javier Morata, 1926, con sucesivas reimpresiones, en Buenos Aires, en 1957, y en España, desde 1976, se utiliza la reimpresión digital con transcripción de Ignacio Campos Peral, disponible en: [El sentido humanista del socialismo \(fernandodelosrios.org\)](http://El sentido humanista del socialismo (fernandodelosrios.org)).

¹³ RÍOS, *El sentido humanista del socialismo*, p. 67.

¹⁴ MONEREO PÉREZ, José Luis, *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 436, «el desarrollo incesante de las actividades públicas determinadas por los fines sociales a que atienden supone la creación de medios idóneos para hacer frente a las mismas. Se trata de los servicios públicos, en los cuales cristalizaba la idea de función social de la propiedad y de la riqueza al servicio de intereses generales».

Sea como fuere, en el nacimiento del régimen republicano, el Decreto de 15 de abril de 1931, que regulaba las funciones y límites del Gobierno provisional y aun sin reconocer una carta derechos, hacía varias referencias a la cuestión social como inspiradora de las actuaciones del naciente Ejecutivo, así al declarar la libertad personal, y reconociendo «como uno de los principios de la moderna dogmática jurídica» la personalidad sindical y corporativa, «base del nuevo derecho social», sometiendo estos derechos a la posibilidad de fiscalización gubernativa; como al reconocer la propiedad privada advirtiendo que «el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra». Una de las primeras medidas inspiradas por esta idea será el establecimiento de la jornada máxima de trabajo por Decreto de 1 de julio de 1931¹⁵, regulada de forma prolija y específica para cada tipo de empleo y de servicio.

1.1.2 *La teoría del servicio público*

Si la tradición del Derecho administrativo español encontraba en las autorizadas voces de Ortiz de Zúñiga¹⁶, Colmeiro o Santamaría de Paredes sus principales valedores, en el cambio de siglo serán otras las que abran el camino de las nuevas concepciones del Derecho público. Las iniciales doctrinas administrativas en España, de profunda inspiración francesa, acogen una plena identificación de la Administración con el Poder ejecutivo¹⁷, una inspiración que legitimaba la estructura instaurada en el primer tercio de siglo y que iría reduciéndose paulatinamente¹⁸.

¹⁵ *Gaceta* de 2 de julio de 1931.

¹⁶ ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, t. I, Granada, Imprenta y librería de Sanz, 1842, pp. 1 y 2, diría que la Administración, tomando la definición de Guizot, es «... una reunión de medios destinados á hacer sentir del modo más pronto y seguro posible la acción del poder central en todas las partes de la sociedad, y de hacer subir de igual manera hasta el mismo poder todos los recursos de la sociedad, tanto personales como pecuniarios»; y, tomando otra de Escriche, «la parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general», y en esa línea consideraba la Administración con objeto y atribuciones «amplísimos» y hasta «incommensurables».

¹⁷ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, t. I (Historia de las Instituciones jurídico-administrativas-1), Madrid, *Boletín Oficial del Estado*, 2015, pp. 44 ss.

¹⁸ Sobre esta filiación teórica, sobradamente conocida, es especialmente oportuna la apreciación de PRO, *La construcción del Estado en España*, pp. 312-313, que no solo pone en valor el elemento de continuidad con las tradiciones y materiales de la propia Monarquía hispánica, cuya recepción fue tan fragmentaria como lo fue la propia influencia extranjera, pues «los administrativistas españoles del XIX, como gran parte de los teóricos del liberalismo hispano, se movieron en una ambigüedad calculada entre ruptura y continuidad»; sino que, como aclara en pp. 336 ss., esta influencia eminentemente francesa tiene su razón de ser en el intencionado «giro político» que durante la década moderada se intenta dar al Estado, que «asegurara de forma efectiva la tutela de la Corona sobre el conjunto del sistema político a través de un poder Ejecutivo todopoderoso, un Gobierno central dotado de una Administración pública jerarquizada» que alcanzase hasta las provincias y los ayuntamientos. La apelación a la doctrina francesa tenía una función

Como se introducía y más allá de las consecuencias para la propia Administración, se presentaría un momento álgido en el proceso de racionalización del Estado, que impulsado por la recepción de las teorías de los juristas en el mismo había pasado –como Estado moderno– a monopolizar el Derecho y la Administración de justicia, operando mediante fórmulas progresivamente racionales en su organización y fines. Hasta el punto de que «todas estas influencias se potencian en el siglo xx con la aparición del concepto de Estado como prestador de servicios públicos, cuyo primer exponente sistemático fue Duguit. Duguit, en un proceso analítico muy notable, logró desenmascarar la abstracción política del Estado, descubriendo en su esencia una simple realización de servicios públicos»¹⁹, concepción que trasluce en el período republicano, tanto en el texto constitucional del 31 como en algunas de las medidas legislativas adoptadas, como habrá oportunidad de ver.

Será precisamente la doctrina francesa de los últimos años del siglo xix y primeros del xx la que conduzca a un cambio de concepción de la Administración²⁰, de mano de Maurice Hauriou y León Duguit, que alumbrarán las doctrinas de la prerrogativa y del servicio público, respectivamente.

Hauriou, doctorado con una tesis en Derecho romano, docente de Derecho civil y de Historia del Derecho, sería catedrático de Administrativo en 1888, dedicándose especialmente a esta materia. El autor se adscribe a la corriente objetivista del Derecho, y concibe la noción de garantía institucional, luego desarrollada por Carl Schmitt, que pretende funcionar como un límite al campo de actuación del legislador²¹, algo que no resultaba admisible en el derecho decimonónico ni en

legitimadora, «pero para que ese efecto legitimador funcionara, la Ciencia de la Administración tenía que ser elevada a la categoría de mito, casi sacralizada». Al respecto, «tan pronto como ese giro estuvo iniciado y la construcción del Estado tomó el rumbo que los moderados pretendían, empezaron a ser menos frecuentes tales citas. Aunque el administrativismo español siguió inspirándose fundamentalmente en doctrinas francesas hasta la época de la Restauración, esa filiación se hizo menos explícita con el tiempo», al tiempo que se desdibujaba el valor científico atribuido a las construcciones teóricas que sacralizaban la Administración. Se identifica, en este sentido, a Colmeiro, con el momento de *autonomía* científica plena de la Ciencia administrativa española.

¹⁹ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 31, señalando luego cómo esta concepción sería marizada por Forsthoff, quien señalaría que «debe yuxtaponerse al elemento tradicional del Poder». En la página anterior, señala que «la regla de oro del buen jurista de Estado estriba en habilitar técnicas que, sirviendo los intereses del Estado los intereses generales), no quebranten ni los valores jurídicos ni los intereses individuales», poniendo de ejemplo la expropiación indemnizada.

²⁰ MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho administrativo...*, I, p. 49, enfatiza la importancia de estas construcciones teóricas como fuente de debate científico, «y su influencia llega hasta hoy. Por más que manifiesten insuficiencias para definir el Derecho de la Administración, han servido, al menos, como elementos de reflexión y teorizaciones de referencia».

²¹ HAURIOU, Maurice, *Principes de Droit public*, Parçis, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1916 (10.^a ed.), introduce su estudio razonando sobre este eje, p. xi, explicando cómo la ley deviene base del régimen jurídico del Estado, «mais la mobilité introduite dans les institutions sociales par l'avènement de la loi écrite présente un grave danger, qui est de conduire à une

el de principios del siglo xx, pero que acogería la temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Al trazar la genealogía del concepto moderno de servicio público²², y aunque su configuración contemporánea se debe fundamentalmente a Duguit, Hauriou comparte una idea amplia del mismo como obra a realizar por la Administración, aunque será el poder *puissance publique* el medio para llevarla a cabo. Duguit, en sus *Transformaciones del Derecho Público* aborda un concepto amplio de servicio público emplazándolo en el lugar que ocupaba la soberanía, que había sido fundamento de legitimidad del Estado liberal. En Duguit confluían, además, las corrientes sociológicas que habían supuesto una línea de ataque frente al individualismo, de mano de autores como Comte y, especialmente, Durkheim²³.

En la línea de Comte, Duguit cuestiona la noción de los derechos subjetivos, y pone el énfasis en los deberes, en el servicio –coinciden en esta postura autores españoles como Ortega y Gasset o Fernando de los Ríos–. De forma paralela a la decadencia del individualismo, a principios del siglo xx aparece la defensa de lo objetivo, y Duguit negará el Derecho subjetivo, la subjetividad del Estado, la expresión legal de la voluntad nacional y «en su lugar instala el sistema del Derecho objetivo, realista y no ficticio: el Derecho de la regla social, de la solidaridad y los servicios públicos»²⁴, ideas sobre las que Hauriou –coincidiendo en este punto con Duguit– ponderará la influencia de Durkheim. Se pretenden

situation révolutionnaire où les forces de changement seraient plus puissantes que les forces de stabilité», poniendo como ejemplo la Revolución de 1789 y la expansión de los principios revolucionarios, habiendo aquella supuesto la supremacía de la ley y la destrucción sistemática de instituciones consuetudinarias, y valorando cómo el «remedio políticos» a este peligro había sido aprovechar la propia ley en su superior expresión constitucional para consagrar las instituciones del Estado. ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 136, apunta que Al advertir en la institución lo inmutable en el Derecho, Hauriou está reconociendo la existencia de límites a la libertad de disposición por parte de las personas, privadas y públicas; límites que se imponen a las partes de un contrato, que no pueden libremente disponer sobre la institución; y límites, también, al legislador, pues no puede desnaturalizar la institución alterando su núcleo esencial y característico».

²² Véase, al respecto, GARRIDO FALLA, Fernando, «El concepto de servicio público en Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, septiembre-diciembre de 1994, pp. 7-36.

²³ Este nexo lo comenta ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 86; también TREVES, Renato, *Sociologia del diritto. Origini, ricerche, problemi*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2002, p. 120, ambos mencionan la coincidencia de Duguit y Durkheim como colegas en la Universidad de Burdeos; sobre la influencia de Durkheim en Duguit, Treves se remite a PISIER-KOUCHNER, Evelyne, «La sociologie durkheimienne dans l'œuvre de Duguit», *Année sociologique*, vol. 28, 1977, pp. 95-114.

²⁴ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 92. Las concepciones ilustradas de ley, soberanía nacional, legitimidad a priori, son nociones «metafísicas» que «León Duguit pretende desplazar por otras nuevas, conectadas a la realidad social de entonces: la regla social como alternativa a la ley; la noción de servicio público y la solidaridad como alternativa a la soberanía nacional; la legitimidad del poder a posteriori por la prestación de servicios públicos como réplica a la legitimidad a priori, sea monárquica o democrática; las obligaciones de los gobernantes como correctivo a sus potestades», p. 118.

sustituir entonces las vagas nociones ilustradas por conceptos jurídicos nuevos articulados en su conexión con la realidad social.

En definitiva,

«la teoría del servicio público se enmarca en un orden de ideas y categorías en las que se hace bien visible el pensamiento de Duguít y su crítica al parlamentarismo liberal y la noción de democracia representativa que lo sustenta [...] Duguít por el contrario concentra su atención en las obligaciones de los gobernantes y en sus realizaciones, que son, fundamentalmente, los servicios públicos. Ahí es donde han de encontrar y consolidar la cobertura a su legitimidad. Una legitimidad a posteriori, por las realizaciones efectivas, que hace innecesaria, o la debilita, la habilitación legislativa y dota al poder público, a los servicios públicos, de una legitimación autónoma, en muy buena medida al margen de la legitimidad que puede proporcionar el Parlamento. Además el régimen propio de los servicios públicos se configura de manera objetiva, al modo institucional podría decirse, estableciendo toda una serie de exigencias y principios sobre los que, al menos en sus aspectos esenciales, no puede disponer el legislador. El principio de igualdad de acceso, el principio de continuidad, el de universalidad, etc que incluso pueden llegar a limitar o redefinir derechos constitucionales que pudieran entrar en conflicto con ellos»²⁵.

Además de la doctrina francesa, a principios de siglo y merced a la Junta para la Ampliación de Estudios «que por esos años se orienta hacia el espacio universitario germánico»²⁶, un buen número de iuspublicistas españoles estudiarán en universidades alemanas y entrarán en contacto con los académicos germánicos, muchos de ellos inmersos en la corriente de pensamiento antiparlamentaria. Y si en Alemania los académicos habían quedado postergados del Parlamento con la República de Weimar, eso no sucedió en Francia, Italia «y mucho menos en España, donde de manera recurrente se ha destacado la amplia participación de intelectuales en la Segunda República, y también por supuesto en sus debates parlamentarios»²⁷. Entre otras influencias que tendrán incidencia directa, además, en los planteamientos

²⁵ *Ibidem*, p. 163.

²⁶ *Ibidem*..., pp. 62-63: «Fernando de los Ríos, en Berlín y Jena, traduce y prologa la *Teoría del Estado* de Georg Jellinek, Francisco Ayala, Manuel García Pelayo y Javier Conde están en Berlín con Carl Schmitt; Ayala también trata, poco, a Heinrich Triepel y queda cautivado por las clases de Herman Heller, gestionando su invitación a la Universidad Complutense de Madrid en 1933; también está con Heller, y con Rudolf Smend en Berlín, Luis Recasens Siches, que se traslada luego a Viena donde recibe las enseñanzas de Hans Kelsen, cuya obra difundirá, como también lo hace Luis Legaz Lacambra, también becado en Viena; Eduardo L. Llorens pasa en Alemania un período de tiempo más dilatado, publicando sobre materias diversas, antes de acceder a la cátedra de Derecho político en la Universidad de Murcia, donde publica un libro importante, *La igualdad ante la ley*, en el que da cuenta de las teorías de Triepel y Leibholz».

²⁷ *Ibidem*, p. 67, apunta a que el contraste se debe no a que el parlamentarismo de masas «se cerrase» a los académicos, sino a que los profesores germánicos, constituyendo una aristocracia académica, «se autoexcluyeron de la participación política y parlamentaria» en la democracia de masas.

constitucionales, se ha mencionado a Jellinek: la «positivización» del Derecho natural como base de la formalización de la legalidad republicana²⁸.

A principios del siglo xx toda una generación de iuspublicistas imbuidos de nuevas concepciones teóricas²⁹: Adolfo Posada, influenciado por el krausismo de Giner de los Ríos y Gumersindo de Azcárate; Royo Villanova, influenciado por Joaquín Costa, Macías Picavea, había sido Director general de Primera enseñanza con Romanones y llegaría a ser Ministro de Marina durante la República, firme partidario de la descentralización administrativa, pero opuesto a la autonomía política; Jiménez de Asúa, de amplia formación alemana, con influencias de Liszt, Beling o Mezger; Nicolás Pérez Serrano, Oficial letrado del Congreso que obtendría la Cátedra de Derecho Político en 1932; Recaredo Fernández de Velasco, que publicará sobre las concesiones y los contratos administrativos; Enrique Martí Jara, que desempeñará la Cátedra de Administrativo en Santiago, Salamanca y finalmente, Sevilla; Joaquín García Labella, discípulo de Adolfo Posada, y que llegará a ser Director general de Administración; Nemesio Güenchea; Gascón y Marín, que será Ministro de Instrucción Pública en el último gobierno de la Monarquía; entre otros.

Los administrativistas españoles trataron pronto sobre los servicios públicos, y en este sentido es señera la conocida la publicación de Gascón, en 1904, sobre la *Municipalización de Servicios Públicos*³⁰, una obra que tenía origen en la elección del tema para unos cursos libres de la Universidad de Sevilla con motivo de la promulgación de la primera ley en Italia (29 de marzo de 1903) que regulaba la materia. Señalaba que «difieren las legislaciones en cuanto á la ingerencia del Estado en la vida municipal, pero no hay discrepancias en reconocer el vasto campo en que la acción de la municipalidad ha de ejercitarse, libremente o sujeta

²⁸ PÉREZ SERRANO, Nicolás, *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932, p. 9.

²⁹ La cuestión ha sido tratada en profundidad por SOSA WAGNER, FRANCISCO, *Juristas en la Segunda República* (1. Los iuspublicistas), Madrid, Marcial Pons y Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009. De entre los manuales publicados por algunos de estos autores, véanse GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Instituciones de derecho administrativo con referencias a la legislación y jurisprudencia españolas*, II t., Sevilla, Impr. de Eulogio de las Heras, 1927 (I) y 1930 (II); FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, *Los Contratos Administrativos. Doctrina General. Legislación española, con inclusión de los Estatutos municipal y provincial y disposiciones complementarias. Jurisprudencia de los Tribunales y resoluciones de los Centros directivos*, Madrid, Librería Victoriano Suárez, 1927; *El acto administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1929; *Resumen de derecho administrativo y de la ciencia administrativa*, 2 t., Barcelona, Bosch, 1930; GASCÓN Y MARÍN, José, *Tratado de derecho administrativo*, 2 t., Madrid, 1935-1936; ROYO VILLANOVA, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, Madrid, Impr. Castellana, 1936.

³⁰ GASCÓN MARÍN, JOSÉ, *Municipalización de Servicios Públicos*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1904. En época de publicación de la obra ya había conseguido recopilar datos –que incorpora al final– de las actividades emprendidas ya en localidades como: Alcoy; Antequera; Badajoz; Cádiz; Jerez de la Frontera; Salamanca; Sanlúcar de Barrameda; San Sebastián; Sevilla; Valencia; Zaragoza.

a intervención superior», y que «ha surgido en la vida municipal un cambio importante acometiéndose el ejercicio directo de ciertos servicios de carácter general, colectivo, de servicios que suponen el ejercicio de determinadas industrias, quitando de manos de empresas particulares funciones que producen ganancias que se han creído debían ser aprovechadas por la colectividad»³¹. La municipalización de servicios públicos habría de esperar al Estatuto municipal de 1924, promulgado ya en la Dictadura, yes que precisamente, una de las alternativas articuladas por el pensamiento antiparlamentario fue el corporativismo, que como alternativa al liberalismo «no consiguió desmarcarse de la corriente autoritaria que lo impulsaba, por lo que a la postre quedó asociado a los regímenes dictatoriales que lo incorporaron en España, Italia y Portugal, hundiéndose con ellos, sin opción a mostrar sus posibilidades y recorrido»³², a pesar de los apoyos que las corrientes socialistas y krausistas prestaron.

Pero la introducción de la doctrina de Duguit en España tiene nombre y apellidos: Adolfo González Posada y Biesca³³, no por casualidad uno de los «iuspublicistas» españoles especialmente vinculado a las reformas sociales³⁴, y en el que convergieron influencias desde la concepción funcional del Estado procedente del temprano krausismo hasta las modernas nociones del Estado social de la Constitución Weimar, y dieron lugar a su concepción organicista del Estado y de la sociedad, a un liberalismo democrático o «social». Catedrático de Derecho Político y Administrativo en la Universidad de Oviedo desde 1909, vinculado a la Institución Libre de Enseñanza y cercano a Giner, sobre esa concepción se produjo la recepción de las teorías de Duguit, con la traducción y estudio de numerosas obras del autor francés. Esta recepción no implica plena identificación, pero el perfil institucionalista del autor español y contemporáneo suyo facilitaría

³¹ *Ibidem*, pp. 10-11.

³² ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 23, pone como ejemplo de las realizaciones jurídicas del corporativismo el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, elogiado por Raymond Carr como «una excelente obra legislativa», que encuentra su antecedente en el proyecto de Maura de 1907 en el que traslucen «el ideario corporativo de inspiración krausista» y que «sentó las bases del régimen local vigente en la actualidad».

³³ RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, «León Duguit en España y en español», *Revista de Administración Pública*, núm. 183, Madrid, septiembre-diciembre de 2010, pp. 31-49, referencia que la primera traducción al castellano de Duguit fue la de *Le droit social, le droit individual et les transformations de l'État*, recogiendo conferencias pronunciadas en la Escuela de Altos Estudios Sociales en 1908 y traducido al año siguiente por Posada como *La transformación del Estado*. El autor titula específicamente el apartado III «Adolfo Posada, introductor de Duguit», pp. 35 ss.

³⁴ Véase, al respecto, MONEREO PÉREZ, *La reforma social en España: Adolfo Posada*, se remonta a Schelling en esa idea, al afirmar que «la concepción orgánica del Estado es de inspiración schellinguiana, mantenida por la filosofía de Krause y sus discípulos, afirmando la naturaleza orgánica del Estado, que es, en todo caso, un sistema de funciones más bien que mecanismo institucional de poderes», en lo que constituiría un ideario «liberal solidarista», p. 67.

su difusión y estudio, incorporando críticamente las teorías de Duguit en sus reediciones de su *Tratado de Derecho Político*³⁵.

La teoría del servicio público tuvo amplia acogida en España. Carlos García Oviedo dedicó dos capítulos de sus *Instituciones de Derecho administrativo* a su desarrollo³⁶, afirmando que «el servicio público es el eje sobre [el] que gravita el moderno derecho administrativo», especialmente teniendo en cuenta «el aumento incesante del volumen de las incumbencias públicas en los tiempos actuales». Esto había dado lugar, como habían afirmado ya Fernández de Velasco o Gascón, en la línea de Posada, a la identificación de la propia noción de la Administración con los servicios públicos. Esta identificación se hacía predicable tanto en la dimensión subjetiva como objetiva, tanto en su personificación o entidad con vida autónoma como en la necesidad o utilidad que el servicio cubre. A la hora de concretar el concepto, habrá que tener en cuenta el «fin» que cumple, la «persona» que lo atiende, la «manera» en la que se presta y el «régimen» que lo regula, resultando este último decisivo en la consideración de un servicio como público.

Ya tardíamente, pero deudor de las concepciones vigentes en el período estudiado, Sabino Álvarez Gendín publicaba un tratado sobre la teoría jurídico-administrativa de *El Servicio Público*³⁷. En él, se comenzaba caracterizando el servicio público matizando las concepciones modernas que lo erigían como objeto esencial o contenido propio del Derecho administrativo, y para cuyos autores las normas y principios que gravitaban en torno a su institución, organización y prestación —especialmente en la doctrina francesa— constituían la ciencia del Derecho administrativo. Esa línea había llevado a estos autores a la identificación, no solo del Derecho administrativo sino, como Duguit, del Derecho público con las reglas por las que se organizan los servicios públicos. Pero, apunta Gendín³⁸, el servicio público no agota el contenido del Derecho administrativo,

³⁵ RAMÓN FERNÁNDEZ, «León Duguit en España y en español», p. 35, indica que «la obra de DUGUIT *La transformation de l'État* vino a dar, por lo tanto, en el núcleo de sus preocupaciones, por lo que hizo un minucioso y detenido análisis de sus temas centrales, al propio tiempo que razonaba sus discrepancias con él y definía sus propias posiciones», añade después que «su interpretación de la obra de DUGUIT es, pues, crítica pero extremadamente respetuosa y, por eso, posibilista», y destaca la incorporación de las nociones sobre los servicios públicos en la segunda edición, en 1915, de su *Tratado de Derecho Político*.

³⁶ GARCÍA OVIEDO, *Instituciones de Derecho administrativo*, I, pp. 163-216.

³⁷ ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *El Servicio Público (Su teoría jurídico-administrativa)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944.

³⁸ *Ibidem*, pp. 8 ss., «el servicio público no es solo el contenido del Derecho administrativo, ni todos los servicios públicos comprenden este Derecho, verbigracia, el de jurisdicción voluntaria. Hay una actividad administrativa para la prestación del servicio público, lo cual no quiere decir que el servicio público sea en sí solamente actividad administrativa». Además de la limitación de la actividad privada de fomento por parte de la Administración, y la creciente *publicización* del Derecho privado, ejemplifica la sustitución de autoridades administrativas por la mediatización de relaciones privadas en la ley de 10 de noviembre de 1942 —véase nota 1 de la p. 14—, que establecía

pues la Administración presta servicios públicos, pero no solamente eso, «sino que limita también las actividades de los particulares en beneficio del interés general, singularmente en los Estados autoritarios», así las normas para la construcción de viviendas con criterios de seguridad y salubridad, regulaciones profesionales, con acciones censoras o todas aquellas que limitan las actividades privadas del fomento que encajan en la noción del Derecho administrativo. El Derecho administrativo regula las funciones administrativas, en sentido material, y comprende hechos y actos administrativos; por ello es necesaria la distinción de qué constituye una función administrativa y, dentro de ello, reconocer que el servicio público no es la única, sino también la creciente «intervención pública en la actividad privada» o –apoyándose en la doctrina italiana de los 40– «“publicización” del Derecho privado»: servicios de iniciativa privada pero de interés público como los suministros de energía eléctrica, agua o electricidad en los que «se vienen sustituyendo autoridades administrativas en relaciones privadas limitadas por la ley, y fiscalizadas por autoridades judiciales».

Álvarez Gendín ofrece una definición de servicio público³⁹:

«una coordinación, o conjunto de actividades jurídico-administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las Corporaciones autárquicas, por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas, de una manera regular y continua».

requisitos de arrendamiento para las edificaciones acogidas a la ley de Paro obrero de 25 de junio de 1935, limitando los locales comerciales a las plantas bajas cuando estuviese previsto en el proyecto y con el pago de contribución, con la prohibición de subarriendo, etc. Por cierto, remitiéndose en pp. 15-19 a una publicación de Larraz de 1935, consideraba como «precursor» del moderno concepto de organización de servicios al irlandés Bernardo Ward (m. 1776), director de la Real Fábrica de Cristales de San Ildefonso, miembro del Tribunal de Contabilidad y promotor de diversas obras de fomento al servicio de Fernando VI, por haber concebido en su *Proyecto económico* una Junta «de los mejores» para la aprobación de los proyectos de obras públicas: así en la agricultura con la creación de una Caja de crédito para préstamos en obligaciones redimibles a proyectos de labores garantizados con hipoteca de las tierras, como en la planificación de una red de canales navegables en el reino mediante concesión de su construcción a una Compañía holandesa; «la idea era ambiciosa, haciendo del Estado no un simple organismo realizador del Derecho sino actor en el sentido administrativo actual, organizando, concediendo (en la concesión mostraba su exótico origen) y vigilando el servicio, sino aún emprendiendo su propia institución y explotación», además de ocuparse de la construcción de calzadas.

³⁹ Primero recurre a la de Appleton, que lo define como «una organización del poder público que tiene como misión satisfacer por vía administrativa necesidades generales», y cuyas características serían: 1) ser una creación del Estado y de las organizaciones subordinadas; 2) distinguirse de otras instituciones por su continuidad; 3) tener el poder público la Policía; a su vez, deudora de la definición de Hauriou, que considera el servicio público como «“...un servicio técnico hecho al público de una manera regular y continua y por una organización pública”», definición que variaría en posteriores ediciones «subjetivándola» como «una organización pública de poderes, de competencias y de costumbres, que asume la función de prestar al público, de una manera regular y continua, un servicio determinado con un propósito de policía en el elevado sentido de la palabra», lo que para el autor se asemeja más a un Establecimiento público o un servicio con autonomía financiera, ÁLVAREZ GENDÍN, *El Servicio Público*, pp. 19 ss.

Las actividades jurídico-administrativas, sin descartar la necesidad de una actividad legislativa previa, incluyen desde el nombramiento de funcionarios hasta la expropiación o la celebración de contratos. La actividad financiera es necesaria para la subsistencia del servicio, pero puede englobar empréstitos, rentas, donativos (caso de la beneficencia), etc. La actividad técnica es exigida, en muchos casos, por la propia naturaleza del servicio. En fin, también se destacaba que el servicio público debe «ser de regalía», es decir, pertenecer a la iniciativa «única y exclusiva» de la Administración, aunque ésta no lo monopolice⁴⁰. Tanto la satisfacción económica de una necesidad pública como la regularidad y continuidad del servicio se encuentran estrechamente relacionadas. Incluso si un servicio se presta en régimen de concesión –como sucede en Portugal con establecimientos de balnearios por Decreto de 17 de abril de 1928– «si la Administración se obliga a prestar de una manera regular el servicio público, todos los que están afectos a ese servicio público, sean funcionarios u obreros, están obligados a no impedir esa prestación del servicio regular y continuo»⁴¹.

Clasificaba los servicios⁴² desde el punto de vista subjetivo en: estatales, provinciales, municipales, así como de mancomunidad y servicios institucionales en realidad pertenecientes a un ámbito territorial. Desde el punto de vista objetivo considera: Servicios «obligatorios» para la Administración, ejemplificado a nivel Estatal la defensa nacional, a nivel provincial la hospitalización de enfermos, o a nivel municipal «todos los que se fijan en el artículo 110 de la ley de 31 de octubre de 1935»⁴³; y «voluntarios», organizados sin un precepto que obligue a la Administración, como en ese momento eran los ferrocarriles para el

⁴⁰ Esta exclusividad puede declararse explícitamente, con ejemplos, precisamente, en el Real Decreto de 24 de enero de 1908, sobre servicios radiotelegráficos; o la ley de 26 de junio de 1934, de radiodifusión; o implícitamente, cuando se determine cómo se han de prestar el servicio, y no apelando a la libertad industrial, como sucede con los ferrocarriles; adelanta la excepción de servicios de iniciativa privada que pasan a ser públicos por municipalización, *ibidem*, pp. 26 y 27.

⁴¹ ÁLVAREZ GENDÍN, *El Servicio Público*, pp. 32 y 33, razona que es el mismo motivo que obligaba por Ley de 17 de abril de 1909 –ratificada por la de Jurados Mixtos– al anuncio previo en la Delegación de Trabajo de la declaración de huelga o, ya bajo el régimen franquista, la prohibición de la misma por Orden de la Presidencia de la Junta de Defensa de 28 de julio de 1936, las disposiciones ulteriores del Fuero del Trabajo (IX) o la Ley de 29 de marzo de 1941, cap. VI; justificando en la importancia del servicio las medidas coactivas que impidiesen su interrupción.

⁴² *Ibidem*, pp. 38 ss. Años antes, GARCÍA OVIEDO, *Instituciones de Derecho administrativo*, I, pp. 210-23, los clasificaba en: esenciales y secundarios; obligatorios y voluntarios; necesarios y facultativos; exclusivos y concurrentes; generales y locales; generales y especiales; de uso individual o colectivo; directos e indirectos; simples y mixtos.

⁴³ Suministro de aguas potables, inspección sanitaria de viviendas y Escuelas, evacuación de aguas residuales, cementerios, etc. Aclara, además, que la obligatoriedad «emerge del poder superior estatal, de la norma que dimana del Poder público superior, del Poder constituyente, en cuanto que esa norma preceptúa que se verificará éste o ese otro servicio, como sucedía en la España republicana para los seguros sociales, según el artículo 46 de la Constitución de 1931», ÁLVAREZ GENDÍN, *El Servicio Público*, p. 39; matiza después que Hauriou consideraba sin efecto la

Estado o los tranvías para el municipio. Atendiendo a su utilización y a las consecuencias en las relaciones con el particular, podría tratarse de servicios «necesarios», por cuanto obligan al particular –no a la Administración–, por ejemplo, a conducir un desagüe al alcantarillado municipal, o la instrucción primaria; o «facultativos» cuando se utilizasen a voluntad del usuario. En función de su alcance, podrían ser servicios *uti singuli*, prestados concretamente, como el de Correos, o *uti universi*, como la defensa nacional. Por razón de los usuarios, podrían ser «generales», susceptibles de aprovechamiento sin distinción, como los ferrocarriles, o «especiales», para aquellos en los que concurran determinadas circunstancias, así los derivados de asistencia social. Distinguía también servicios «gratuitos» o «remuneratorios», y dentro de estos podrían ser «simples», cuando se remuneraba el costo mediante tasas, o «lucrativos» o industrializados cuando la Administración, empleando los mismos medios que una sociedad particular, obtiene un lucro, como habitualmente con los transportes. Por razón de competencia, podrían ser «monopolizables» o exclusivos, que solo pueden ser atendidos por entes administrativos o por su encargo, o «concurrentes», cuya satisfacción requiere el esfuerzo individual, como la enseñanza. Finalmente, podrían ser «simples» cuando satisfacen por sí solos una necesidad pública, o «mixtos» si lo hacen junto con un servicio de procedimiento privado, como para Jéze las Cajas de Retiro, aunque el autor puntualiza que podrían ser mixtos de distintos entes administrativos, así la Enseñanza en la concurrencia de Estado y municipio.

Como elementos del servicio público⁴⁴: el «soporte geográfico jurisdiccional» en el que se ha de prestar el servicio, aunque se contemplan los casos en los que puede rebasarse, así la habilitación del artículo 170 del Estatuto Municipal cuando permitía a los municipios extender el servicio de tranvías a 40 kilómetros distantes de la jurisdicción del municipio; los «medios económicos de carácter público», que pueden constituir tasas o arbitrios para su prestación, tanto en los facultativos como en algunos necesarios, pudiendo requerirse impuestos para su instalación como consignación presupuestaria para su explotación, aunque esté descentralizado; finalmente, los «medios materiales», que tienen su traducción jurídica en servidumbres, expropiaciones, contratos públicos u obligaciones prestacionales.

obligatoriedad para el Estado, por no poder ser jurídicamente obligado a organizar un servicio, y aun obligado por ley se trataría de un caso más moral que jurídico.

⁴⁴ ÁLVAREZ GENDIN, *El Servicio Público*, pp. 45-55.

1.1.3 *El programa de los partidos en materia de Administración pública*

Este capítulo se basa fundamentalmente en la obra de Miguel Artola⁴⁵, sobre la que ya trabajó García Madaria⁴⁶ al estudiar la reforma de la Administración de 1931, limitándose a lo concerniente a la Administración y los empleados públicos. Antes de repasar los programas de todo el período, sintetizaba que «en la mayoría de las ocasiones ni el tema de la reforma administrativa en general, ni el de la reforma de la función pública se ven recogidos en ellos, salvo escasas excepciones que, cuando se producen, se limitan a señalar [...] los aspectos más vulgares del tema»⁴⁷. No obstante, es posible obtener una visión más completa de los posicionamientos políticos al considerar los planteamientos que los distintos partidos o grupos definieron sobre algunas de las materias consideradas en este trabajo.

1.1.3.1 DERECHA CORPORATIVISTA

No es posible detenerse en los numerosos antecedentes de las líneas políticas en pugna al final de la Dictadura, pero podría señalarse, en la línea continuista con la misma⁴⁸, el posicionamiento de «Unión Patriótica», creada en 1924, y que puede conocerse por el texto publicado en la revista del mismo nombre el 1 de julio

⁴⁵ ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, II t., Madrid, Aguilar, 1975. En el tomo I (Los partidos políticos), dedica el cap. 3 de la II parte a la «crisis del sistema político», que ubica entre 1923 y 1936. Dentro del período republicano, agrupa ideológicamente las formaciones en: derechas, con monárquicos, confesionales y fascistas; republicanos, con una derecha republicana y una izquierda republicana; regionalistas y nacionalistas, catalanes, valencianos, vascos y gallegos; proletarios, con socialistas, CNT y organizaciones afines y comunistas. Sobre el mismo tema puede consultarse también la obra de MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *Elecciones y partidos políticos de España: (1868-1931)*, II t., Madrid, Taurus, 1969; también CHECA GODOY, Antonio, *Prensa y partidos políticos durante la II República*, Universidad de Salamanca, 1989; JULIÁ DÍAZ, Santos, «Gobernar, ¿para quién? Debilidad de partidos y conflicto de intereses en la II República», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, Madrid, UNED, 1981-1982, pp. 137-158; del mismo autor, «El sistema de Partidos en la Segunda República», en *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, Universidad de Sevilla, 1996, pp. 201-219.

⁴⁶ GARCÍA MADARIA, José, «La reforma de la Administración Pública de 1931», *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 25, 1980, pp. 271-286, en concreto pp. 272-276. También CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, pp. 341 ss., dedica un Apéndice a las referencias a la Administración Pública en los programas de las distintas fuerzas políticas.

⁴⁷ GARCÍA MADARIA, José, «La reforma de la Administración Pública de 1931», p. 271, añade poco después que, en los programas y manifiestos, las referencias son «minúsculas» y «su tratamiento no responde ni mucho menos a la realidad de la época, ni tenían en cuenta cabalmente las tensiones que gravitaban sobre la Administración Pública española», p. 272.

⁴⁸ Desglosando las numerosas corrientes adscritas a la derecha desde las Cortes de Cádiz, puede consultarse la amplia obra de GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, prólogo de Andrés de BLAS, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, véanse pp. 221 ss., donde se explica el resurgimiento de la derecha de índole autoritaria en los últimos años de la Restauración, así como pp. 273 ss. para la Dictadura de Primo de Rivera.

de 1928⁴⁹, en el que se declaraban una serie de compromisos, así la promulgación de una nueva ley constitucional con un régimen unicameral; mantenimiento de la nivelación presupuestaria; «instaurar un régimen de arrendamiento y adquisición de propiedad rural que, sin lesión ni agravio de los primordiales derechos de los propietarios, permita ir paulatinamente garantizando a los individuos o colectividades que demuestren capacidad para ello, la posesión del dominio y el mantenimiento del arriendo en forma tal que les asegure participación justa en las mejoras debidas a sus esfuerzos»; fomento de las casas baratas y adquisición de predios rurales, seguros forzosos de vejez e invalidez, favorecimiento de la organización corporativa, «instrucción alfabética elemental y religiosa y patriótica completas» obligatoria hasta los once años; intervención de la producción nacional; «prosecución tenaz y diligente de las obras públicas emprendidas y aprobadas» hasta que se logren los beneficios «que inspiraron su acometimiento»; o «robustecimiento del sistema de descentralización y autonomía administrativa de las provincias y Municipios, siguiendo derechamente el camino señalado en los Estatutos por que unos y otros se rigen», entre otros puntos. Una versión posterior del ideario es la que expone el Conde de Guadalhorce, exministro de Fomento, al ser proclamado jefe del partido de «Unión Monárquica Nacional» en la Asamblea de 7 de julio de 1930⁵⁰, donde ponía en valor la obra de la Dictadura y el sistema corporativo⁵¹,

⁴⁹ *Unión Patriótica*, año III, núm. 43, 1 de julio de 1928, pp. 9-12, en ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 313-318.

⁵⁰ Véase el discurso de toma de posesión en el último número, antes de ser sucedida por la publicación *Unión Monárquica*, de la revista *Unión Patriótica*, año V, núm. 92, 15 de julio de 1930, pp. 11-20.

⁵¹ Indicaba que Primo de Rivera «quería que a toda costa los hombres se incorporaran a los distintos actos de la Administración; que no está representada la voluntad del pueblo solo en los votos que salen de las urnas, amañados, usurpados, comparados o arrancados de las losas funerarias. (Ovación.) La voluntad nacional se expresa mucho más cuando se interviene de un modo directo, activo, intenso, constante, en cada una de las manifestaciones de la riqueza, en cada una de las manifestaciones de la agricultura, de la industria, del comercio, de la minería o de cualquiera otra actividad social, en las que los hombres deben ir preparando aquellos elementos de acción que deben servir a los que gobiernan y dirigen la Administración pública»; además, repasaba la actuación de la Dictadura en diversas materias, como la Hacienda, o con más detalle en las obras públicas, diciendo que «los Ayuntamientos, que, a millares, no tenían ni alumbrado, ni alcantarillado, ni podían atender a sus más apremiantes necesidades de cultura y de sanidad, sufrieron la transformación maravillosa que todo el mundo conoce. Las Diputaciones provinciales, mandadas casi retirar y a punto de morir, han realizado obras magníficas, para las que se las considera incapaces. Con los Estatutos municipal y provincial, esas Corporaciones adquieren gran desenvolvimiento, convirtiéndose en organismos fuertes y sólidos, que pueden ser base segura y eficaz del desarrollo general de cada una de las regiones. El estado en que estaban nuestros ferrocarriles, nuestras carreteras, nuestras obras públicas, el país puede juzgarlo con extender su vista y recordar el pasado. No podían vivir las minas de carbón, las minas de plomo; no se podían exportar las telas. Y vino la intervención del Estado, resolviendo problemas que por todas partes se planteaban en las distintas esferas de la actividad nacional. Y los ciudadanos españoles se incorporaron a la obra nacional, haciéndose así un ensayo estimabilísimo de lo que debe ser un sistema corporativo», *Unión Patriótica*, año V, núm. 92, 15 de julio de 1930, p. 13.

y trataba cuestiones como la reforma de la Constitución, para la que «es necesario dar al Poder ejecutivo las armas precisas para poder sostener el orden a todo trance [...] para poder evitar los abusos de los Parlamentos y las dictaduras irresponsables de los jefes de grupo»; o los problemas económicos, para los que la intervención del Estado, la intervención metódica y prudente, es harto precisa», destacando dentro de este ámbito el problema agrario, «el más importante de nuestros problemas», desde la necesidad de organizar la pequeña propiedad y las mejoras técnicas, como la organización corporativa, extensión del crédito agrícola, relaciones entre las corporaciones agrarias y la Administración, sistema de exportación, etc.

1.1.3.2 ALIANZA REPUBLICANA

En fin, frente a esta línea continuista, despuntaban las formaciones que abogaban por reformas más o menos profundas, entre las que se situaban las pertenecientes a las diversas corrientes republicanas. A finales del S. XIX, el republicanismo constituía un movimiento heterogéneo que identificaba la República con la máxima expresión de la soberanía popular, con una vía de progreso incompatible con las instituciones irracionales y tradicionales de la monarquía⁵². A pesar de las diversas facciones apellidadas republicanas, la adjetivación como tal de un régimen naciente gracias al incuestionable apoyo popular implicará su definición política y, por contraposición, la caracterización de los grupos que se constituyen frente a él⁵³.

⁵² VILLA GARCÍA, *Lerroux. La República liberal*, pp. 25-27, indica que para estos movimientos «de impronta populista y vocación interclasista» la decadencia era «la demostración fáctica de una incompatibilidad esencial entre los intereses de la Corona y las libertades de la Nación», pero «en tal diagnóstico y solución paraban las coincidencias entre los republicanos»; con la República «podrían erigir al Estado en el instrumento activo de una transformación social» que eliminara los obstáculos del progreso. Apunta también cómo el interclasismo, en clave económica, abrió camino a la búsqueda de la igualdad material y la redistribución de la riqueza, para cuya consecución diferirían las propuestas de las diferentes facciones republicanas, así «las facciones "zorrollista" y "pimargallista" pusieron énfasis en ganar al obrero. Las fórmulas eran variadísimas, y dependían de la adscripción individualista o colectivista de sus dirigentes. Unos insistían en la filantropía y el cooperativismo. Otros en la subordinación de los derechos de propiedad a las consideraciones utilitarias del poder público. Ganaban adeptos los partidarios de reconocer a los asalariados el derecho de asociación como instrumento de defensa de sus intereses. El ala izquierda defendía la abolición del impuesto indirecto de consumos, muy impopular, y sustituirlo por otro sobre la riqueza, además del reparto de tierras a los jornaleros y el reconocimiento de un "derecho al trabajo" remunerado que el Estado aseguraría a cada ciudadano según sus facultades».

⁵³ MARTÍN, Sebastián, «Los enemigos de la II República», *AHDE*, tomo XC, 2020, p. 445, al analizar el hecho de que las mayorías constitutivas del republicanismo no coincidían con la totalidad de la ciudadanía, advierte que «no es que toda la parte excedente estuviese poblada de "enemigos" del nuevo régimen, porque abundaban los "indiferentes" y ajenos al proceso político. Pero en esta disyunción primera de la sociedad política española, introducida por las estrategias agregativas de la praxis populista, se localizaba una de las grietas por las que corrió el ejercicio de la política como señalamiento schmittiano del enemigo de la comunidad».

El punto de partida esencial de las posiciones republicanas podría considerarse el «Manifiesto»⁵⁴ publicado en 1926 con motivo de la constitución, en una conmemoración de la constitución de la I República, de *Alianza Republicana*, bloque en cuya Junta Provisional figuraban: Alejandro Lerroux, presidiéndolo, por el Partido Republicano Radical⁵⁵; Manuel Hilario Ayuso Iglesias, por el Partido Republicano Federal; Manuel Azaña, por Acción Republicana⁵⁶; Marcelino

⁵⁴ *El 11 de febrero de 1926. Manifiesto*, Madrid, Imprenta Z. Ascasibar, 1926; lo sintetiza ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, t. I (Los partidos políticos), Madrid, Aguilar, 1975, pp. 568-569, aunque sospecha que el texto fuese publicado con posterioridad a esa fecha, por la aparición de Marcelino Domingo el 15 de marzo (nota 45). La parte programática del manifiesto, más breve y que es la habitualmente referenciada, se ha transcrito recientemente, entre otros, en ÁLVAREZ REY, Leandro, *Bajo el fuero militar: la dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930)*, Universidad de Sevilla, 2006, doc. 28 «Manifiesto fundacional de la Alianza Republicana (11-II-1926)», pp. 118-121, quien lo extrae del *Libro de Oro del Partido Republicano Radical* publicado en 1935. El texto habla expresamente de «las adhesiones recibidas después del 11 de febrero», y lo suscribían –además de los integrantes de la Junta Provisional y su Secretaría– y «vuelos los ojos al malbaratado tesoro de libertad que nos legaron nuestros antepasados»: Leopoldo Alas, Adolfo Álvarez Buylla, Daniel Anguiano, Luis Bello, Vicente Blasco Ibáñez, Honorato de Castro, Luis Jiménez de Asúa, Teófilo Hernando, Fernando Lozano «Demófilo», Antonio Machado, Gregorio Marañón, Enrique de Mesa, José Nakens, Juan Negrín, Eduardo Ortega y Gasset, Ramón Pérez de Ayala, Joaquín Pi y Arsuaga, Hipólito Rodríguez Pinilla, Nicolás Salmerón, Luis de Tapia y Miguel Unamuno.

⁵⁵ Sobre la historia de esta formación, RUIZ MANJÓN-CABEZA, Octavio, *El Partido Republicano Radical (1908-1936)*, Madrid, Tebas, 1976, que refiere cómo en los primeros años del siglo XX toman el testigo de las tradicionales personalidades republicanas otras nuevas: «unos hombres que, formados en el mundo ideológico y sentimental de ese republicanismo histórico, van a mantenerse en relativa actividad hasta la proclamación de la República de 1931, por lo que vienen a significar una especie de nexo entre ambas experiencias republicanas», p. 26; Salmerón, que llevaba algunos años de diputado del Partido Republicano Progresista, junto con Lerroux, formaría Unión Republicana, obteniendo algunos éxitos electorales, especialmente en Cataluña; Lerroux había ganado, en los últimos años del siglo XIX, «un prestigio que le hacía perfilarse como una esperanza no solo para los republicanos, sino para todos aquellos que deseaban una profunda modificación del sistema político». La formación se disgregaría, especialmente como consecuencia de desavenencias por la Ley de Jurisdicciones, adhiriéndose Salmerón a Solidaridad Catalana en 1906 y fundando Lerroux el Partido Republicano Radical en 1908. Se ensayaron fórmulas de coalición, así en las elecciones de 1914 se presentó una alianza electoral entre el Partido Republicano Radical y la Unión Federal Nacionalista Republicana, mantenida en las de 1916; la Conjunción Republicano-Socialista liderada por Benito Pérez Galdós, que llegó a obtener 27 escaños en 1910, o la Alianza de Izquierdas liderada por Melquíades Álvarez, que alcanzó 35 en las de 1918. Sobre Lerroux, centrada en el período de inicio de siglo, es conocida la obra de ÁLVAREZ JUNCO, José, *El emperador del paralelo. Lerroux y la demagogia populista*, Madrid, Alianza, 1990; más recientemente, VILLA GARCÍA, *Lerroux. La República liberal*, pp. 45 ss., enfatiza la importancia de la campaña de 1901, y apunta a la experiencia del personaje como cronista parlamentario, por los que adquiriría «unos rudimentos en gobierno y legislación que, sin convertirlo en perito, acabaron situándolo por encima de la media entre la elite republicana del primer tercio del siglo XX». Para el período republicano, véase también BLAS GUERRERO, Andrés de, «El Partido Radical en la política española de la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núms. 31-32, Madrid, CEPC, 1983, pp. 137-164.

⁵⁶ Sobre la trayectoria de esta formación y de quien fuera su cabeza política, ESPÍN TEMPLADO, Eduardo, *Azaña en el poder: el Partido de Acción Republicana*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1980.

Domingo, por el *Partit Republicà Català* –constituyendo las formaciones señeras del republicanismo–, además de Roberto Castrovido «por la prensa republicana»⁵⁷. La Secretaría la ocuparían José Giral, Antonio Marsá y Enrique Martí Jara⁵⁸. La parte programática del manifiesto señalaba como fines de la agrupación siete objetivos: 1.º el restablecimiento de la legalidad mediante la convocatoria de Constituyentes; 2.º «una ordenación federativa del Estado, reconociendo la existencia de diferentes personalidades peninsulares»; 3.º solución del problema de marruecos; 4.º nivelación del presupuesto transformando el tipo y especie de los impuestos y volumen de gastos; 5.º «creación de la cantidad de escuelas indispensables para resolver de una vez y sumariamente el problema de la enseñanza primaria»; 6.º supresión de censos y foros y reforma de los contratos de arrendamiento y expropiación de las tierras sin dedicación, «entregándolas a los Municipios o a las comunidades obreras»; 7.º «preparación adecuada del Estado para todas aquellas intervenciones y facilidades de la asociación de elementos productores, para todas aquellas iniciativas por cuya colaboración ambas fuerzas, el Estado y la Sociedad, hagan leal y prácticamente posible la realización del programa mínimo de las actuales aspiraciones del proletariado». Se trataba, efectivamente, de un programa de mínimos, pues señalaban no renunciar a la reforma de la administración de Justicia, relaciones con la Iglesia, etc. No obstante, sus enunciados permiten vislumbrar claramente los puntos en común y las líneas generales de acción fijadas por las diversas corrientes «republicanas»⁵⁹ en vísperas del nuevo régimen.

⁵⁷ ARTOLA, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, t. I (Los partidos políticos), Madrid, Aguilar, 1975, p. 568, refiere «Castroviejo», constituyendo probablemente un error, debiendo decir Castrovido, tal y como figura en la composición de la Junta, p. 204.

⁵⁸ Sobre este último, socialista, profesor de Derecho político y luego catedrático de administrativo, fallecido antes de proclamarse la República a pesar de haber puesto en contacto a numerosos personajes del republicanismo, entre ellos a Azaña, para organizar Acción Política –luego Acción Republicana–, véase PÉREZ TRUJILLANO, Rubén, «De juristas partisanos y románticos constitucionales: Enrique Martí Jara (1890-1930)», en Eduardo HIGUERAS CASTAÑEDA, Rubén Pérez Trujillano y Julián Vadillo Muñoz (coords.), *Activistas, militantes y propagandistas. Biografías en los márgenes de la cultura republicana (1868-1978)*, Sevilla, Athenaica, 2018, pp. 266-286; recientemente se ha reeditado su obra MARTÍ JARA, Enrique, *El Rey y el pueblo. El constitucionalismo de la postguerra y la Propuesta de Constitución española*, Edición y estudio de PÉREZ TRUJILLANO, Rubén, Sevilla, Athenaica, 2017.

⁵⁹ O, como indica ARTOLA, Miguel, *Programas y partidos políticos*, I, p. 569, «el campo preciso de las aspiraciones republicanas», hasta el punto de que «cuando, en 1931, lleguen al poder, su gestión no irá más allá de los planteamientos de cinco años antes, y tampoco modificarán su postura durante el siguiente lustro». La agrupación, con el propósito de «articular el republicanismo», aclaraba en el *Manifiesto* saber que no monopolizaba el principio republicano o el sentimiento antimonárquico, encontrando a la izquierda fuerzas proletarias democráticas que «no aceptan otros poderes que los elegibles y responsables», y a la derecha otras convencidas «de que España ha de buscar su reintegración a la legalidad fuera de las instituciones actuales»; aunque se hacía eco de sus adhesiones y asistencia de militantes, aclaraba que la formación «aspira a que, atentos a su responsabilidad quienes por convicción dogmática o por experiencia histórica no coinciden con el

Aunque, en última instancia, el grupo abogaba por la recuperación de libertades perdidas, conviene matizar la divergencia dada entonces, como apunta Sebastián Martín⁶⁰, entre una corriente «republicano-democrática» y otra «liberal»: la primera entroncaría con la tradición rousseauniana que fundaba la libertad en el ejercicio pleno de los derechos políticos por la ciudadanía, lo que conferiría al Estado un papel activo –especialmente en la cultura y la educación– y lo legitimaba para la limitación de las libertades y derechos entre las que se cifraban diversos poderes sociales constituidos; la segunda encuentra su antecedente en Locke, y basaba la libertad en la garantía de los derechos propios de la autonomía individual, con una esfera protegida incluso frente al Estado –por ejemplo, la familia–. Las dos grandes cabezas de los futuros gobiernos republicanos reunidas en la formación, Manuel Azaña y Alejandro Lerroux, se ubicarían próximos a estos posicionamientos: paradójicamente, el líder del radicalismo español escoraría hacia el liberalismo, en una trayectoria inversa a la seguida por Azaña.

1.1.3.3 IZQUIERDAS REPUBLICANAS

Un programa cronológicamente más próximo al período es del Partido Republicano Radical Socialista –escisión de Alianza Republicana en 1929, tras el fracaso del pronunciamiento de Sánchez Guerra y la asamblea clandestina de *Alianza* en julio de ese año–, que publicaba su «Manifiesto» fundacional en diciembre de 1929⁶¹. En él apelaba a que la realidad española denotaba el proceso político de descomposición parejo al de la crisis de las instituciones europeas,

régimen actual, constituyan con esta organización republicana el instrumento político capacitado para representar y conseguir el triunfo con la autoridad y la eficacia en el Estado, el respeto a los derechos de los ciudadanos, la sujeción a la ley de todas las instituciones y la supremacía indiscutible del Poder civil. Venimos en el siglo xx a luchar por la libertad conquistada en el siglo xix y en el siglo xx perdida».

⁶⁰ MARTÍN, «Los enemigos de la II República», p. 448; en la nota 27, citando a GARCÍA, Eloy, indica cómo la tradición de Rousseau encontraba eco entre las corrientes adscritas al radicalismo. Más adelante, en p. 493, a propósito de la aplicación de la Ley de Defensa de la República, el autor reconoce cómo Azaña «experimentó él mismo cierto –solo cierto– desplazamiento en sus posiciones jurídicas y políticas», citando uno de sus escritos de 1924 –un año antes de la fundación de Acción Republicana– «Nuevos partidos, libertades viejas», en el que concibe las libertades públicas no como privilegios ni gracias otorgadas, sino que tienen «una base indestructible: el hecho de la conciencia humana...», para llegar a renegar tardíamente de la consideración de liberal, p. 449; véanse otros retazos de esta evolución en GILBERT ORTEGA, José, «Tres momentos iniciales en la vida política de Manuel Azaña», *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho*, núm. 5, 1990. pp. 135-150, especialmente pp. 142-143, en 1925, Azaña hacía en «Democracia y Parlamento» una defensa de la democracia como base del liberalismo, cuyo mecanismo político parlamentario sería el bastión erigido frente a los ataques a la libertad, tanto desde los posicionamientos reaccionarios como de supuestos liberales que criticaban su ineficacia o incompetencia técnica.

⁶¹ ARTOLA, «Manifiesto del Partido Republicano Radical Socialista», *Programas y partidos políticos*, II, pp. 319-322 (doc. 75).

«no es crisis de instituciones parlamentarias que nunca fueron derecho consuetudinario, ni interrupción más o menos brusca de una evolución constitucional que solo quedó registrada en articulados jamás vigentes. Es sencillamente el hundimiento de la fachada europea del Estado español», frente a la que se alzaban fuerzas nuevas que habrían de ser «fundamento de las instituciones del porvenir» que el partido aspiraba a encauzar. Rechazaba el caudillismo, o el mesianismo que consideraba «como un vestigio del individualismo ancestral» y lo enfrentaba al «sentido social que caracteriza a las nuevas democracias y que es uno de los postulados esenciales del Partido Republicano Radical Socialista. El socialismo ya no es un dogma; es una civilización», y lo afirmaba como aspiración a la justicia social, eje de su posicionamiento ideológico. En fin, el manifiesto dedicaba algunas líneas a esbozar sus propuestas, destacando «una nueva articulación del Estado español a base federal, con el reconocimiento de las autonomías municipales y regionales, rectificación de un siglo de centralización absurda, trasunto de instituciones exóticas en mal hora copiadas; [...] Como forma de gobierno la República democrática, a base no solo del sufragio universal, sino de todas sus instituciones complementarias—el referéndum, la iniciativa, la revocación— con dos postulados esenciales: la soberanía del Parlamento y la eficacia y rapidez de los órganos ejecutivos del Poder. Un Estado laico [...] La Enseñanza, como uno de los deberes y derechos primordiales del Estado republicano y laico, inspirada en sus normas y orientada a los fines sociales de la comunidad, con exclusión de toda tendencia confesional y dotada espléndidamente en el Presupuesto». Sin embargo, las propuestas del partido se verían concretadas tras el Congreso de septiembre de 1930, publicándose entonces un «Ideario»⁶² cuyo contenido programático «representa las posiciones más avanzadas dentro del republicanismo»⁶³. Son muchas las cuestiones que merece la pena destacar de este texto, relevante no solo por la pujanza de la formación, sino por el nivel de concreción de las propuestas. En el primer punto, dedicado a la «Organización del Estado», propugnaba ya el unicameralismo; reincidía en la autonomía municipal y regional; defendía la «regulación del derecho a reclamar contra la anticonstitucionalidad de las leyes y preceptos administrativos»; así como la «inalienabilidad de la propiedad pública y, eventualmente, revisión de todos los contratos que hayan enajenado las propiedades de la nación o los servicios públicos (minas, teléfonos, ferrocarriles, etc.)», propuesta que parecía dejar

⁶² ARTOLA, «Ideario del Partido Republicano Radical Socialista», *Programas y partidos políticos*, II, pp. 329-333 (doc. 78).

⁶³ GARCÍA MADARIA, «La reforma de la Administración Pública de 1931», p. 272. Efectivamente, además de las cuestiones de Administración y servicios públicos, abogaba por la plena libertad de prensa, igualdad de sexos, igualdad civil de los hijos, ley de divorcio, abolición de la pena de muerte y reducción de las de privación de libertad, salarios mínimos para trabajos en correccionales, libertad de asociación y sindicación, etc.

la puerta abierta a diversas soluciones para esos sectores, aunque se posicionaría más adelante al respecto. Se incluían numerosas bases para la «Justicia», que concebía «como un servicio a cargo del Estado, nunca por un poder». Defendía en la «Política eclesiástica» la supresión del presupuesto de culto y clero y la incautación de los bienes de la Iglesia. Para la «Administración pública» ofrece una visión de la entonces existente:

«El P.R.R.S. estima que la organización de nuestra Administración pública, moldeada sobre supervivencias políticas de las monarquías absolutas, debe estructurarse de manera distinta. El burocratismo jerárquico, monstruosamente formalista y ritual, en que la antigüedad en los escalafones asigna las categorías y la dirección en los servicios, debe ser sustituido por una organización de tipo sindical, supeditada totalmente a la eficacia y a la rapidez en el despacho de los asuntos. Queremos la simplificación de trámites, la sencillez en el procedimiento, una amplia descentralización administrativa y la reglamentación de todos los servicios, con arreglo a las normas propuestas por las agrupaciones profesionales de empleados. Pedimos también la desaparición del Consejo de Estado, por ser una institución típicamente antidemocrática, que ampara la sustracción de los asuntos de mayor importancia al Parlamento y confiere validez y autoridad a los abusos del Poder ejecutivo, pasando parte de sus atribuciones actuales al nuevo organismo que ha de sustituir al Senado. Pedimos también la revocabilidad y responsabilidad de todos los funcionarios y la declaración constitucional de que el Estado es responsable subsidiario por las faltas y transgresiones de los funcionarios públicos en el cometido de sus cargos».

Proseguían los planteamientos para la «Legislación obrera y social», afirmando libre sindicación, fijación de un máximo de jornada, salario mínimo, participación de los obreros en la dirección, establecimiento de seguro —que en todas sus formas debía ser nacionalizado— por el Estado, o asistencia social como derecho constitucional, entre otros. En el ámbito de la «Economía», propugnaba la reforma agraria y la «nacionalización de la tierra, de los bosques, de las minas, de las aguas, de los ferrocarriles», así como del Banco de España, suprimiendo impuestos indirectos —excepto los de artículos de lujo—, y proponía expropiación de las tierras sustraídas al cultivo para entregarlas a las organizaciones agrarias. La «Instrucción pública» debía de ser «integral, laica y gratuita» en todos los órdenes y grados, prohibiendo su impartición a las comunidades religiosas, y se debía procurar el sostenimiento y la alimentación de los niños durante su instrucción; se hablaba de reforma de la segunda enseñanza «provechando las ventajas obtenidas con el Instituto Escuela» y de desarrollo de las enseñanzas técnicas y las instituciones pre y post-escolares. En materia de «Salubridad» exigía el partido «dotación conveniente de estos servicios, de ninguna eficacia hoy por la tacañería con que están atendidos» y la retribución del personal en los presupuestos del Estado y no en los municipales «como ya se hizo con el Magisterio»;

consideraba prioritario la lucha contra el paludismo y la tuberculosis, y, en otros frentes, la mejora de la asistencia gratuita médico-farmacológica, construcción de casas baratas higiénicas o subvenciones de suministros de agua. En cuestiones de «obras públicas» defendía un proceso de nacionalización de bosques, aguas, minas y ferrocarriles, así como el control estatal de la energía hidráulica; también la mejora de los puertos y sus comunicaciones con el interior; y, en cuando a su adjudicación, era preferible «que el Estado atienda a su ejecución directamente, sin intermediarios que trafiquen con las concesiones». Para la «Defensa nacional», por último, proponía sustituir el servicio militar obligatorio por un ejército nacional profesionalizado.

Tras las elecciones de 1933, el partido de Acción Republicana de Azaña se fusionaba con el Partido Republicano Radical Socialista Independiente, escindido del PRRS por discrepancias sobre la colaboración con el Radical de Lerroux, y con la Organización Republicana Gallega Autónoma, naciendo del conjunto «Izquierda Republicana», que el 16 de marzo de 1934 tenía ya unas «Bases»⁶⁴, aparecidas en *La Libertad* a primeros de abril y cuyo interés se acrecienta considerando que «son un reflejo de la acción de Azaña en su anterior etapa gubernamental»⁶⁵. En el documento se atacaba a las fuerzas que, considerándolas antirrepublicanas, proponía expulsar de las instituciones. Abogaba por insistir en el laicismo, ya que «no basta haber estampado el principio en la Constitución y haber comenzado a implantarlo enseñanza», así como abrir el proceso de autonomía regional. En lo que aquí interesa, consideraba que «la enseñanza, como deber público, es función privativa del Estado» afirmándola, así, como servicio público en ejercicio excluyente por parte del Estado. Proponía una política intervencionista en las industrias monopolizadoras de materias primas y de fuerza motriz –referencia, quizás, a minas y ferrocarriles– «mediante la creación de órganos oficiales que las controlen o nacionalicen en su caso y las coordinen en un plan general económico»; mientras que «las obras públicas formarán parte de un sistema armonizado con la dirección de la economía nacional. Las obras públicas tienen que ser algo distinto de la inversión anual en comunicaciones o riegos de sumas cuantiosas, o de la preocupación creciente y justificada por el paro obrero». En materia agraria, abogaba por la activa aplicación de la reforma y en la necesidad de un plan de ejecución de la ley, fijando plazos y acotando las fincas sobre las que actuar «con los medios que el Estado pueda destinar a este servicio», también permitiendo que quedasen libres para contratación las no afectadas. Entre otras cuestiones, un amplio apartado se dedicaba a la política social, proponiendo la multiplicación de seguros, fijación

⁶⁴ ARTOLA, «Programa de Izquierda Republicana», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 420-423 (doc. 96).

⁶⁵ ARTOLA, *Programas y partidos políticos*, I, p. 633.

de salarios mínimos, contratos tendentes a la normalización de jornales, cumplimiento de disposiciones sanitarias y de toda la legislación social de la República. Precisamente en materia sanitaria –desvelando, quizás, la situación conocida desde la acción de gobierno– se destacaba que:

«La sanidad oficial cuidará preferentemente del saneamiento de los pueblos y ciudades. La sanidad española se ha practicado siempre más como beneficencia –establecimientos para enfermos– que como prevención, atacando los males en su origen. Mientras los pueblos usen agua contaminada, porque no la tienen potable; carezcan de servicios higiénicos y tengan viviendas malsanas se invertirán cantidades, pero no se habrá comenzado ni a plantear si quiera el problema sanitario. La República, sin desatender las actuales plagas ni la difusión de enseñanzas populares prácticas, montará este servicio de abajo arriba, organizando la sanidad local, y actuará con enérgico dinamismo donde estén las fuentes del mal».

El programa, en definitiva, concluía con un apartado dedicado al Parlamento, cuya situación en último lugar sorprende dada la importancia de la institución, aunque podría explicarse por la moderación de las medidas con las que se pretende dotar de mayor eficacia al legislativo republicano⁶⁶:

«El régimen parlamentario, que es un método de trabajo, tendrá que ser renovado, adaptado a las necesidades de la moderna vida social, que exige, sobre todo, rapidez y seguridad, o sea, eficacia. Sin mengua de la autoridad y prerrogativas del parlamento, habrá que disminuir el número de sesiones plenarias e intensificar el esfuerzo de las comisiones y el valor de sus acuerdos e incluso modificar su constitución y funcionamiento.

La labor legislativa en materia económica estará asistida por las deliberaciones de un organismo que asesore y estudie en especial los grandes planes nacionales».

En septiembre de 1934 aparecía también un «Ideario» de Unión Republicana⁶⁷, formación resultante de la fusión del Partido Radical Demócrata y el Partido Republicano Radical Socialista. Las propuestas de este partido destacan por su nivel de concreción, limitando en gran medida el programa al desarrollo de las previsiones constitucionales, a cuyo marco se adaptaba íntegramente. En primer

⁶⁶ Aunque, según ARAGÓN REYES, «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España», pp. 398 ss., al tratar sobre dichas corrientes en la II República, centrándose en la figura de Azaña, indica que este «siempre será defensor del parlamentarismo», incluso durante la guerra civil, p. 401, lo cierto es que incluso la formación de Izquierda Republicana mostró una discreta intención, «sin mengua de la autoridad y prerrogativas del parlamento», de modificar el sistema parlamentario vigente, con una apelación, en lo que respecta a la asistencia de un organismo asesor en la labor legislativa económica, que recuerda a la idea de los Consejos Técnicos descartados por las Constituyentes.

⁶⁷ ARTOLA, «Ideario y programa de Unión Republicana» (doc. 97), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 424-427.

lugar, se proclamaba la «intangibilidad de la Constitución», que aspiraba a desarrollar en varios puntos, destacando de entre ellos:

«[...]

Administración. Transformación de los servicios burocráticos, supeditando su organización y jerarquías a la eficacia de ellos, llegando a la retribución adecuada a base del sueldo inicial mínimo suficiente. Régimen económico de quinquenios para que la dirección de los servicios no esté determinada por el sueldo de los funcionarios. Responsabilidad efectiva de estos.

Comunicaciones. Aplicación gradual de la ley de Bases de los Cuerpos de Telégrafos y Correos. Ampliación de la red telefónica hasta los medios rurales. Elaboración de un vasto plan de caminos vecinales que haga efectiva la comunicación de todos los pueblos y aldeas de España. Nacionalización de los servicios telefónicos.

[...]

Economía, reforma agraria e impuestos. Nacionalización de la tierra, de los bosques, de las minas, de las aguas y de los ferrocarriles, garantizando al cultivador el dominio útil de la tierra, siempre que cumpla los fines sociales impuestos por la Constitución. Creación del patrimonio familiar inembargable. Ley de arrendamientos, encaminada a conceder las máximas garantías y beneficio a los cultivadores de la tierra. Abolición condicionada de foros, subforos, y demás gravámenes análogos Control del Estado, las regiones y municipios, según sus facultades, sobre los suministros que afecten a servicios públicos. Creación de la red eléctrica nacional. El impuesto, como instrumento de justicia social, no podrá gravar el trabajo, recayendo sobre las rentas, las sucesiones y sobre el capital de monopolios. Abolición gradual de los impuestos indirectos. Creación del Banco Nacional con privilegio de emisión. Control del crédito.

Instrucción pública. Desarrollo de los principios contenidos en los artículos 48, 49 y 50 de la Constitución y organización de una intensa campaña nacional para lograr la desaparición del analfabetismo. Sustitución inmediata de la enseñanza religiosa. Continuación de la orientación pedagógica de las Cortes Constituyentes.

Sanidad. Creación del ministerio de Sanidad. Aumento de la asistencia médico-farmacéutica. Construcción de casas baratas. Ley de urbanización. Dotación de gua potable a las poblaciones que carezcan de ella. Intensificación de la inspección medicoescolar, fomentando la creación de centros sanitarios rurales.

Obras públicas. Plan definitivo de irrigación. Coordinación de todos los servicios de transporte. Plan de construcción de puertos, atendiendo a las necesidades del comercio. Repoblación forestal [...]»⁶⁸.

⁶⁸ No eran los únicos, aspiraba también a una organización del Estado «como una integración de autonomías municipales y regionales dentro de la unidad indestructible de España», fomentando las autonomías en el marco constitucional. Preveía una ley electoral de representación proporcional, una modificación del Tribunal de Garantías y el desarrollo del artículo 93, que contenía el mandato constitucional de desarrollar por ley especial el funcionamiento de los órganos asesores de la Administración, del Gobierno y de las Cortes, para lo que esperaba «la creación de un organismo de carácter

Junto a estas formulaciones, consideradas aspiraciones generales del partido, se contemplaba un programa mínimo, reiterando «el más escrupuloso acatamiento a la Constitución», tanto en su propio programa como en la relación con otros partidos republicanos. Este programa se desarrollaba en dos apartados, uno concerniente a la legislación y otro en torno a normas de gobierno. En el ámbito de la «legislación» contemplaba: Presupuesto, teniendo a la nivelación en sucesivos ejercicios y eliminando gastos superfluos; política arancelaria y de contingentes; plan contra el paro forzoso, «mediante obras hidráulicas y repoblación forestal», renunciando a las de carácter suntuario; desarrollo de la reforma agraria, dando «la mayor tierra posible a los campesinos» y contemplando una ley de contratos de arrendamiento de fincas rústicas que prohibiese desahucios «que no obedezcan a falta de pago o a abandono del cultivo» y con prórroga de contratos cuando el dueño no necesite la tierra, ley de bienes comunales y creación del Banco Agrario Nacional con aportación de 5000 millones de pesetas; reforma de los Jurados mixtos bajo presidencia de una magistratura social; Jurisdicción de la Comisión mixta arbitral agrícola que entendiese de recursos contra sentencias de los Jurados mixtos de la Propiedad rústica; Organización de la enseñanza superior y régimen de la misma con acceso democrático protegido por el Estado; Ley de Justicia municipal; Ley de Administración local «basada en el conjunto de los términos municipales para vigorizar su economía» y permitiendo la agrupación comarcal; Ley de alquileres urbanos; Coordinación y regulación de los transportes; Estatuto de funcionarios «(técnicos, administrativos y subalternos); y Reforma del Código civil. En cuanto a las «normas de gobierno», abogaba por: «restablecimiento del principio de autoridad» en cumplimiento inexorable de la ley; política preventiva de orden pública; Sanción inmediata de huelgas ilegales; mantenimiento y aplicación de la legislación social; Atención «preferente, inmediata y continuada» a los problemas de riqueza nacional; cumplimiento de las leyes laicas; «respeto a la voluntad popular expresada el 12 de abril de 1931», reponiendo autoridades y organismos locales suspendidos y no procesados.

representativo con las facultades y prerrogativas que se establezca en la ley de su creación», especificando que no tendría carácter legislativo, aunque no se aclara si se refiere a los órganos asesores o al Cuerpo consultivo supremo que había de figurar entre ellos según dicho artículo. En materia de Justicia, aspiraba a la democratización de la misma, la transformación de su administración para conseguir rapidez y economía en los procedimientos, la reglamentación de los Cuerpos de oficiales auxiliares y agentes judiciales, institución del Jurado, especialización de los jueces, gratuidad. En el ámbito de la «política eclesiástica» defendía una aplicación eficiente de los artículos 3, 25, 26, 27 y 48 de la Constitución. En materia de legislación social, afirmaba el derecho al producto íntegro del trabajo, libertad de asociación y sindicación, participación del obrero en dirección y beneficios de la empresa, protección legal del trabajo, «nacionalización del seguro en todas sus formas», subvención de cooperativas, asistencia social en cumplimiento de los artículos 43, 46 y 47 de la Constitución. En materia de defensa propugnaba servicio militar voluntario y tropas indígenas para el territorio colonial y de protectorado; «aviación militar y naval, coordinada con la civil y de transporte postal», ARTOLA, «Ideario y programa de Unión Republicana», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 424-427 (doc. 97).

1.1.3.4 NACIONALISTAS Y REGIONALISTAS

Como muchas de las cuestiones concernientes a lo que cristalizará en una incipiente organización territorial serán tratadas más adelante, y por no prolongar la extensión de un apartado ya de por sí denso, se recogerá la referencia de los principales programas de los partidos nacionalistas, especialmente catalanes, valencianos y gallegos, sobre los que inicialmente se proyectaba la sombra de planteamientos federalistas, progresivamente abandonados. Entre ellos: *Manifiesto de Acció Catalana*⁶⁹, aparecido en *La Publicitat* del 4 de marzo de 1930; *Manifiesto de Acció Republicana*⁷⁰, aparecido en *La Nau* el 15 de marzo de 1930; *Declaración del Partit Catalanista Republicà*⁷¹, aparecido en *La Nau* de 11 de marzo de 1931; *Declaració de principis del «Estat Català»*⁷² el 13 de marzo de 1931; *Unió Democràtica de Catalunya*⁷³, el 7 de noviembre de 1931; *Declaraciones de Lliga Catalana*⁷⁴; *Declaración de Acció Catalana Republicana*⁷⁵ de 12 de marzo de 1933. También *Ideario* del Partido de Unión Republicana Autonomista⁷⁶ de 1931. Entre los partidos del nacionalismo vasco destaca *Programa* de Acción Nacionalista Vasca⁷⁷ de 28 de junio de 1936. El nacionalismo gallego: 25 de septiembre de 1930 Compromiso de Barrantes⁷⁸, publicado en *A Nosa Terra* el 1 de noviembre; *Principios del Partido Galeguista*⁷⁹ de diciembre de 1931; Bases para el programa de la Federación de fuerzas nacionalistas y galleguistas de la derecha⁸⁰, el 19 de abril de 1936, aparecido el

⁶⁹ ARTOLA, «Manifiesto de “Acció Catalana”» (doc. 79), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 334-335.

⁷⁰ ARTOLA, «Manifiesto de “Acció Republicana”» (doc. 80), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 336-339.

⁷¹ ARTOLA, «Declaración del “Partit Catalanista Republicà”» (doc. 81), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 340-343.

⁷² *Declaració de principis*, Barcelona, 1931, recogido por ARTOLA, «Declaració de principis del “Estat Català”» (doc. 82), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 344-352.

⁷³ ARTOLA, «Manifiesto de “Unió Democràtica de Catalunya”» (doc. 98), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 428-429.

⁷⁴ ARTOLA, «Declaraciones doctrinales de la “Lliga Catalana”» (doc. 99), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 430-434.

⁷⁵ ARTOLA, «Declaración de principios de “Acció Catalana Republicana”» (doc. 100), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 435-438.

⁷⁶ ARTOLA, «Ideario y programa del Partido de Unión Republicana Autonomista» (doc. 83), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 353-360.

⁷⁷ ARTOLA, «Programa de “Eusko Abertzale Ekintza (Acción Nacionalista Vasca)”» (doc. 101), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 439-441.

⁷⁸ ARTOLA, «Compromiso de Barrantes» (doc. 84), *Partidos y programas políticos...*, II, p. 361.

⁷⁹ ARTOLA, «Declaración de principios y programa del “Partido Galeguista”» (doc. 102), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 442-444.

⁸⁰ ARTOLA, «Bases para el programa de la federación de fuerzas nacionalistas y galleguistas de derecha» (doc. 103), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 445-446.

día siguiente en el *Heraldo de Galicia*; y Manifiesto de Unión Socialista Gallega, probablemente de 1932⁸¹.

1.1.3.5 DERECHAS REPUBLICANAS

El julio de 1930 aparecía también, en *La Publicitat* del día 20, un breve *Manifiesto*⁸² de Derecha Liberal Republicana, formación que lideraba el también exministro Niceto Alcalá-Zamora. En él se postulaba «la nueva organización del Estado sobre la base del principio de autoridad, inexorable en su mantenimiento, pero sujeto a la norma de la ley y responsable de sus extralimitaciones abusivas que bajo el pretexto falso de garantizar el orden externo suprimieran o lesionaran las libertades» que se situaba frente a «los defectos tradicionales de aquel parlamentarismo vicioso que discute y no legisla, derriba y no combate, aspiramos a que el futuro del nuevo régimen republicano, el equilibrio de los poderes coordine y a la vez delimite las funciones propias de cada uno de ellos: un presidente árbitro moderador, que no confunda su poder con el ministerial, ni dependa de la voluntad tornadiza o renovada de las Cámaras; un poder legislativo integrado por dos cuerpos [...] un poder ejecutivo fuerte, eficazmente responsable de su gestión ante el Parlamento, pero garantizado contra las asechanzas de la arbitrariedad política y de la pasión partidista, por su propio estatuto y por los reglamentos de las Cámaras». Al margen de otras cuestiones, como una amplia libertad religiosa, el partido se mostraba a favor de «ajustar el derecho de propiedad, cuyo principio reconocemos y respetamos, a las exigencias de la sociedad moderna, atribuyéndole una función con deberes, superior y distinta de la meramente individual», haciendo alusión, sin mencionarla, a la función «social». En el ámbito de la enseñanza consideraba urgente «ampliar e intensificar la actuación del Estado», con renovación de métodos para las necesidades nacionales y dando acceso a los menos favorecidos. Se pronunciaba favorable a las corporaciones profesionales como forma de organización social, pero «sin deformaciones impuestas por el Estado y sin intervencionismos opresores». En fin, esa misma cautela al intervencionismo del Estado la presenta para la «débil» economía nacional, a la que no cabe «abrumarla con aquellas formas de intervención codiciosa que la entregan, hipotecando la independencia de la paria, a una red de monopolios, oligarquías y apetitos». Afirma también la realidad regional sin pronunciarse por un concreto «cauce jurídico», aunque habría de ser «de amplia y efectiva autonomía» sin negar la existencia del Estado español.

⁸¹ ARTOLA, «Manifiesto fundacional de Unión Socialista Gallega» (doc. 104), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 447-449.

⁸² ARTOLA, «Manifiesto de la Derecha Liberal Republicana», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 327-328 (doc. 77).

1.1.3.6 DERECHA CATÓLICA Y CONSERVADORA

Unas semanas después de proclamada la República nació, el 29 de abril, «Acción Nacional» –luego «Acción popular»–, que publicaba un largo *Programa* –de 13 puntos– el 3 de diciembre de 1931⁸³, apenas unos días antes de la aprobación de la Constitución, reiterando «su acatamiento a la legalidad vigente y su propósito de obediencia al Poder constituido», y sin pronunciarse sobre la forma de Gobierno. Las cinco primeras bases marcaban el posicionamiento sobre el propio partido y la defensa de la Religión, reconociendo la personalidad de la Iglesia y su derecho a actividades de enseñanza, así como el mantenimiento del presupuesto de Culto y Clero; la nación, que considera amenazada por «el universalismo pacifista y socialista» o por «un regionalismo extremista»; y la familia, «base primaria de la organización social», defendiendo la igualdad jurídica –y política– de ambos sexos. El punto VI articulaba la defensa de la propiedad privada, en contra de su abolición, «la tendencia de las leyes debe ser generalizarla a fin de que lleguen a disfrutar de ella el mayor número de seres humanos». No obstante, reconocía que «al Estado toca limitar el ejercicio de sus derechos por el propietario y combinarlo con el bien común», amparando la justificación de la expropiación por razones de utilidad social siempre que mediase justa indemnización, y admitía la producción colectiva sin eclipsar a la producción libre como regla general. En defensa del trabajo (VII) abogaba, aun en contra del «mito religioso» socialista, por «cuantas medidas de reforma no hayan sido aún implantadas y no representen una nueva arma para la lucha de clases (accionario obrero, salario familiar, seguros sociales, abaratamiento de las viviendas, generalización de la enseñanza profesional)». Aparecía ya en el ideario (VIII) una defensa del «robustecimiento del principio de autoridad», con expresa referencia a los sucesos del 11 de mayo de 1931. Se mostraba la formación «contraria a todo centralismo absorbente» (IX) y a favor, en especial, de la autonomía local, al tiempo que para la regional habría que llegar «no a una mera descentralización administrativa, sino a la concesión de una verdadera autonomía, tan amplia y rica de contenido como lo permiten la capacidad política de la región, su voluntad, suficientemente acreditada, de regir por sí misma sus propios servicios e intereses y el respeto ineludible a la unidad y sentimiento nacionales». No obstante, preocupaba al partido tanto la configuración constitucional como la entonces conocida de algún Estatuto⁸⁴. Para la enseñanza, el

⁸³ ARTOLA, «Programa de Acción Nacional», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 380-387 (doc. 89).

⁸⁴ Se refiere, con toda probabilidad aunque sin nombrarlo, al Estatuto catalán. El *programa* expone las razones por las que la formación muestra sus recelos a la construcción de la configuración territorial, señalando: que la aprobación de los Estatutos regionales pudiera implicar la transformación del Estado unitario «en una forma enormemente agravada de sistema federal pactista»; en que siendo «anteriores en fecha algunos Estatutos a la Constitución, es notorio el hecho de que

punto X confiaba en la libertad, que se desarrollaría tanto para quien comunica los conocimientos como para quien elige aprenderlos para sí o para sus hijos, articulando la defensa de la enseñanza en torno a la de ese derecho, no solo por entenderlo ligado a las prerrogativas de la familia, «sino también porque, precisamente en beneficio de los que no saben, la enseñanza, por su natural complejidad, por su valor social, por su enorme coste, no puede convertirse en materia de monopolio ni encerrarse en los limitados cuadros de un servicio administrativo». Por tanto, se mostraba contra el establecimiento de la escuela laica y única, pues «solo de la creencia de que las almas son propiedad común, como los patrimonios, puede derivarse el derecho que el Estado, en uso de su nuevo pontificado, se atribuye para moldear los espíritus a su antojo». En torno al problema económico (XI), no comparte la idea de que la paralización se debiese exclusivamente a repercusiones de la crisis mundial –aun considerando su influencia– sino que apuntaba a causas internas, negando una premeditada fuga de capitales y señalando a la inseguridad provocada por las políticas internas. Los últimos puntos atacaban el proyecto de reforma agraria (XII), considerando que el paro –con el que esta se asociaba– no se solucionaría con expropiaciones y apuntando a tendencias colectivistas como las ensayadas en Rusia; y, finalmente, la necesidad de una revisión constitucional (XIII).

Junto con Acción Popular y numerosas organizaciones regionales se constituía en 1933 la Confederación Española de Derechas Autónomas o CEDA, que plasmaba sus propuestas en un amplísimo *Programa*, de trece largos puntos, de febrero de ese año⁸⁵. El primer apartado estaba dedicado a la religión, proponiendo una derogación de las leyes y decretos que consideraba atentatorios a los derechos de la Iglesia y sus fieles, así como una revisión de la Constitución. En cuanto al régimen político, el apartado II pretendía blindar la defensa de los derechos de la personalidad y de la libertad humana reconocidos en la Constitución, que «deben mantenerse en la letra de las leyes y aplicarse a las relaciones del derecho público, dentro de los límites de la ley natural», para lo que exigía la inmediata derogación de la Ley de Defensa de la República y la

los preceptos del Código fundamental relativos a la materia no son un molde amplio, forjado en un criterio nacional, para que en él cupieran los diferentes Estatutos, sino forzada adaptación de la ley común, a las pretensiones y fórmulas de alguno de ellos, como si en el ánimo del legislador constituyente prevaleciera, sobre todo móvil, el temor a que aparecieran sin una solemne revalidación hechos ya consumados»; en la articulación de cuestiones relativas al idioma, la enseñanza o el orden público, aceptando, especialmente en el último caso, «fraccionamientos inadmisibles de la soberanía de la nación»; en el compromiso que para la unidad nacional «y detrimento grave para la Hacienda pública la transferencia no concertada y temporal, sino perpetua, a las regiones de las contribuciones directas», desconfiando igualmente de los partidos a que quedara confiada la ejecución de los Estatutos; ARTOLA, «Programa de Acción Nacional» (doc. 89), *Partidos y programas políticos...*, II, p. 384

⁸⁵ ARTOLA, «Programa de la Confederación Española de Derechas Autónomas», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 388-400 (doc. 90).

protección de estos derechos por los Tribunales «frente a los abusos y extralimitaciones del poder de Gobierno o de la Administración del Estado»; pero para ello se habría de organizar la representación nacional «de modo que las Cortes reflejen el verdadero sentir del pueblo español, tanto en los estados de opinión política manifestados por los individuos, cuanto en la organización corporativa que responda al carácter orgánico de la sociedad», un «robustecimiento del Poder ejecutivo» para que desenvuelva eficazmente su función, fiscalizados sus actos por las Cortes. Los Tribunales, como se ha dicho, se erigirían con la «suprema función del derecho» no solo para resolver los litigios entre particulares sino para «amparar a los ciudadanos contra las extralimitaciones del Poder o de la Administración, y velar por la constitucionalidad de la ley de los actos y resoluciones del Gobierno». En materia regional (III) se mantenía el criterio que había expuesto ya Acción Popular, aunque presentando frente a los hechos consumados de algunos procesos estatutarios, una política de observación y la consideración de las facultades de orden público como indeclinables de la soberanía; frente a la consagración de cuestiones políticas en los textos estatutarios, «resulta mucho más vital para la región, porque la considera en su unidad, el sistema de atribución de servicios, de reconocimiento de inmunidades y de participación en el producto de impuestos o de concierto de cupos contributivos». La CEDA dedicaba también un punto, el IV, al municipio, para el que propugnaba una amplia autonomía, una política general, una mayor independencia «entre las funciones de la autoridad municipal como delegado del Poder central y las que le corresponden como jefe de la autoridad local», libertad fiscal para los municipios, o facultad de mancomunarse incluso interprovincialmente –y, en la sección 8.^a, la posibilidad de constituir organismos regionales con límites distintos a los de las vigentes provincias–. Se proponía una distinción entre grandes y pequeños municipios, o urbanos y rurales, así como el reconocimiento de las entidades locales menores. Sin embargo, a pesar de esta amplia autonomía, consideraba que «no es deseable la municipalización de servicios en cuanto entrañe un monopolio. La autoridad de los Ayuntamientos debe suplir, completar y fomentar las iniciativas particulares y fiscalizar los servicios de interés general que desenvuelvan las empresas». Interesaba la sustitución de los recursos gubernativos contra las decisiones de los Ayuntamientos por recursos ante los Tribunales ordinarios «o Tribunales económicos independientes» y referéndum en los Ayuntamientos de las Corporaciones locales. Por primera vez, un punto (V) dedicado exclusivamente a la cuestión urbanística:

«La C.E.D.A. reconoce la importancia que el urbanismo tiene en una política orgánica nacional, y en su consecuencia solicita:

1.^a Que se publique una ley nacional de urbanización, por la que se obligue a los Municipios o Mancomunidades municipales a la redacción de sus planes comarcales y locales de urbanización.

2.^a Que preceda a esta ley el estudio conjunto del reparto económico de las ciudades en la nación, estableciéndose el “cuadro de ciudades protegidas”; y

3.^a Que se cree el Consejo Nacional de Urbanismo y, en su día, la Dirección general correspondiente con delegaciones provinciales».

Dentro de la defensa de la familia (VI), donde de nuevo se ponían de relieve los valores cristianos, la sección 4.^a incidía en la importancia del patrimonio familiar, «inalienable e inembargable», y la 5.^a en la defensa del hogar obrero con la implantación del salario familiar y la promoción de seguros sociales, impidiendo abusos laborales de mujeres y niños, fomentando las industrias domésticas o la construcción de casas baratas e higiénicas. El punto VII, dedicado a la enseñanza, ponía el centro decisorio del derecho a la educación en la familia, que podría elegir los maestros de sus hijos, así como el magisterio de la Iglesia, garantizando la educación católica para los creyentes. Se sostenía como principio el reparto proporcional del presupuesto de la instrucción primaria, la creación de becas de excelencia para quienes no tuvieran recursos, establecimiento de clases de adultos en escuelas nacionales –nunca mixtas–, exención de contribuciones y arbitrios para los centros de enseñanza gratuita, multiplicación de centros de enseñanza profesional –de nueva creación o por transformación de Institutos de segunda enseñanza donde no fuesen necesarios y dejando a salvo los derechos de los profesores en ejercicio–, reducción de exámenes en segunda enseñanza, obligatoriedad de enseñanza religiosa para alumnos católicos en Institutos y Escuelas Normales. Para las Universidades, abogaba por autonomía pedagógica y enfatizaba la importancia de las enseñanzas profesionales.

El documento contenía un *programa femenino* (VIII), con un apartado para el ámbito cultural, que encomendaba a las Asociaciones y Secciones femeninas la promoción cultural, incluyendo la enseñanza de la doctrina cristiana, así como, para la enseñanza pública, la difusión de las escuelas de adultas, de educación popular, de enseñanza del hogar e industrias rurales. Se defendía igualdad legal «sin perjuicio de la autoridad marital y de la jerarquía familiar». En relación con el problema obrero, aspiraba a la permanencia de la mujer en el hogar y establecimiento del salario familiar, pero también al cumplimiento de las leyes protectoras en el trabajo para mujeres y niños, y a la independencia económica con el libre ejercicio de las profesiones «compatibles con su sexo».

En el ámbito social (IX) rechazaba el principio de la lucha de clases, admitía la intervención del Estado en materia económica-social «para dirigir, vigilar, estimular y castigar, según los casos y las necesidades lo exijan, en pro del bien común», y reconocía la dirección de la economía si se realizaba a través de una organización corporativa. La CEDA defendía el derecho al trabajo, la libertad del obrero para su ejercicio, sindicación libre pero corporación obligatoria, jurisdicción especial para los contratos con Jurados proporcionales presididos por una

Magistratura social, salario mínimo justo, evolución del contrato de trabajo hacia el de sociedad para beneficiar a los obreros, seguro obligatorio integral de contribución por las partes y el Estado, jornada regulada para cada trabajo, alejamiento de la mujer de la necesidad del trabajo, formación profesional a cargo de corporaciones, inspección de trabajo a cargo de autoridades sociales y no gubernativas, españolización de las industrias y mejora de salarios conforme a la situación internacional. Para la política económica y financiera (X) la formación condenaba las políticas socialistas como causa fundamental de la depresión económica, la pasividad del Gobierno y «la obra presupuestaria para 1933, que, como la de 1932, infringe la Constitución, infla temerariamente los gastos que no son inmediatamente reproductivos, y practica una emisión de la Deuda de Tesorería que desvirtúa y quiebra por completo el concepto de la deuda flotante». En la política fiscal proponía una reorganización de las alícuotas y tipos de impuestos sobre el producto, ampliación del impuesto complementario global y progresivo sobre la renta, rebaja de los impuestos aunque amento de los indirectos. Además, dos secciones se dedicaban a transportes y obras públicas:

«4.^a Procede iniciar una política de obras hidráulicas, con arreglo a planes económicos de conjunto, que justifiquen la cuantía de las inversiones que en ellas se hacen.

5.^a Debe continuarse la obra de organización económico-administrativa de las redes ferroviarias planeada por el Estatuto de 1924».

La reconstrucción económica no incumbía solo al Estado, sino también al capital privado español. En fin, a la política agraria, la exterior y la militar se dedicaban los puntos XI a XIII, sin que sea posible extenderse más allá de comentar las líneas generales de las amplias propuestas agrarias. La política agraria era indisociable de una distribución del suelo, regulación del crédito agrícola, fomento de la producción mediante obras públicas —especialmente de aprovechamiento hidráulico «con un régimen análogo al que tuvieron al crearse las Confederaciones sindicales hidrográficas»— y una política comercial que compensase en el mercado el coste de producción. Baste señalar, en fin, los puntos en los que la CEDA consideraba que habrían de fundamentar la Reforma Agraria:

a) Creación gradual de pequeños propietarios y patrimonios familiares, mediante la parcelación de las fincas del Estado, región y provincias, y de las tierras voluntariamente ofrecidas por los Municipios y propietarios o expropiadas a estos, siempre que, a juicio de los técnicos, reúnan las condiciones requeridas para mejorar la distribución de la tierra, sin perjuicio de la producción y del bien común.

b) Expropiar aquellas tierras que por su forma de explotación no estén atemperadas, a juicio de los técnicos a las exigencias del bien común, si después de haber tenido un plazo prudencial para hacerlos, sus propietarios no las hubiesen puesto en condiciones de cumplir los deberes sociales de la propiedad rústica.

c) Afincan campesinos en las referidas tierras, entregándoselas mediante venta a plazos o contratos de censo reservativo redimibles.

d) Pagar por las tierras expropiadas su justo valor, mediante tasación pericial contradictoria.

e) órgano necesario y eficaz para llevar a la práctica estos principios será un Instituto de Reforma Agraria, autónomo, económicamente fuerte y técnicamente preparado, cuya autonomía e independencia estén garantizadas frente a las imposiciones de la política partidista».

Hasta que se pudiese sustituir la ley de Bases, proponía una serie de medidas, así la reducción del efecto retroactivo y la reorganización del Instituto, limitación de fincas expropiables, implantación de normas más justas de valorización y pago, supresión de las comunidades de campesinos, abolición de ocupaciones temporales y asentamientos, etc.

En el ámbito de los partidos de la derecha, existe también el *Programa* del Partido Agrario Español, de 1 de febrero de 1934⁸⁶, publicado en *ABC*. Expresaba su rechazo a todo intento de subversión violenta y el acatamiento al régimen legalmente constituido, aunque aspirando a la revisión constitucional de los preceptos que atentaban con la conciencia religiosa «o imponen principios de socialización que pugnan con los fundamentos de nuestro régimen económico», aspirando a la constitución de una segunda Cámara de representación orgánica. Abogaba por el mantenimiento de la paz exterior en el ámbito internacional, defensa de la unidad nacional «sin prescindir de aquellas concesiones de descentralización administrativas autorizadas en la Constitución», robustecimiento del principio de autoridad, avance en la legislación social, fomento de la instrucción pública «sin monopolios incompatibles con la libertad de enseñanza», reducción de gastos superfluos y simplificación de la legislación tributaria. Entre sus quince bases, formuladas genéricamente, predominaba la preocupación por el ámbito rural, de forma que la mayor parte de las propuestas se elaboran por referencia a la producción del campo –incluso en el orden internacional– defendiendo la participación de los agricultores en los organismos encargados de elaborar los aranceles, un amplio reconocimiento de la libertad de comercio sin posibilidad de fijar tasas mínimas inferiores al coste de producción ni las máximas al de los productos similares extranjeros, prohibición de importaciones de productos agrícolas que pudiesen ocasionar depreciaciones, reconocimiento y garantía del principio de libertad de comercio, prohibición de importaciones de productos agrícolas que pudiesen ocasionar depreciaciones para los labradores, intensificación del crédito agrícola y creación de un Banco Nacional Agrario, fortalecimiento de las entidades agrícolas, reconocimiento de la función social de la propiedad admi-

⁸⁶ ARTOLA, «Programa del Partido Agrario Español», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 401-403 (doc. 91).

tiendo la expropiación indemnizada⁸⁷, repoblación forestal por cuencas hidráulicas, etc. Para los servicios públicos, los posicionamientos del Partido Agrario se enuncian por remisión a la situación del campo, así en la modificación de las tarifas de transportes teniendo en cuenta «las exigencias de la agricultura y ganadería». En el aspecto sanitario:

«Undécima. Mejora de las condiciones sanitarias del campo mediante el abastecimiento de aguas potables, la lucha contra el paludismo y el mejoramiento de las viviendas, protegiendo a las Empresas que tiendan a suministrar energía eléctrica para el alumbrado y las industrias agrícolas de los pequeños núcleos de población».

O para la Enseñanza, que solo refiere en cuanto a la materia agrícola:

«Duodécima. Dotación suficiente de la enseñanza agrícola a cargo del Estado en todos sus grados y que ha de comenzar en la escuela primaria, prestando especial atención a las cátedras ambulantes y al establecimiento de campos de demostración. Reglamentación permanente de los concursos agrícolas y ganaderos para estímulo de los productores».

Proponía también una revisión de la legislación social en lo atinente a la agricultura y la derogación de leyes que limitasen el reclutamiento de mano de obra, así como la conversión de los jurados mixtos rurales en «órganos imparciales de arbitraje» y el desarrollo del sistema de seguros sociales mediante colaboración pacífica de patronos y obreros. En fin, un apartado se dedicaba también a las Obras públicas, de nuevo limitando su formulación:

«Decimocuarta. Desarrollo de las obras públicas de interés para la riqueza agrícola y ganadera, como son los caminos secundarios que permitan el transporte de los productos, las obras de riego de carácter general con la construcción de los pantanos económicamente reproductivos, debiendo

⁸⁷ Los posicionamientos de la formación en relación con la política de Reforma Agraria se sintetizan en las siguientes bases:

«Sexta. Partiendo del fecundo principio de estimar la propiedad de la tierra como una función social, ha de estimularse el buen cultivo, llegando hasta decretar la expropiación indemnizada de las fincas no explotadas, garantizando, en cambio, al terrateniente de las bien cultivadas el tranquilo disfrute de su propiedad. Creación de la máxima población rural de pequeños y medianos propietarios, protegiendo con medidas económicas y fiscales el cultivo directo de la tierra por sus propietarios, y reglamentando el contrato de arrendamiento, a fin de que su regulación jurídica se armonice con los dictados de la técnica agronómica, para asegurar el máximo rendimiento. Estímulo a la aparcería abriendo cauce legal a esta institución, de tanta raigambre en nuestro Derecho consuetudinario.

Séptima. El partido declara su oposición a la creación de asentados pero admite una legislación que tienda a la división de los latifundios con destino a la creación de pequeños propietarios, siempre mediante la justa indemnización a los dueños y por motivos de mejor explotación económica, por cuyas causas también ha de facilitar la concentración parcelaria cuando de ella dependa la posibilidad del buen cultivo».

aspirar a que en los planes extraordinarios que para remediar el problema de paro forzoso se inicien, se dé preferencia a los trabajos que puedan redundar en beneficio de la producción rural».

1.1.3.7 NACIONAL-SINDICALISMO

En febrero de 1931 aparece *La conquista del Estado*⁸⁸, que razona que «la crisis política y social de España tiene su origen en la crisis de la concepción misma sobre que se articula el Estado vigente. En todas partes se desmorona la eficacia del Estado liberal burgués que la revolución francesa del siglo XVIII impuso al mundo, y los pueblos se debaten hoy en la gran dificultad de abrir paso a un nuevo Estado en el que sean posibles todas sus realizaciones valiosas», entre los puntos de actuación declaraba la *Supremacía del Estado*, con un Estado constructivo y creador que «suplantará a los individuos y a los grupos, y la soberanía última residirá en él y solo en él [...] Corresponde al Estado, asimismo, la realización de todos los valores de índole política, cultural y económica que dentro de este pueblo hay. Defendemos, por tanto, un panestatismo, un Estado que consiga todas las eficacias. La forma del nuevo Estado ha de nacer de él y ser un producto suyo»; en la parte programática, la base 2.^a afirma que «hay solo libertades políticas en el Estado, no sobre el Estado ni frente al Estado». Tras afirmar la nación, exaltaba literalmente la Universidad, de donde aseguraba la procedencia de gran parte de sus integrantes, como «órgano supremo –creador– de valores culturales y científicos», y en la base 8.^a indicaba que en ella «radican las supremacías ideológicas que constituyen el secreto último de la ciencia y de la técnica»; paralelamente, en la 9.^a, proponía una «intensificación de la cultura de masas, utilizando los medios más eficaces». Defendía una amplia autonomía municipal sin la que «no hay posibilidad de triunfo económico ni de eficacia administrativa», pudiendo luego articularse los municipios en confederaciones o comarcas «delimitadas por un margen de exigencias económicas o administrativas» bajo soberanía del Estado. Más allá de la visión corporativista sostenida por la Dictadura, abogaba por una estructura «sindical» de la economía, reconociendo al marxismo «la primera visión clara del carácter de nuestra civilización industrial y técnica», pero frente a su materialismo abogaba por afrontar las injusticias del Estado liberal con una estructura sindical impuesta por el nuevo Estado, una sindicación «obligatoria y en todo momento atendida a los altos fines del Estado», que mediatizaría la producción, llegando a, en la propuesta 14.^a, la «expropiación de los terratenientes. Las tierras expropiadas se nacionalizarán y serán entregadas a los municipios y entidades sindicales de campesinos». La organización hacía un llamamiento a los jóvenes «sin hipocresía frente al fusil y a la disciplina de guerra».

⁸⁸ ARTOLA, «Manifiesto político de “La Conquista del Estado”» (doc. 76), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 323-326.

En marzo de 1931 nacía un semanario con el mismo nombre, *La Conquista del Estado*, dirigido por Ramiro Ledesma Ramos, y su alcanzaría hasta octubre de ese año, cuando concluía su publicación, dificultada por la censura de la Ley de Defensa, pero aparecían en esta línea ideológica las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista, cuyo *Manifiesto*⁸⁹ de diciembre de 1931 sentaba las bases del «nacional-sindicalismo» y la lucha frente al marxismo. Además de afirmar la unidad española, y de justificar la existencia de unas Juntas que se presentaban como «un ejército civil de juventudes», que postulaban el «desprecio por las actuaciones de tipo parlamentario» y que «no son incompatibles con la República. En nada impide esta forma de gobierno la articulación de un Estado eficaz y poderoso que garantice la máxima fidelidad de todos a los designios nacionales», y se abría su participación a «todos los que adviertan el crujir de las estructuras sociales hoy vigentes y deseen colaborar a un régimen económico antiliberal, sindicalista o corporativo, en que la producción y, en general, la regulación toda de la riqueza, emprenda las rutas de eficacia nacional que el Estado y solo él, indique como favorables a los intereses del pueblo». El manifiesto incluía un contenido programático de 16 puntos, entre los que figuraban la afirmación de la unidad española y el respeto a la tradición católica o, en el ámbito que aquí interesa, los puntos: 5.º, la «suplantación del actual régimen parlamentario, limitando las funciones del parlamento a las que le señale e indique un Poder más alto» que se basaría en las Milicias nacional-sindicalistas; el 6.º, en el que se defendía una «ordenación española de la Administración pública, como remedio contra el burocratismo extranjerizante y enchufista»; 9.º «sindicación obligatoria de productores» y declaración de ilegalidad de la lucha de clases; o el 11.º «las corporaciones económicas, los sindicatos, serán organismos públicos, bajo la especial protección del Estado»; entre otros.

Continuando en el ámbito del nacional-sindicalismo, en diciembre de 1933 aparecían unos *Puntos* de Falange Española⁹⁰, nueve apartados temáticos desglosados pormenorizadamente en los que se insistía en la idea de unidad nacional, presentando España como una «unidad de destino en lo universal» y se concebía a Falange como alternativa frente al comunismo, a los partidos –que abogaba por suprimir– de izquierda y derecha, como forma de superar la lucha de clases: la familia, el municipio o el oficio se presentaban como realidades naturales frente a la artificialidad de los partidos. Precisamente en diciembre de ese año las JONS publicaban otro documento⁹¹ dirigido a los trabajadores en

⁸⁹ ARTOLA, «Manifiesto político de las J.O.N.S.» (doc. 92), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 404-407.

⁹⁰ ARTOLA, «Puntos Iniciales de Falange Española» (doc. 93), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 408-412.

⁹¹ ARTOLA, «Las J.O.N.S. a todos los trabajadores de España», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 413-416 (doc. 94). Al igual que Falange, denunciaba la utilización de la lucha de clases

diciembre de ese año, pronunciándose contra el marxismo y contra la burguesía, sin propuestas concretas en lo atinente a la Administración o los servicios públicos. Sin embargo, en octubre de 1934, conformada ya la Falange Española de las JONS, aparecen los conocidos *Veintisiete puntos* de la Falange⁹², donde se desarrollan con mayor extensión algunas de las propuestas ya conocidas. El punto 6 señalaba que el Estado «será un instrumento totalitario al servicio de la integridad patria. Todos los españoles participarán en él a través de su función familiar, municipal y sindical. Nadie participará a través de los partidos políticos», al tiempo que (8) «permitirá toda iniciativa privada compatible con el interés colectivo, y aun protegerá y estimulará las beneficiosas». En materia económica, España sería «un gigantesco sindicato de productores», organizando corporativamente la sociedad mediante sindicatos verticales por ramas de producción (9); y si se reconocía (13) la propiedad privada para el cumplimiento de fines individuales, familiares o sociales, «y se protegería frente a los abusos del gran capital», se defendía (14) «la tendencia a la nacionalización del servicio de Banca, y mediante las corporaciones, a la de los grandes servicios públicos». En fin, se pretendía asegurar la vida del campo y el enriquecimiento de la producción agrícola, ya con medidas proteccionistas, obras hidráulicas, medidas de repoblación ganadera y forestal o expropiaciones sin indemnización para tierras adquiridas ilegítimamente. La educación se concebía con una «disciplina rigurosa» para conseguir un espíritu nacional, bajo un fuerte sentido católico pero sin confusión de las esferas de Iglesia y Estado.

1.1.3.8 COMUNISTAS

El Partido Comunista de España publicaba su *programa electoral* en febrero de 1931⁹³. Se manifestaba frente a la monarquía «feudal y militar» de Alfonso XIII y no compartía el optimismo de la izquierda burguesa y sus aliados obreros de derribar a la monarquía en la lucha electoral. Denunciaba la precaria situación de los obreros y campesinos con la crisis económica mundial, a excepción de la Unión Soviética. «Una república burguesa por el estilo de la francesa o la alemana es lo que los republicanos españoles, ayudados por socialfascistas, anarcorreformistas y trotskistas, querían (y quieren, todavía) implantar en España con la intencionalidad de Jaca y Cuatro Vientos, Pero semejante república no

«como táctica permanente de combate social, favorece la rapacidad del capitalismo internacional y financiero, que negocia empréstitos onerosos con los países de economía debilitada, compra a bajo precio sus ferrocarriles, sus minas, sus tierras». Tan tajante como el rechazo al marxismo se articulaba el rechazo al capitalismo y al liberalismo burgués.

⁹² ARTOLA, «Los veintisiete puntos de la Falange» (doc. 95), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 417-419.

⁹³ ARTOLA, «Programa electoral del Partido Comunista de España» (doc. 85), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 362-368.

mejoraría en nada la situación de los trabajadores». El Partido Comunista «contra toda clase de reformas agrarias basadas en la recuperación de las tierras mediante pago» abogaba por la expropiación de la tierra incultivada sin indemnización y su entrega a Comités de Campesinos y Obras Agrícolas, así como por la organización de Comités de Lucha para la toma de la tierra y defensa de sus reivindicaciones: aumentos de salarios, reducción de jornadas, ley de accidentes en el campo, etc. Defendía también el derecho de las nacionalidades oprimidas por el imperialismo español a su independencia, aspirando a constituir una Unión Federativa Ibérica de las Repúblicas Obreras y Campesinas de Cataluña, Vasconia, Galicia, España y Portugal, y exigía la evacuación de Marruecos. Frente a la situación del proletariado defendía aumento de salarios y establecimiento de salario mínimo, jornada de siete horas, seis para minas, industrias insalubres y menores, subsidio de paro del 75 % del salario y exención de pago de alquileres, abolición de impuestos, seguros sociales a costa del Estado y patronos, libre actuación de los sindicatos, derecho de asociación y de huelga y libertad de prensa obrera, así como «abolición de los Comités Paritarios y Comisiones de Arbitraje» y por los Comités de Fábrica. Ponía énfasis en el mal estado de la instrucción y el alto porcentaje de analfabetismo, y proponía «enseñanza laica, gratuita y obligatoria para la infancia» y la abolición de la enseñanza religiosa.

Entre los partidos obreros, aparecía un *Manifiesto* del Partido Social-Revolucionario —escindido del PRRS en 1931 y bajo liderazgo de José Antonio Balbotín— en *Mundo Obrero* el 15 de febrero de 1933⁹⁴, momento en el que se fundía con el Partido Comunista. Dirigía su proclama a la masa obrera y campesina, criticando que el Gobierno republicano-socialista «no es más que el instrumento manejado para oprimir a las masas trabajadoras por el bloque de la aristocracia terrateniente a la burguesía industrial», que extendía su preponderancia de la monarquía en la República, atacando el colaboracionismo socialista y justificando así el contacto con otras fuerzas revolucionarias: anarcosindicalismo y comunismo. Marcaba su claro distanciamiento del anarquismo, al que consideraba sectario e incapaz de organizar la revolución, pero el acercamiento al comunismo había dado lugar a relaciones cordiales, diferenciándose sus posturas en que el Partido Social-Revolucionario defendía «un Gobierno revolucionario, controlado por una asamblea nacional de representantes de la masa obrera y campesina, es decir, un Gobierno popular de tipo parlamentario», mientras los comunistas proponían consejos de obreros y campesinos, *soviets*, «organismos de combate y de frente único, constituidos en todo el país por los obreros y campesinos de todas las tendencias»; al reconocer a esta propuesta «mayor eficacia revolucionaria»

⁹⁴ ARTOLA, «Manifiesto del Partido-Social-Revolucionario», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 472-476 (doc. 110).

reconocía que el «desenlace natural» del partido era su integración en el Partido Comunista, fundiéndose en el marco de la III Internacional. Entre sus propuestas, encaminadas «a establecer en España y en todo el mundo una sociedad perfecta de trabajadores libres y hermanos», destacaban: «por el pan» el subsidio a los obreros parados –de tres pesetas diarias a costa de Estado y patronos–, lucha contra los despidos arbitrarios, jornada máxima de siete horas, salarios mínimos, o Consejos de fábrica en todas las industrias; «por la tierra», toma y repartición de las fincas de latifundistas y clero sin indemnización, constitución de comités revolucionarios de obreros y campesinos para organizar su explotación, abolición de *rabassa morta*, foros, arriendos y condominios y solidaridad con los obreros urbanos; «por la libertad» exigía la liberación de los presos revolucionarios, libertad de prensa, reunión, manifestación y huelga, «supresión radical del procedimiento de Primo de Rivera, plagiado por Azaña, de imponer multas a la prensa obrera», de la ley de Defensa de la República y la «ley fascista del 8 de abril»⁹⁵, desarme de las fuerzas del Estado y constitución de una milicia popular,

⁹⁵ Se refiere a la Ley sobre Asociaciones profesionales de patronos y obreros para la defensa de los intereses de las clases respectivas, promulgada el 8 de abril y publicada en la *Gaceta de Madrid* del 14 de abril de 1932. La norma establecía asociaciones exclusivas de obreros y de patronos, de al menos quince socios en el caso de los obreros, tres para los patronos. Sus Estatutos o Reglamentos habían de ser presentados antes de la constitución de las asociaciones al Delegado provincial de Trabajo, que en ocho días –bajo silencio positivo– podía remitirlos a los interesados para subsanación de faltas o recurso al Ministerio de Trabajo. Entre sus facultades se encontraban ejercitar el derecho de petición ante los Poderes públicos, organizar enseñanzas de especialización profesional, fundar instituciones de asistencia social, designar representaciones para organismos mixtos, podían adquirir bienes, subvenciones, contraer obligaciones, ejercitar acciones ante los Tribunales, designar a los representantes en Empresas en caso de Asociaciones obreras, intervenir en pactos o contratos colectivos, comparecer ante los Tribunales en causas laborales en nombre propio o de sus socios –sin que estos tuviesen que renunciar a la representación sindical o su defensa por sí mismos o por medio de Letrados–, y concertar uniones temporales o permanentes por acuerdo. El artículo 20 establecía la obligatoriedad de seguir los cauces jurídicos para la solución de conflictos y de respaldar los preceptos legales y normas de los organismos mixtos legalmente autorizados, así como los de las propias Asociaciones, pero obligaba a articular en sus Estatutos sanciones para el caso de incumplimiento de sus miembros de la ley o de las normas de la Asociación. Las Delegaciones de Trabajo acaparaban el control de estas organizaciones: recabarían los informes semestrales remitidos por las Asociaciones sobre altas y bajas, así como las cuentas de ingresos y gastos, y podrían ordenar la inspección en los domicilios sociales de las organizaciones; también recibirían la comunicación, en las 48 horas siguientes, de los nombramientos de Juntas directivas y administrativas. Era precisamente el Delegado provincial de trabajo el encargado de sancionar las faltas de cumplimiento de estas obligaciones de la Asociación, imponiendo multas y llegando a suspenderlas temporalmente –también por incumplimiento de las obligaciones del artículo 20 salvo que hubiesen transcurrido dos meses «desde que fue concedido el cumplimiento», refiriéndose quizás a la convalidación de los Estatutos– o, en caso de gravedad, con fundamentación de los hechos y de los responsables, suspensión y puesta en conocimiento del Juez y del Ministerio, que anularía o confirmaría la decisión, quedando sin efecto la suspensión si la Autoridad judicial no la confirmaba en 20 días. Si era suspendida, la representación legítima o una Comisión nombrada por la Delegación provincial conservaría la personalidad de la Asociación para continuar su gestión. La disolución solo

«liberación de los pueblos oprimidos por el Estado imperialista: Cataluña, Vasconia, Marruecos y demás colonias», ayuda a la pequeña burguesía, lucha contra el capital monopolista, laicismo integral y constitución de consejos de obreros y campesinos para constituir un Gobierno de la misma clase.

El 30 de octubre de 1933 aparecía el *Programa electoral* del Partido Comunista⁹⁶, articulando doce medidas revolucionarias de realización inmediata, entre ellas: confiscación inmediata y sin indemnización de las tierras de los grandes terratenientes, clero, municipalidades y Estado, con los útiles de labranza, para su entrega gratuita y reparto a los obreros y campesinos; anulación de las deudas y abolición de cargas (foros, *rabassa morta*, condominio) e impuestos; provisión a los campesinos de maquinaria, útiles, créditos y elementos de aumento de producción; confiscación y nacionalización de las empresas, control de la producción y distribución por los *soviets*, «nacionalización de los bancos, de los ferrocarriles y de todos los medios de transporte y de comunicación en manos del gran capital (barcos, tranvías, autobuses, aviones, telégrafos, teléfonos, radio, etc., etc.)»; jornada general de siete horas y de seis para mineros, industrias insalubres y jóvenes, aumento de los salarios y subsidio de paro; seguro general de paro, enfermedad, accidente, vejez y maternidad «por cuenta del Estado y de la industria nacionalizada, como también de las Empresas aún no expropiadas, sin ninguna aportación por parte de los obreros; liberación de los pueblos oprimidos (Cataluña, Vasconia y Galicia); liberación de Marruecos y colonias; supresión de todas las fuerzas armadas y armamento de campesinos y obreros, «liquidación de la burocracia hostil al pueblo y elección de los funcionarios públicos por los soviets»; supresión del ejército permanente y creación de un Ejército Rojo obrero y campesino; solidaridad proletaria y alianza con la Unión Soviética. Algunos de estos puntos se desarrollaban después, así explicando la organización de los soviets, que realizarían el programa apoyándose en

podía decretarse por la Autoridad judicial. Por artículo adicional primero, las Asociaciones profesionales existentes de la misma índole que las descritas en la Ley «quedan sujetas a los preceptos de ésta» y, segundo, los Gobernadores civiles suplirían a los Delegados provinciales de Trabajo donde estas delegaciones no estuviesen constituidas. Ese mismo día se publicaba un amplio paquete de leyes, todas del 8 de abril, ratificando diversos convenios de las Conferencias Internacionales de Trabajo, desde la de Washington de 1919 hasta la de Ginebra de 1931, así los relativos a los derechos de asociación y coalición de obreros agrícolas, edad mínima de admisión de niños en trabajos de Agricultura, seguro de enfermedad de trabajadores agrícolas, paro forzoso y obligatorio, protección de los trabajadores en carga y descarga de buques, indicación del peso de fardos transportados en buques, reglamentación de la duración del trabajo en el comercio y las oficinas, enfermedades profesionales, Jornada de trabajo en las minas de carbón, seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria y el comercio y de los sirvientes domésticos, trabajo nocturno de las mujeres y de los niños en la industria —éstas de la Conferencia de Washington de 1919—, trabajo nocturno en las panaderías, y edad mínima de admisión de los niños en trabajos industriales.

⁹⁶ ARTOLA, «Programa electoral del Partido Comunista» (doc. 111), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 477-480.

las masas de obreros, campesinos y soldados, y que sustituirían al aparato administrativo vigente tanto a nivel central como municipal⁹⁷. En fin, algunos puntos no mencionados en la parte programática se desarrollaban después: igualdad de derechos civiles y políticos para las mujeres, seguro de maternidad y derecho al aborto; un aumento salarial para «empleados, dependientes y funcionarios (de la industria, comercio, banca, municipio, estado)», con reducción de joras de trabajo, seguros sociales y disminución de impuestos; en el ámbito educativo:

«Enseñanza laica y gratuita, obligatoria del Estado, para todos los hijos de los trabajadores, hasta los catorce años. Prohibición de toda enseñanza religiosa en las escuelas. Suministro gratuito de meriendas escolares, libros y ropas. Confiscación de todas las escuelas religiosas y de todos sus materiales.

Supresión de todo impuesto, derecho de matrícula u otro en las escuelas secundarias y Universidades, y pago de un sueldo por parte del Estado a los estudiantes pobres».

Además, se reconocía la enseñanza del idioma materno y el derecho a utilizarlo «en todos los actos de la vida».

De entre las formaciones proletarias, hay una proclama de 29 de septiembre de 1935 de una formación nueva, el Partido Obrero de Unificación Marxista (POUM) –fusión de Bloque Obrero y Campesino y la Izquierda Comunista, declarándose al margen de la II y III Internacional–, publicado en su órgano periodístico *La Batalla* el 11 de octubre de 1935⁹⁸, conmemorando el levantamiento de octubre anterior. Aspiraba a la insurrección armada y la dictadura del proletariado, en «un momento de transición entre el fascismo y la Revolución proletaria». De esta proclama solo algunas propuestas se refieren al orden interno: la promoción de la Alianza Obrera para ejercer el papel de los soviets, el reconocimiento del derecho de las nacionalidades a disponer de sus destinos, la expropiación de latifundios sin indemnización y el reparto de tierras a los campesinos y la pretensión de unificar todas las organizaciones obreras.

⁹⁷ Según se explicaba: «Los soviets, que serán libremente elegidos por los trabajadores mismos, romperán definitivamente el poder de las clases explotadoras, de los capitalistas y terratenientes; liquidarán totalmente el aparato de coerción burocrático y antipopular del Estado y de las municipalidades y los reemplazará por órganos populares en que participen las más amplias masas de obreros y campesinos en la dirección de su Estado. Los soviets les asegurarán pan, trabajo y libertad y les representarán y defenderán sus intereses y necesidades diarias».

⁹⁸ ARTOLA, «El Partido Obrero de Unificación Marxista al proletariado español» (doc. 112), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 481-483.

1.1.3.9 SOCIALISTAS

Reconocido como uno de los grandes partidos de masas de la época⁹⁹, El PSOE celebraba su Congreso extraordinario los días 10 al 12 de julio de 1931¹⁰⁰ en el Cinema Europa de Madrid para debatir dos cuestiones fundamentales: una, la continuidad del partido en el Gobierno, especialmente una vez aprobada la Constitución; y otra, la línea de actuación del partido en las Constituyentes, tratándose cuestiones como la nacionalización de servicios públicos. El congreso decidió continuar la colaboración con el gobierno y dio lugar a un *Programa* fechado el 11 de julio de 1931¹⁰¹, coincidente a grandes rasgos con la propuesta anticipada por el Comité Nacional, en el que se marcaban pautas generales en relación con los asuntos fundamentales de las Constituyentes. Por lo que aquí interesa,

⁹⁹ Obra clásica sobre la formación, entre otras, la de GILLESPIE, Richard, *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, Alianza Editorial, 1991; también ARBELOA MURU, Víctor Manuel, *Orígenes del Partido Socialista Obrero Español: (1873-1880)*, Madrid, Movimiento Cultural Cristiano, 1997.

¹⁰⁰ *El Partido Socialista ante los Constituyentes: recopilación de los discursos pronunciados en el Congreso Extraordinario celebrado en el Cinema Europa de Madrid los días 10, 11 y 12 de julio de 1931 con asistencia de los delegados provinciales*, Madrid, s/f, Archivo de la Fundación Pablo Iglesias, AASY-LXXXIII-9. La fecha de la reunión se había decidido apenas un mes antes, en reunión de la Comisión Ejecutiva del 9 de junio de 1931, *Actas de las reuniones de la Comisión Ejecutiva del Partido Socialista Obrero Español desde el 2 de enero de 1931 hasta de 27 de octubre de 1932*, Archivo de la Fundación Pablo Iglesias, AH-I-1, f. 47, donde por error se transcribe que tendrá lugar «el 10 de Junio y siguientes». Aunque hubo propuestas para varias ponencias, así la del representante de Badajoz, de cinco, para los temas agrario, político, sanitario, instrucción pública y otra de cuestiones varias, se aprobaron solo dos ponencias, como postulaba el Comité Ejecutivo. La ponencia presentada por el grupo encabezado por Besteiro asumía la colaboración con el Gobierno durante las Constituyentes y en adelante se remitía a una ulterior decisión de un congreso ordinario; pero la enmienda de Prieto, a la cabeza del grupo partidario de la continuación a largo plazo de la colaboración con el Gobierno para la consolidación de la República, junto con Fernando de los Ríos o Largo Caballero, consigue soslayar el límite temporal de esa colaboración ante la incertidumbre tras la aprobación de la Constitución. También hubo posturas que defendieron el cese de la colaboración con el Gobierno, así el voto particular de Bruno Alonso. Finalmente, triunfaría la postura de Prieto. También CABEZAS, Octavio, *Indalecio Prieto, socialista y español*, Madrid, Algaba, 2005, pp. 187 ss. Suele referirse como ejemplo de la heterogeneidad en el seno del partido durante las Constituyentes la enmienda Largo Caballero al artículo 14, sobre la legislación social, que llevó al conflicto con los catalanes, finalmente incluida en el 15. Al respecto, véase ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española*, p. 70, quien citaría como ejemplo de la actitud contradictoria frente a la cuestión catalana en el seno del socialismo a PLA I ARMENGOL, Ramón, *Los Socialistas y la Unión General de Trabajadores de Cataluña, ante el Estatuto*: artículos publicados en «El Socialista», Madrid, y en «Avance», Oviedo, desde el día 22 de diciembre de 1931 al 3 de febrero de 1932. La crítica de Royo será contestada por JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Ed. Losada, 1946, pp. 92 ss.

¹⁰¹ ARTOLA, «Programa parlamentario del PSOE», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 450-451 (doc. 105). Otras cuestiones importantes eran la declaración de la Carta internacional de Trabajo de la parte XIII del Tratado de Versalles, reconocimiento de la personalidad sindical y participación de los Sindicatos obreros en los órganos directivos de Empresas, igualdad de sexos y establecimiento del divorcio, separación de Iglesia y Estado, apoyo de reivindicaciones autonomistas y un impuesto progresivo de la renta.

más allá de la defensa de una plasmación genérica de los principios, de las garantías de los derechos individuales o de unas Cortes unicamerales, se establecían varias medidas en el ámbito social, entre las que traslucía parte de lo debatido en torno a la nacionalización de los servicios públicos, así la base 4.^a:

«c) En el orden al suelo, subsuelo, costas y aguas territoriales, declarar sometidas a revisión todas las concesiones existentes, a fin de rescatarlas y orientar las Empresas que se constituyan en un sentido socializador.

d) El grupo parlamentario debe recabar con especial urgencia el problema de la tierra, la nacionalización de los ferrocarriles, de la banca, minas y bosques, comunicaciones e industrias de guerra.

e) Los diputados socialistas, dada la urgencia del problema de la tierra, deben pedir la simultaneidad de la discusión del proyecto de ley que se presente sobre esta cuestión con la del texto constitucional.

El Partido debe poner especial empeño en que antes del otoño esté en vías de realización la reforma y que esta se inspire en un hondo sentido socialista. También estima de la mayor urgencia que se acometa la repoblación forestal».

En relación con la enseñanza, la base 7.^a, «La minoría parlamentaria socialista cuidará primordialmente de defender la escuela única y laica, con sus órganos sociales y económicos complementarios, defendiendo asimismo que la aptitud sea la condición decisiva para participar en las enseñanzas que la vocación demande».

En enero de 1934, producida ya la división interna en el seno del partido¹⁰², el *Programa* del PSOE¹⁰³ matizaba algunos postulados anteriores, y en 10 puntos articulaba unas propuestas generales. El documento se iniciaba propugnando que «todas las tierras de España se declararán de la propiedad del Estado», suprimiéndose el pago de la renta a particulares, trasladándose al Estado o entidades públicas en las que este delegase. La segunda propuesta, continuando con la cuestión agrícola, enfatizaba la importancia del regadío, considerando insuficientes las consignaciones presupuestarias al efecto, abogando por destinar ahorro nacional a estas obras, con lo que se facilitaría trabajo para los obreros en su realización. Al efecto, se proponía un consorcio entre el Estado, las Cajas de Ahorros y la Banca oficial, hipotecando las tierras susceptibles del regadío. En cuanto a la educación, se formulaba:

«3.º Reforma radical de la enseñanza pública modificando la organización de la enseñanza superior, de manera que a ella no tengan acceso sino

¹⁰² Lo trató de forma monográfica ARBELOA MURU, Víctor Manuel, *El quiebro del PSOE (1933-1934): del Gobierno a la Revolución*, I y II, Madrid, Asociación Cultural y Científica Iberoamericana (ACCI), 2015; también JULIÁ DÍAZ, Santos, «Corporativistas obreros y reformadores políticos: crisis y escisión del PSOE en la II República», en *Studia Historica, Historia Contemporánea*, núm. 1, Universidad de Salamanca, 2012.

¹⁰³ ARTOLA, «Programa del PSOE», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 452-453 (doc. 106).

aquellos alumnos que hubiesen demostrado en la enseñanza primaria y en la secundaria un grado de capacitación plenamente demostrativo de que habría de ser para ellos enteramente provechosa la permanencia en las universidades y escuelas especiales. La realización de esta idea se verificará encargándose el Estado de modo total del sostenimiento de aquellos alumnos que ya en la escuela de primeras letras evidenciaren condiciones especiales de talento, que, observadas por el respectivo maestro, fuesen comprobadas por las juntas pedagógicas que se encargarán del traslado de estos niños a centros de enseñanza primaria que mediante una organización especial aprovecharán mejor las condiciones excepcionales de esos alumnos. Idéntico procedimiento se seguirá respecto a ellos en la enseñanza secundaria. De esta forma la Universidad tendría cerrado su acceso a quienes actualmente pululan en ella sin más méritos que los precedentes de una situación privilegiada económicamente, llegando únicamente hasta su recinto los que acreditaran la capacidad suficiente para evitar la esterilización del esfuerzo universitario. Señalando los cupos correspondientes de licenciados de todas las facultades y titulados de las escuelas especiales habrían de limitarse al número de estos centros derivando el esfuerzo del Estado que así quedará sobrante a la creación de escuelas profesionales que perfeccionarán los conocimientos técnicos del obrero y aumentarán su cultura general».

Se señalaba que, al no existir en España una religión disidente con fuerza suficiente frente a la Iglesia católica como para garantizar «el mínimo de libertad de conciencia exigible en un pueblo civilizado», y destacando «el afán bárbaramente intransigente» de los católicos españoles que mantenía el fanatismo pese a las leyes laicas, procedía la disolución de todas las órdenes, incautación de sus bienes y expulsión de los miembros de las que pudieran considerarse peligrosas para las nuevas instituciones. Se defendía la disolución del Ejército y de la Guardia Civil, y la erección de un núcleo de milicias «entre los afiliados a las organizaciones que realicen la transformación apuntada en este programa». Se proponía también una reforma de la Administración en los términos siguientes:

«7.º Modificación esencial de todos los órganos de la administración pública a base de una mayor flexibilidad y eficiencia de los mismos, de un riguroso cumplimiento de los deberes por parte de todos los funcionarios, de una revisión implacable de las condiciones de capacidad de los mismos y de una separación de aquellos que por su desafecto al régimen lo sabotearon en una u otra forma».

Y si en la cuestión de la tierra el partido avanzaba posiciones defendiendo ya sin ambages su nacionalización completa, no mantenía este postulado para otras manifestaciones de la riqueza nacional, y expresamente manifestaba su cautela –derivada quizás de la experiencia en el gobierno, especialmente habiendo ocupado la cartera de Obras públicas– al señalar en el punto 8.º que «no siendo conveniente realizar de momento de la mayor parte de la industria española modificaciones esencialmente socializadoras que ofrecerían por su complejidad

los peligros de un fracaso ante las circunstancias de la debilidad incipiente de nuestra industria», limitaba su actuación a medidas que mejorasen las condiciones morales y materiales de los trabajadores, así como a garantizarles los medios de control de dichas organizaciones.

1.1.3.10 TRADICIONALISTAS

Un año después de proclamada la República, en abril de 1932, aparece un *Programa* de la Comunión Tradicionalista¹⁰⁴, que seguía manteniendo el lema «Dios, Patria y Rey» como corazón del ideario. Propugnaba la profesión religiosa como un deber de los Estados o de los individuos, la unidad católica para España, con íntima relación de la Iglesia y el Estado –salvo en lo económico, defendiendo la independencia de la primera–, y se declaraba antiliberal, considerando que las libertades emanaban de la dignidad humana y el orden social. De su concepción de la Patria se desprendían las propuestas de organización política, con centro en la familia tradicional. Como asociaciones de familias se erigían los municipios, que no habían de existir «para señorío del cacique político, sino para administrar sus intereses comunales y procurar el bienestar de sus ciudadanos, fomentar el comercio y la industria y en particular en cuanto a los más, la agricultura como fuente de riqueza de todos y medio del sostenimiento de las cargas municipales», así como para ayudar en la enseñanza primaria, profesional y técnica. La propiedad era «el motor insustituible de todo progreso y clave de toda economía bien entendida, pero contenida dentro de sus importantes deberes sociales»; el trabajo, un medio de adquirir la propiedad y de obtener un salario justo para cubrir las necesidades familiares y los riesgos; a ello coadyuvarían la organización gremial, mediante asociaciones no políticas, sino «de vida cooperativa, de formación profesional y técnica y mutua protección», que formase obreros especializados –creando incluso centros docentes– y para cuyos fines deberían poseer bienes, fomentar el ahorro u otorgar préstamos. La región se consideraba como conjunto de municipios, formada de manera natural, cuya unión histórica no supuso su uniformización ni la derogación de sus leyes y sus límites «que todo eso fue obra del Estado centralista, suma y compendio del despotismo de los gobiernos parlamentarios»; no obstante, aunque la Administración correspondía a los municipios u regiones «como verdaderas autarquías», el Estado debía armonizar sus relaciones, asegurar sus libertades, y como misiones propias: la defensa, la enseñanza, las obras públicas de interés nacional, el orden público. Pero dentro del Estado desacreditaba a las Cortes y a los partidos originados por el sistema parlamentario, que «"[...] es ya un cadáver insepulto, que está cancelando las entrañas de los pueblos latinos"».

¹⁰⁴ ARTOLA, «Síntesis del programa de la Comunión Tradicionalista», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 369-373 (doc. 86).

Las Cortes debían ser una verdadera representación de regiones, municipios, gremios y fuerzas vivas de la Nación, proponiendo que nombrasen sus representantes –bajo mandato imperativo– «el clero, el Ejército, las Universidades, la nobleza, los colegios profesionales, los gremios de menestrales y obreros, las Cámaras agrarias, industriales y comerciales, los Municipios, las Diputaciones ¿No es todo esto la nación?». En el ámbito de la Administración, Comunión Tradicionalista proponía la instauración del juicio de residencia: «todo funcionario, al cumplir su encargo, dará cuenta de su gestión y se le hará efectiva la responsabilidad en la institución jurídico-procesal de nuestro derecho patrio llamada juicio de residencia. Cuanto tengan cargos contra él, al juicio acudan cuando ni la coacción, ni el favor puedan ser armas en sus manos para mantener la impunidad de sus desafueros». Concluía con una defensa de la Monarquía, ni la constitucional, ni la llamada absoluta –que atribuye a un influjo externo– sino la tradicional española.

En el sector tradicionalista se ha destacado un *Manifiesto* que, desde el exilio, escribía Don Alfonso Carlos de Borbón¹⁰⁵, de 29 de junio de 1934, publicado en *La Constancia* el 10 de julio. Expresaba que «un siglo de liberalismo, de democracia y parlamentarismo han llevado a la ruina moral y material a todas las naciones que adoptaron tan funesto sistema», buscando ahora métodos y orientaciones que garanticen las libertades naturales y sociales, la paz y la justicia social. «Lo que hacemos frente al fracasado liberalismo individualista y frente al fracasado liberalismo estatista es proclamar y jurar cumplir, si llegamos al Poder, las grandes afirmaciones que sintetizan el Ideario Nacional», un Ideario que afirmaba la unidad religiosa en íntima unión Iglesia-Estado; el restablecimiento de la Monarquía tradicional, «federativa» y legítima; la afirmación orgánica en instituciones propias –Consejos, Juntas y Cortes regionales– frente al espíritu individualista y desorganizador; la afirmación federativa, «restauración de las regiones con todos sus fueros, libertades, franquicias» –incluso con el «pase foral»–, inseparable de la unidad nacional; afirmación de la Monarquía con sus órganos asesores y las Cortes; afirmación dinástica conforme a la Ley Sálica.

A finales del año 1934 aparece el *Manifiesto* del Bloque Nacional¹⁰⁶, formación que lideraría José Calvo Sotelo, publicado en *El Día* de 8 de diciembre. Hacía referencia a la reciente revolución de octubre, que consideraba todavía no vencida y que «significa el derrumbamiento de todo un sistema estatal», culpando al gobierno de su inacción y señalando el agotamiento de los partidos republicanos

¹⁰⁵ ARTOLA, «Manifiesto de Don Alfonso Carlos de Borbón», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 374-376 (doc. 87).

¹⁰⁶ ARTOLA, «Manifiesto del Bloque Nacional», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 377-379 (doc. 88).

y sus alternativas. La del Bloque Nacional acudía de nuevo a posicionamientos corporativistas:

«Queremos un Estado “integrador” que, a diferencia del Estado anárquico actual, imponga su peculiar autoridad sobre todas las clases, sean sociales o económicas. La era ruinosa de la lucha de clases está tocando a su fin. El Estado, árbitro de toda contienda –sea civil, administrativa o criminal–, debe serlo también en las de índole social. No más huelgas, no más *lock-outs*, como instrumento de lucha económica, y mucho menos de lucha política. El Estado ha de presidir la vida del trabajo, imponiendo una justicia social distributiva, otorgando, por añadidura, al débil, una compensación de justicia y estimulando, donde esta no llegue, la caridad cristiana. Frente a un Estado inhibido, cruzado de brazos, tuvo razón de ser el fenómeno sindical combativo. Frente a un Estado dispuesto a realizar coactivamente la justicia social, el antiestado sindical es un crimen. Hay que encuadrar la vida “económica en corporaciones” profesionales; facilitar el acceso del proletariado a la propiedad; imbuir en patronos, obreros y técnicos la conciencia de que sirven un supremo interés nacional, que integra los parciales de clase. Esto se logrará cuando la vida del trabajo sea dirigida por un Estado con “unidad moral, unidad política y unidad económica”».

Al igual que otras formaciones de la época, la coalición de la derecha monárquica cayó en la crítica –en este caso, frontal– al parlamentarismo de su tiempo, extendiendo el ataque tanto a las Constituyentes como a las entonces en ejercicio, abogando por una suspensión del Parlamento y la convocatoria de unas «Cortes orgánicas»¹⁰⁷, planteando en clave dicotómica preguntas sobre las que consideraba grandes cuestiones nacionales, así la aceptación o no del laicismo, la lucha de clases, la bandera o el Estatuto de Cataluña.

1.1.3.11 FRENTE POPULAR

Los partidos de Izquierda Republicana, Unión Republicana y Partido Socialista, este último en representación de la Unión General de Trabajadores, Federación Nacional de Juventudes Socialistas, Partido Comunista, Partido Sindicalista y Partido Obrero de Unificación Marxista, firmaban el conocido *Pacto-programa* del

¹⁰⁷ «Coincidimos todos en rechazar el Parlamento fundado en el sufragio universal inorgánico. Estos Parlamentos especialmente en momentos convulsivos, se desgastan vertiginosamente, hasta concluir en fraude. Las Constituyentes, como las actuales Cortes, demuestran que el fenómeno es fatal. Se impone, por ello, una suspensión del Parlamento, cuyo término sea la convocatoria de unas Cortes orgánicas», ARTOLA, «Manifiesto del Bloque Nacional», *Partidos y programas políticos...*, II, p. 378, (doc. 88); el documento abogaba también por la reconstrucción económica, especialmente en la Agricultura, y una restauración del orden a través del fortalecimiento del Ejército, pues «unas semanas de actuación implacable, dentro del Derecho, devolverían el sosiego a España, el prestigio a la toga, y la fuerza de intimidación al Estado», objetivo que el Bloque Nacional se planteaba tras su particular «*conquista del Estado*».

Frente Popular, el 15 de enero de 1936¹⁰⁸, aparecido en *El Socialista* del día siguiente. El documento no solo trata ampliamente cuestiones concernientes a los servicios públicos y la economía nacional –no así a la Administración pública–, sino que supone el programa del bloque que constituirá mayoría parlamentaria y accederá al gobierno. Los partidos coaligados se comprometían en el cumplimiento de ocho puntos, entre los que se proponía el primero la concesión de una amnistía «de los delitos político-sociales cometidos posteriormente a noviembre de 1933». Dentro del mismo, el apartado 2.º dedicaba su atención a los empleados de la Administración al indicar que:

«Los funcionarios y empleados públicos que hayan sido objeto de suspensión, traslado o separación, acordada sin garantía de expediente o por medio de persecución política, serán repuestos en sus destinos.

El Gobierno tomará las medidas necesarias para que sean readmitidos en sus respectivos puestos los obreros que hubiesen sido despedidos por sus ideas o con motivo de huelgas políticas en todas las corporaciones públicas, en las empresas gestoras de servicios públicos y en todas aquellas en que el Estado tenga vínculo directo»¹⁰⁹.

El punto II se articulaba en torno a la defensa del régimen constitucional, prometiendo restablecer el imperio de la Constitución, reformar la ley del

¹⁰⁸ *El Socialista*, año LI, núm. 8.034, jueves, 16 de enero de 1936, p. 1, también en ARTOLA, «Pacto-programa del Frente Popular», *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 454-458 (doc. 107). En relación con la publicación del programa, una columna en la misma portada se comentaba la negativa a la firma del catedrático de derecho civil Felipe Sánchez-Román, y por tanto la no adhesión de su formación, el Partido Nacional Republicano, al bloque del Frente Popular. A pesar de todo, diciendo expresamente no alegrarse ni lamentarse de la ausencia de ese personaje –por considerar suficiente respaldo al documento o no debilitarlo por esta negativa–, se aclaraba que «él seguirá afecto al régimen y propicio a prestarle aquellos servicios que no le desorbiten de su verdadera vocación: la de jurista. De haber sentido con mayor fuerza la vocación política, no le hubieran faltado ocasiones de emplearse en la gobernación del Estado. Cuantas se le presentaron las rehuyó, sin por ello dejar de influir con su experiencia y con su particular sentido del Estado –que no siempre hemos compartido– a dar fisonomía a la política del primer bienio»; efectivamente, siguió afecto al régimen y llegaría a ocupar un Ministerio sin cartera en el breve gobierno de Diego Martínez Barrio. Aunque su retirada de la coalición se atribuirá a la entrada de los comunistas, *El Socialista* señalaba en la p. 3 que Sánchez Román –en realidad redactor de gran parte del pacto-programa– había impuesto tras un primer acuerdo la inclusión de una condición «de índole gubernativa» para la toma de medidas por parte de los republicanos en caso de llegar al poder, que los socialistas rechazaron. Sobre el origen de la coalición del Frente Popular, JULIÁ, Santos, *Orígenes del Frente Popular en España (1934-1936)*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1979, donde trata dilatadamente de la laboriosa gestación de una formación que se mostraría frágil hasta la ruptura post-electoral, además de cuestionar la fidelidad del relato de MARTÍNEZ BARRIO, Diego, *Orígenes del Frente Popular español*, Buenos Aires, Publicaciones del Patronato hispano-argentino de Cultura, 1943.

¹⁰⁹ Además, para las empresas privadas, «el Ministerio de Trabajo adoptará las disposiciones conducentes a la discriminación de todos los casos de despido que hubieran sido fundados en un momento político social y que serán sometidos a los Jurados Mixtos para que éstos amparen en su derecho, con arreglo a la legislación anterior a noviembre de 1933 a quienes hubieran sido indebidamente eliminados».

Tribunal de Garantías, dictar las leyes de desarrollo prometidas por la Constitución «necesarias para su normal funcionamiento, y especialmente las leyes Provincial y Municipal» con riguroso respeto al texto constitucional, así como el reglamento de las Cortes «modificando la estructura y funciones de las Comisiones parlamentarias, a cuyo cargo correrá, con el auxilio de los organismos técnicos a ellas incorporados, el trámite formativo de las leyes». Se prometía la revisión de la ley de Orden público y una reorganización de la Justicia para facilitar su acceso y simplificar y agilizar procedimientos. Se prometía la revisión de los casos de violencia de agentes de la fuerza pública de los Gobiernos «reaccionarios» y, conforme indica el apartado 6.º, «se revisarán las normas de disciplina de los funcionarios, estableciendo sanciones graves para toda negligencia o abuso en favor de intereses políticos o en daño del Tesoro público».

El punto III manifestaba la primera divergencia entre las formaciones republicanas y las socialistas y obreras¹¹⁰, cuando aclaraba que «los republicanos no aceptan el principio de nacionalización de la tierra y su entrega gratuita a los campesinos» solicitada por el PSOE, proponiendo a cambio una serie de medidas para el campesino, así para el cultivador directo: rebajas de impuestos, intensificación del crédito, revalorización del producto o estímulo de la exportación; medidas para mejorar las condiciones de producción: enseñanzas agrícolas, planes de sustitución de cultivos con ayuda técnica y económica de la Administración, fomento de los pastos y repoblación forestal u «obras hidráulicas y obras de puesta en riego y transformación de terrenos para regadío», también caminos y construcciones rurales; o medias para la reforma de la propiedad: derogación de la ley de arrendamientos y sustitución por una nueva, revisión de los desahucios, estímulo de formas de cooperación y explotaciones colectivas, política de asentamientos de familias campesinas, normas de rescate de bienes comunales o derogación de la ley que acordó la devolución y pago de las fincas a la nobleza.

Al aspecto económico dedica el punto IV, señalando que «nuestra industria no se podrá levantar de la depresión en que se encuentra si no se procede a

¹¹⁰ ARTOLA, *Programas y partidos políticos*, I, pp. 667-669, habla de «una profunda disparidad de puntos de vista entre los partidos de clase y los republicanos», que afectaba a la nacionalización de la tierra, el subsidio del paro, la nacionalización de la Banca y el control obrero de la industria. Precisamente estas diferencias se reavivarían tras las elecciones, reclamando el PSOE la adaptación del programa al tiempo que los republicanos rechazaban algunas de las propuestas; frente a ello, la ejecutiva intentaba hacerse con el control de la rama revolucionaria de la formación, hasta el punto que «el carácter irreconciliable de las posiciones enfrentadas en el seno del partido y la dualidad de tendencias que inspira la gestión de las dos grandes organizaciones socialistas» llevaron a plantear un Congreso extraordinario, finalmente no celebrado, para el 27 de julio, y los acontecimientos «evitaron, posiblemente, la ruptura de la unidad del partido, solución que parecía la más previsible, dada la distribución de fuerzas existentes en aquella fecha en el seno del PSOE». En el mismo sentido se pronuncia también GARCÍA MADARIA, «La reforma de la Administración Pública de 1931», p. 276.

ordenar todo el complejo sistema de protecciones que el Estado dispensa según criterio estricto de coordinada subordinación al interés general de la economía», y proponía: dictar una ley que fijase las bases de protección a la industria (aranceles, exenciones fiscales, métodos de coordinación, regulación de mercados); crear instituciones de investigación económica y técnica; adoptar medidas de especial protección a la pequeña industria y pequeño comercio; levantar la actividad de las industrias mediante un plan de obras públicas –detallado a continuación– «urbanizaciones y saneamiento de la población rural» de coste previamente calculado para asegurar su rentabilidad.

En relación con las obras públicas, el punto V detalla:

«Los republicanos consideran la obra pública no solo como modo de realizar los servicios habituales del Estado o como mero método circunstancial e imperfecto de atender al paro, sino como medio potente para encauzar el ahorro hacia las más poderosas fuentes de riqueza y progreso, desatendidas por la iniciativa de los empresarios:

1.º Se llevarán a cabo grandes planes de construcciones de viviendas urbanas y rurales, servicios cooperativos y comunales, puertos, vías de comunicación, obras de riego e implantación de regadíos y transformación de terrenos.

2.º Para llevarlas a cabo se procederá a una ordenación legislativa y administrativa que garantice la utilidad de la obra, su buena administración y la contribución a la misma de los intereses privados directamente favorecidos.

Los republicanos no aceptan el subsidio de paro solicitado por la representación obrera. Entienden que las medidas de política agraria, las que se han de llevar a cabo en el ramo de la industria, las obras públicas y, en suma, todo el plan de reconstrucción nacional, ha de cumplir, no solo su finalidad propia, sino también el cometido esencial de absorber paro».

Se declara en el punto VI que la Hacienda y la Banca habrían de estar al servicio del empeño de reconstrucción nacional, «sin desconocer que fuerzas tan sutiles como la del crédito no se pueden forzar por métodos de coacción», pero poniendo de manifiesto una nueva discrepancia con los partidos obreros, aclarando que los republicanos no comparten el plan de nacionalización de la Banca, proponiendo a cambio una dirección orientada a la regulación del crédito, reglas de ordenación de la Banca privada que favoreciese la liquidez, mejoramiento del funcionamiento de las Cajas de Ahorro; así como medidas hacendísticas con objeto de revisar la tributación, o reformar la tributación indirecta o perfeccionar la Administración fiscal.

La política económica y social (VII) era otro motivo de desavenencia con los socialistas, que propugnaban el control obrero de la industria, ya que los partidos

republicanos no concebían la República «dirigida por motivos sociales o económicos de clase, sino un régimen de libertad democrática», pero reconocían la necesidad de mejorar las condiciones morales y materiales de los trabajadores. Proponían a cambio el restablecimiento de la legislación social, reorganización de la jurisdicción de trabajo y rectificación del derrumbamiento de los salarios del campo fijando otros mínimos. Además, en lo que respecta a la articulación de las instituciones de previsión, se señalaba:

«Aunque la política de reconstrucción económica debe conducir a la absorción del paro, es menester además organizar, administrativa y técnicamente, la lucha, estableciendo los servicios que sean necesarios de estadística, clasificación, Oficinas de colocación y Bolsas de Trabajo, preocupándose de modo especial del paro en la juventud, y sin olvidar tampoco las instituciones de previsión y seguro que, prometidas por la Constitución, deben disponerse a ensayo sobre bases de tipo social.

Los republicanos han de dedicar a la asistencia pública, beneficencia y sanidad, la atención que merece en todo pueblo civilizado, sin regatear sacrificios. Unificarán, bajo la dirección del Estado, las diversas instituciones de fundación privada, totalizando sus recursos, sin perjuicio del respeto a la voluntad del finado».

Finalmente, en materia educativa se desarrollaba el punto VIII:

«La República tiene que considerar la enseñanza como atributo indeclinable del Estado, en el superior empeño de conseguir en la suma de sus ciudadanos el mayor grado de conocimiento y, por consiguiente, el más amplio nivel moral, por encima de razones confesionales y de clase social:

1.º Impulsarán, con el ritmo de los primeros años de la República, la creación de escuelas de primera enseñanza, estableciendo cantinas, roperos, colonias escolares y demás instituciones complementarias. Se ha de someter a la enseñanza privada a vigilancia, en interés de la cultura, análoga a la que se ejercite cerca de las escuelas públicas.

2.º Crearán las enseñanzas medias y profesionales que sean necesarias para dar instrucción a todos los ciudadanos en condición de recibir la de estos grados.

3.º Concentrarán las enseñanzas universitarias y superiores para que puedan ser debidamente servidas.

4.º Pondrán en ejecución los métodos no necesarios para asegurar el acceso a la enseñanza media y superior a la juventud obrera y, en general, a los estudiantes seleccionados por su capacidad».

Como parte de este punto, finalmente, se comprometían los coligados a reponer la legislación autonómica y a desarrollar sus principios consignados en la Constitución.

1.1.3.12 ANARQUISTAS

Aunque los partidos anarquistas no ocuparon el poder en el período analizado, merecen destacarse algunas propuestas, de obligada mención por el importante arraigo y creciente presencia de las ideologías libertarias en España. En este sentido, puede mencionarse el *Programa del Partido Sindicalista*¹¹¹, publicado en Barcelona en marzo de 1934. Exponía que el crecimiento de la potencia política del Estado había transcurrido de forma paralela al individualismo económico y político, dando lugar a un desequilibrio que amenazaba la estabilidad social. Afirmaba que «el fracaso de la democracia y de la economía burguesas es el fracaso del concepto del Estado liberal y burgués y de la economía individual, que es su consecuencia más impresionante y destacada», y se remitía a las normas establecidas con posterioridad a la Revolución francesa como responsables de la destrucción de «valores vitales indígenas», así el Municipio en el plano político y los bienes comunales en el económico. Estos serían, precisamente, base de las propuestas sindicalistas: producción colectiva y Municipio; si la primera se presentaba –previa nacionalización– como la forma de superación de la economía individualista, bajo el control de Sindicatos y Cooperativas de cada rama productiva, el segundo constituiría la organización política esencial en torno a la que articular el Estado o Confederación de Municipios, que encontraría su expresión en una Cámara de Trabajo, a nivel nacional, y diversas Cámaras regionales.

Con algo más de detalle, fruto del Congreso Confederal de Zaragoza, se elaboró un programa o «Concepto Confederal del Comunismo Libertario», de 9 de mayo de 1936¹¹². En el marco de sus propuestas revolucionarias, afirmaba que «se declararán abolidos: la propiedad privada, el Estado, el principio de autoridad u, por consiguiente, las clases que dividen a los hombres en explotadores y explotados, oprimidos y opresores. Socializada la riqueza, las organizaciones de los productores, ya libres, se encargarán de la administración directa de la producción y del consumo»; esta socialización de la producción pasaría por la gestión de una Comuna Libertaria –entidad política y administrativa confederada al resto de Comunas– en cada localidad, que se incautaría de todos los bienes de la burguesía para su administración directa.

1.2 Escenario jurídico

No hay en el Decreto de 15 de abril de 1931, que aprueba el Estatuto jurídico de la República –regulando la actuación del Gobierno provisional–, menciones en relación con el funcionamiento de los servicios, más allá de establecerse como

¹¹¹ ARTOLA, «Programa del Partido Sindicalista» (doc. 108), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 459-462.

¹¹² ARTOLA, «Concepto confederal del comunismo libertario» (doc. 109), *Partidos y programas políticos...*, II, pp. 463-471.

gobierno de pleno poder que «no ha de entrañar ejercicio arbitrario en las actividades del Gobierno», estableciendo genéricos límites jurídicos encaminados al conocimiento general y de los «órganos de autoridad [...] los principios directivos en que han de inspirarse los decretos». Tales, con las limitaciones señaladas, el acatamiento de la libertad personal a la que «orientará su actividad» y la personalidad sindical y corporativa; o la garantía legal de la propiedad privada. Sin embargo, serán la actividad del Gobierno provisional y de las Cortes Constituyentes definirán el régimen jurídico, finalmente consagrado en la Constitución, en que se desenvolverá la actuación del Estado.

1.2.1 *El marco constitucional*

Son abundantes las obras –contemporáneas y actuales– que han abordado ya el Texto constitucional de 1931¹¹³ o que informan sobre los pormenores del proceso constituyente¹¹⁴. Interesa aquí ofrecer un marco general acerca del diseño

¹¹³ Sobre la Constitución de 1931, hay una serie de obras fundamentales. Por el protagonismo de las cuestiones administrativas –y una valiosa distancia, dentro de sus contemporáneos, desde la promulgación del Texto–, es fundamental la consulta de ROYO VILLANOVA, Antonio, *La Constitución Española de 9 de Diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, Imp. Castellana, 1934; por supuesto, también la de dos grandes iuspublicistas, la ya citada de PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*; e igualmente la de POSADA, Adolfo, *La Nouvelle constitution espagnole*, París, Librairie du Recueil Sirey, 1932, que sería tardíamente traducida, *La nueva Constitución española* (trad. de BUENO ARMIJO, Antonio María, y Estudio preliminar de VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín), Instituto Nacional de Administración Pública, 2006; secundariamente para el aspecto tratado, pero no de menor importancia histórica y política, las conocidas obras de otros dos grandes protagonistas, uno, Presidente de la República, ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, Niceto, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1981, reedición del título publicado en 1936; del mismo autor, interesa también *Repercusiones de la Constitución fuera del Derecho político. Discurso leído por el presidente Excmo. Sr. Don Niceto Alcalá Zamora y Torres en la sesión inaugural del curso 1931-1932*, Madrid, Editorial Reus, 1931; y otro, que presidiría la comisión redactora del proyecto constitucional, JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, op. cit. La obra contemporánea de referencia sobre la Constitución del 31 es, indudablemente, JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931* (t. VIII de la Colección: Las Constituciones españolas, dirigida por Miguel Artola), Madrid, Iustel, 2009; véase también OLIVER ARAUJO, Joan, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, con prólogo de VARELA, Santiago, Universitat de les Illes Balears, 1991. Recientemente, se ha publicado la obra colectiva dirigida por Joan OLIVER ARAUJO y Agustín RUIZ ROBLEDO, *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.

¹¹⁴ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932, y, del mismo autor, *Anécdotas de las Constituyentes*, Buenos Aires, Patronato Hispano-americano de Cultura, 1942; MORI, Arturo, *Crónica de las Cortes Constituyentes*, XIII t., Madrid, Aguilar, 1931-1933; MEDINA Y TOGORES, José de, *Un año de Cortes Constituyentes. Impresiones parlamentarias* (Prólogo de José María Gil Robles), Madrid, Editorial Ibérica, 1932; bajo el pseudónimo SIRVAL, Luis de, *Huellas de las Constituyentes* (Prólogo de Gabriel Alomar), Madrid, Las Ediciones Nuevas, 1933, aparecieron los artículos del periodista Luis Higón, asesinado por el ejército cuando cubría los sucesos revolucionarios de 1934; CAMPOAMOR, Clara, *Mi pecado mortal. El voto femenino y yo*, Madrid, Librería Beltrán, 1936; NELKEN, Margarita, *La mujer ante las*

del Estado establecido en el texto constitucional, su configuración de la Administración pública y las referencias que aporta sobre servicios concretos –estos últimos, desarrollados más adelante–.

Entre las numerosas constituciones de la época¹¹⁵, que pudieron servir en mayor o menor medida de inspiración al Constituyente de 1931, pueden señalarse: la Constitución de la provincia de Mendoza en 1916, la de México de 1917, la de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1918, la de Weimar de 1919, la de Austria de 1920, la de Checoslovaquia del mismo año o la de Chile de 1925, destacando de entre todas ellas las denominadas constituciones «sociales», que tienen en México¹¹⁶ y muy especialmente en Weimar¹¹⁷ sus textos más representativos hasta aprobarse la Constitución española de 1931.

Esteve Pardo¹¹⁸, además de sintetizar el camino que conduce a la constituyente de Weimar, matizando la aceptación de la República en relación con los avances

Constituyentes, Madrid, Castro, [1932], recientemente reeditado, Sevilla, Ed. Renacimiento, 2020; ARAQUISTAIN, Luis, «Anécdotas políticas. Cómo elaboramos el proyecto de Constitución», *El Sol*, 8 de diciembre de 1931; FIGUERAS PACHECHO, Francisco, *Las Cortes Constituyentes*, Alicante, Imp. Lucentum, 1931.

¹¹⁵ En el Prólogo de la obra de Rafael de Luis Díaz y Luis Ortiz Muñoz, *Los problemas del día en las constituciones extranjeras*, t. I, Madrid, Blass, S.A., 1931, p. v, se destacaban las 19 constituciones aprobadas desde el final de la guerra: Albania (con las de 1925 y 1928), Alemania, Austria, Checoslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Rusia (1918 y 1923), Turquía y Yugoslavia, además de encontrarse entonces en período constituyente España y Portugal. Advertía en las páginas siguientes del riesgo del parlamentarismo puro de devenir en dictadura, y de cómo algunos países habían sentido la necesidad de reforzar el Poder Ejecutivo (citando, al respecto, el caso de Alemania).

¹¹⁶ Con amplios detalles sobre el proceso constituyente mexicano, es clásica la obra de PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, II t., México, 1938, reeditada con motivo del Centenario en facsímil en dos tomos con edición a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2014; también CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1979; sobre los personajes tras la obra constituyente, VV. AA., *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.

¹¹⁷ Oficialmente, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*. Un temprano estudio con traducción puede ser E. M. P., «La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919», *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año VIII, núms. 8-9-10, octubre-noviembre-diciembre de 1921, pp. 257-348, probablemente artículo de Enrique Martínez Paz; más reciente, véase *La Constitución de Weimar (texto de la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919)*, Tecnos, 2010; a raíz de esta publicación, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, «La Constitución de Weimar ¿una república sin republicanos?», *Historia Constitucional*, núm. 12, 2011, pp. 443-459; véase especialmente el Dossier monográfico de diversos estudios que, con motivo del centenario, se publicó en *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 20, 2019; sobre la dimensión social, en el citado número, STOLLEIS, Michael, «El proyecto social de la Constitución de Weimar», *Revista de Historia Constitucional*, pp. 233-251.

¹¹⁸ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, pp. 29 ss., esboza la situación anterior a la República señalando que «toda una importante línea de realizaciones en la Alemania de finales del siglo XIX hasta mediados del XX se explica en buena parte por su posición geopolítica lindante

sociales anteriores y la posición frente al movimiento revolucionario ruso, ha resaltado tres novedades esenciales del texto constitucional: 1) una radical afirmación del régimen republicano, hecho de relevancia si se atiende a la conformación del II *Reich*, si bien «la transformación solo se produjo en el vértice y denominación de las instituciones políticas, en los órganos presidenciales y en el reforzamiento de poderes y competencias de las asambleas legislativas. No se produjo alteración alguna en las instituciones burocráticas, militares y judiciales» ocupadas por los correspondientes y poderosos colectivos, que admitían la República por ver en ella «la más aceptable defensa entonces frente a los movimientos revolucionarios»; 2) la distribución territorial del poder «con una marcada tendencia a su concentración en los órganos de la Federación», pues si en el II *Reich* correspondían las funciones ejecutivas y administrativas a los *Länder* y aquel asumía «una función armonizadora y de supervisión» que reducía sus competencias al ejército y la política exterior, Weimar altera el sistema reforzando los órganos de la Federación, dotando al presidente de importantes facultades y convirtiendo al Parlamento en el «eje del sistema»; 3) «la centralidad de la institución parlamentaria», y que se construye como consecuencia del derrumbamiento del poder monárquico y la consecuente supremacía del pueblo como única alternativa posible al modelo ruso, es decir, la dictadura del proletariado. La compensación de esa preponderancia parlamentaria se articulaba en torno al presidente, colocándolo en una posición a la altura del Parlamento y otorgándole facultades excepcionales (art. 48)¹¹⁹.

En fin, al margen de los problemas sobre la definición del Estado en la Constitución de Weimar de 1919 –hecho que compartirá, en cierta medida, la

con el frente revolucionario que acaba triunfando en Rusia en 1917. Su trazado va desde la política social de Bismarck (su respuesta a la cuestión social, la *soziale Frage*) con importantes avances en la cobertura y aseguramiento de los trabajadores, hasta el modelo del Estado social, cuyo primer diseño constitucional se ofrece precisamente en Weimar». El desencanto de los académicos alemanes frente al régimen parlamentario de masas, la recepción del régimen como alternativa al modelo ruso, así como las dificultades que el constitucionalismo alemán encuentra para hacer frente a la integración de los diversos Estados, ha hecho hablar en ocasiones de una República sin republicanos, véase respecto de esta afirmación ÁLVAREZ ÁLVAREZ, «La Constitución de Weimar ¿una República sin republicanos?», que trata también sobre la problemática en torno a la constitución «poliédrica» –expresión de Mortati–, pues en el Texto de Weimar «es posible identificar varias teorías sobre el Estado, pero ninguna clara y definida que permita deducir sobre qué concretos presupuestos ideológico-políticos descansa la organización del poder del Estado y las relaciones entre éste y los ciudadanos», p. 450, algo que se ha predicado también del Código español de 1931.

¹¹⁹ «Artículo 48. Cuando un país no cumple las obligaciones que le incumben según la constitución del Reich o las leyes del Reich, el Presidente puede compelerlo a ello con ayuda de la fuerza armada.

El Presidente del Reich puede, cuando la seguridad y el orden público están gravemente perturbados en Alemania o puestos en peligro, tomar las medidas necesarias para el restablecimiento de la seguridad y el orden público, empleando si fuere preciso la fuerza armada. A este efecto

Constitución de 1931—¹²⁰, interesa destacar otros aspectos del Texto alemán. En primer lugar, se articula una delimitación competencial por la que, conforme al artículo 5, «el Poder público será ejercido, en las materias atribuidas al Imperio, por los órganos de y con sujeción a la Constitución del Reich, y en los asuntos de la competencia de los Países por los órganos de Estos Países y según lo dispuesto en sus constituciones respectivas». Acerca de las materias de competencia del *Reich*, unas se consideraban bajo facultad de legislación exclusiva¹²¹, y otras de legislación potestativa¹²². Se salvaguardaba al *Reich* la legislación sobre

puede, a título transitorio, suspender en todo o en parte, los derechos fundamentales proclamados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153.

El Presidente del Reich debe, sin retardo, llevar a conocimiento de la Asamblea del Reich todas las medidas tomadas en uso de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo. Las medidas deben ser, a pedido de la Asamblea, dejadas sin efecto.

Cuando amenaza un peligro, puede el gobierno del País adoptar para, su territorio, provisoriamente, medidas de las indicadas en el apartado 2. Las medidas deben ser a pedido del Presidente del Reich o de la Asamblea del Reich, dejadas sin efecto.

Lo demás será dispuesto por una ley del Reich».

¹²⁰ Al margen de otras de las apreciaciones mencionadas, véase la síntesis que en 1921 hacía E. M. P., «La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919», p. 263, cuando comentaba que «ningún partido representaba la mayoría absoluta del país; el centro y los social demócratas que habían obtenido el mayor número de sufragios, podían, sin embargo, coincidir en un régimen democrático y merced a recíprocas concesiones asegurar por una parte los intereses económicos de las clases trabajadoras y por otra inspirar un cierto liberalismo que hiciera posible la vida y la seguridad de las convicciones conservadoras; la constitución es al parecer obra de este doble influjo, a tal punto, que podríamos marcar en ella, en cierto equilibrio, el alternativo predominio de una y otra influencia».

¹²¹ «Artículo 6 – El Reich tiene la facultad de legislar exclusivamente sobre las siguientes materias:

1. Relaciones exteriores.
2. Colonias.
3. Nacionalidad, libertad de circulación y establecimiento; inmigración, emigración y extradición.
4. Ejército.
5. Moneda.
6. Aduanas, unidad del territorio aduanero y comercial y libre circulación de las mercancías.
7. Correo y telégrafos y los teléfonos».

¹²² «Artículo 7. El Reich puede legislar sobre las materias siguientes:

- 1.º Derecho civil.
- 2.º Derecho penal.
- 3.º Procedimiento judicial, incluyendo la parte relativa a la ejecución de las penas y el auxilio que deben prestarse las autoridades entre sí.
- 4.º Pasaportes y Policía de extranjeros.
- 5.º Asistencia a los pobres y obreros nómadas indigentes.
- 6.º Imprenta, asociaciones y reuniones.
- 7.º Política de la Población y Política social protectora de las madres, recién nacidos, infancia y juventud.
- 8.º Salud pública, veterinaria y protección de las plantas contra las enfermedades y plagas.
- 9.º Derecho obrero, seguro y protección de trabajadores y empleados y colocación de los mismos.

contribuciones y recursos (art. 8), sobre «bienestar general» y «defensa del orden y seguridad públicos» cuando lo estimase necesario (9), establecer reglas sobre derechos y deberes de confesiones religiosas, «la enseñanza, comprendiendo la superior y las bibliotecas científicas», «el derecho de todos los funcionarios públicos» y el «derecho de la tierra, distribución de esta, colonización interior y bienes de familia, indisponibilidad de la propiedad del suelo, régimen de viviendas y distribución de la población» e inhumaciones (10). En fin, al margen de otras disposiciones, el artículo 13 aclaraba de forma tajante que «el derecho del Reich predomina sobre el derecho de los Países», correspondiendo la ejecución de las leyes del *Reich* a las regiones salvo que la propia norma dispusiese otra cosa (14).

Además, aunque no hay una mención expresa a una noción de servicios públicos a la hora de fundamentar el Estado o la competencia del Gobierno –más allá de disponer el artículo 56 que el canciller «fija las direcciones de la política» y cada ministro «dirige por sí los negocios del departamento que se le confía», respondiendo ambos ante la Asamblea–¹²³, se dedica una sección, la VI, a *La administración del Reich*: si corresponden al *Reich* las relaciones con países extranjeros, la defensa o el régimen colonial, de aduanas y la gestión del presupuesto, los artículos siguientes regulan la competencia del *Reich* en relación con el

-
10. Organización de las representaciones profesionales en el territorio del Reich.
 11. Protección de cuantos han tomado parte en la guerra y sus parientes supervivientes.
 12. Derecho de expropiación.
 13. Socialización de las riquezas naturales y empresas económicas, así como la producción, fabricación, distribución y tasa de bienes para la economía colectivista.
 14. Comercio; pesas y medidas; emisión de papel moneda; Bancos y Bolsas.
 15. Tráfico de sustancias alimenticias en general y en particular las de primera necesidad.
 16. Industria en general y minería.
 17. Seguros.
 18. Navegación marítima y pesca de altura y litoral.
 19. Ferrocarriles; navegación interior; circulación automotora por tierra, mar y aire; así como la construcción de grandes vías útiles para la circulación general y la defensa nacional.
 20. Teatros y cinematógrafos.

¹²³ En este aspecto, quedaban más lejanos otros modelos, como el de la Constitución mexicana de 1917, cuyo artículo 90 dispone que «para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría», aunque allí la importancia de esta delimitación competencial condicionaba teóricamente a la propia norma dictada, pues conforme al artículo 92 «todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos» –se articula una forma similar al refrendo ministerial–, si bien los relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serían «enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo».

régimen de correos, ferrocarriles o comunicaciones marítimas. En relación con las comunicaciones postales y telegráficas, el artículo 88 establecía que:

«Son de la exclusiva competencia del Reich el régimen de correos y telégrafos, así como el de los teléfonos.

Los sellos de correos serán iguales para todo el Reich.

El Gobierno, con asentimiento del Reichsrat, elabora los reglamentos que establecen las normas y las tarifas aplicables por la utilización de los medios de comunicación. Con igual consentimiento podrá el Gobierno delegar esta facultad en el Ministro de Correos.

El Gobierno, con asentimiento del Reichsrat, creará un Consejo adjunto que actúe como órgano consultivo en los asuntos de comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas, y sus tarifas.

Los tratados relativos a comunicaciones con el extranjero solo podrá concertarlos el Reich».

De forma similar, se enuncia en el artículo 89 que:

«Es de la competencia del Reich la adquisición de ferrocarriles de interés general y su administración como un servicio unitario.

A instancia del Reich le serán cedidos a éste los derechos de los Países a la adquisición de ferrocarriles privados».

El régimen de ferrocarriles, cuya importancia es fácilmente identificable en la Alemania de la posguerra, encuentra un amplio marco de regulación en los artículos siguientes (89-96), asegurando siempre la gestión del servicio por parte del *Reich* y la facultad del mismo de recabar para sí los ferrocarriles de interés general –y su inspección sobre los restantes (95)–, hecho que, frente a un Estado, suponía el traspaso del derecho de expropiación y los de soberanía política (art. 90), y en adelante no se podrían construir más ferrocarriles en el territorio sino por el *Reich* o, de no haber tomado a su cargo el servicio, podría construir vías incluso con oposición del territorio –respetando sus derechos de soberanía– o encomendar la tarea a un tercero concediendo derecho de expropiación (94). Con independencia de las facultades reglamentarias del Gobierno –con asentimiento del Reichsrat– sobre «construcción, explotación y tráfico», que podían ser delegadas en un Ministro (art. 91), la administración de los ferrocarriles del *Reich* se establecía en un régimen de autonomía del servicio mediante una empresa económica autónoma¹²⁴, y un Consejo asesoraría al Gobierno «en todas las cuestiones relativas al tráfico ferroviario y sus tarifas (93). Previsiones similares se contemplaban en relación con los canales en los artículos siguientes, siendo

¹²⁴ «Artículo 92. Los ferrocarriles del Reich serán administrados como empresa económica autónoma, pero su presupuesto y liquidación deberá incorporarse al Presupuesto y cuenta general del Estado. Por sí mismos deberán atender a sus gastos, incluso los de intereses y amortización de deuda y a la constitución de, un fondo de reserva. La cuantía de la amortización y de la reserva, así como la aplicación de ésta, se regularán por una ley especial».

competencia del *Reich* «tomar a su cargo la propiedad y administración de los canales de interés general», aunque teniendo en cuenta las necesidades Agrícolas de los Estados (art. 97).

Como es sabido, en la Constitución de Weimar de 1919, en la que el particular contexto de la industrialización y la aparición del Estado interventor, la devastación de la guerra, el ascenso de la socialdemocracia, resultaron en un texto con una honda dimensión social, hasta el punto de que «el compromiso con la política social se proyecta sobre cada alemán en una forma “colectivista” casi amenazante; “sin perjuicio de su libertad personal”, se dice, tiene “el deber moral de emplear sus fuerzas físicas e intelectuales en el sentido requerido por el beneficio de la colectividad”», y así «el elemento social, en fin, está presente por todas partes en la obra constitucional de 1919»¹²⁵, garantizando en muchos casos instituciones sociales preexistentes y con el compromiso de desarrollarlas. Todo lo señalado da una muestra clara de las similitudes y divergencias que relacionan a la Constitución alemana con la española de once años después.

El constitucionalismo español de los años 30 incorporaría algunas de las nociones de la Administración y los servicios públicos vigentes entre los académicos de la época. De la misma forma que, aunque la formación del proyecto inicial de la Constitución alemana correspondió al jurista liberal Hugo Preuß¹²⁶, se ha ponderado la contribución de destacados académicos alemanes—como Carl Schmitt—¹²⁷ en el desarrollo del régimen y del pensamiento jurídico de Weimar, la análoga pujanza—en un proceso inverso— de las modernas doctrinas de la iuspublicística correspondió en España a juristas como Adolfo Posada, como se verá.

¹²⁵ STOLLEIS, Michael, «El proyecto social de la Constitución de Weimar», pp. 241-242.

¹²⁶ De forma parecida, el encargo del borrador de la Constitución austríaca de 1920 había recaído, un año antes, en Hans Kelsen, mientras que en España no se articuló la vía del encargo unipersonal.

¹²⁷ SERRA GIMÉNEZ, FRANCISCO, «Carl Schmitt, “teórico” de la Constitución de Weimar», *Pensamiento*, vol. 72, núm. 272, 2016, pp. 505-521. Véase también la contraposición del pensamiento de Schmitt con el de su contemporáneo Hans Kelsen, y la contribución—indirecta, especialmente del segundo— al sistema constitucional de Weimar, en MIGUEL BÁRCENA, JOSU DE, y TAJADURA TEJADA, JAVIER, «Kelsen y Schmitt: dos juristas en Weimar», *Revista de Historia constitucional*, núm. 20, 2019, pp. 367-400. A pesar de la presencia del ideario del académico alemán en el constitucionalismo de entreguerras, «ni el juego de la representación política, ni la finalidad de los mecanismos de excepción, ni la interposición del derecho durante su empleo, permiten realizar una trasposición plena de las piezas de Schmitt al escenario republicano español», MARTÍN, «Los enemigos de la II República», p. 446, pues, apunta, en el caso español no se encontrará un representante unipersonal de la comunidad popular, «sino con un poder ejecutivo elegido y fiscalizado por un parlamento tendencialmente soberano», de la misma forma que difería el propósito de afrontar el conflicto de clases, que en España se encontraba ya en el seno de una comunidad política «nacional y popular», en expresión de Azaña.

El primer paso hacia la Constitución fue la disolución, por Decreto de 6 de mayo de 1931¹²⁸, de la Comisión general de Codificación –que había sido creada por Real Decreto de 10 de mayo de 1875– y la creación de la Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia y cuya misión sería «elaborar los proyectos de ley que el Gobierno le encomiende, presentar ante el mismo aquellos que por propia iniciativa estime conveniente preparar y evacuar los informes que el Gobierno solicite sobre cuestiones de orden especial y concreto». Sus componentes serían designados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Justicia, con autonomía para la formación de sus propias Subcomisiones. Su composición se anunciaría por Decreto de 9 de mayo¹²⁹ y el organismo se instalaría en el edificio del Senado¹³⁰. A la Comisión correspondería la elaboración del «Anteproyecto» de Constitución¹³¹ que elevaba al Ministro de Justicia el 6 de julio de 1931.

A pesar de ser presidida la Comisión Jurídica Asesora por D. Ángel Ossorio y Gallardo, se ha dicho que en el texto resultante «predominaron acaso, por el merecido prestigio de su autor las ideas del maestro Posada, a quien es obligado, así como al Sr. Ossorio, rendir tributo de consideración por el desinterés con que procedieron»¹³². Este predominio, así como la posible afinidad en diversos

¹²⁸ *Gaceta* de 9 de mayo, ante el necesario asesoramiento al Gobierno provisional en preparación de la Asamblea Constituyente, argumentaba que «la comisión general de Codificación no puede cumplir la misión ambicionada, porque la estructura, finalidad y tradición de dicho organismo no concuerdan ni con las necesidades de hoy ni con la interna visión reinante sobre la función del derecho», tanto por la dilatación que operaba en la órbita de lo jurídico como «por el sentido funcional y no formalista que al Derecho caracteriza». No obstante, la labor de continuidad quedaba patente en la subrogación del nuevo organismo en la consignación presupuestaria de la extinguida Comisión de Codificación, como señalaba el artículo 8.

¹²⁹ *Gaceta* de 15 de mayo: «de acuerdo con el Gobierno provisional de la República y a propuesta del Ministro de Justicia, Vengo en nombrar Presidente de la citada Comisión a D. Ángel Ossorio y Gallardo; Vocales de la misma a don Jerónimo González, D. Casto Baraona, D. Adolfo Posada, D. Luis Jiménez Asúa, D. Joaquín Garrigues, D. Francisco Becerra, D. Agustín Viñuales, don Manuel Pedrosa, D. José Gastan y Tobeñas, D. Alfonso García Valdecasas, D. Javier Elola, D. Manuel Pérez Rodríguez, D. José Manuel Puebla, don Felipe Fernández y Fernández de Quirós, D. José Luis Díaz Pastor, D. Nicolás Alcalá, D. Juan Díaz del Moral, B. Luis Sierra Bermejo, D. Luis Fernández Clérigo, D. Antonio Rodríguez Pérez, D. Enrique Ramos Ramos, don Hipólito González Parrado, D. Francisco Romero Otazo y D. Valeriano Casanueva, y adscritos al Secretariado técnico a D. Tomás Gómez Piñán, don José Arturo Rodríguez Muñoz, D. Antonio Luna, D. Juan Lladó y Sánchez Blanco, D. Félix Álvarez Valdés y don Luis Lamana Lizarde».

¹³⁰ Si la Comisión de Codificación estaba instalada en el Palacio de Justicia, «la Comisión Jurídica Asesora que sustituyó a la de Códigos, trasladó su sede al edificio del Senado, donde quedó instalada la Presidencia, la Secretaría, las Secciones y el personal administrativo, reuniéndose las Subcomisiones los lunes, martes y miércoles», relata LASSO GAITE, Juan Francisco, *Crónica de la Codificación española*, 1: Organización Judicial, Madrid, Ministerio de Justicia, 1998, p. 309.

¹³¹ *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, julio de 1931.

¹³² PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 23, es conocida su valoración del Anteproyecto: «una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos,

postulados de unos u otros miembros de la Comisión –aunque se formularían no pocos votos particulares al Anteproyecto–, ayudan a explicar el carácter del que sería el primer borrador de la Constitución.

El Anteproyecto contemplaba, desde el punto de vista orgánico, diversos límites al legislador y una nítida delimitación del Gobierno. En primer lugar, había reconocido, ante «los inconvenientes de una Cámara popular sin freno, las necesidades de mayores apoyos para el Gobierno y el ejemplo de la inmensa mayoría de países», un sistema bicameral, en el que el Senado diferiría del anteriormente conocido:

«Tiene un carácter corporativo, pues está integrado exclusivamente por representantes de Asociaciones patronales, obreras, profesionales y culturales; no tiene verdadera función política; interviene en la confección de las leyes como elemento reflexivo y moderador, pero las deja a la votación decisiva del Congreso; en fin, no da ni niega confianza a los Gobiernos. Tampoco puede ser disuelto. Es renovable por mitad cada cuatro años»¹³³.

Frente a las voces que abogaban por la supresión del Senado y su sustitución por Consejos Técnicos, el Anteproyecto apostaría por ambos organismos, «dejando el Senado como se acaba de indicar y creando Consejos técnicos, cuyo informe sea obligatorio en los proyectos de ley y en los decretos de carácter general», si bien estos Consejos actuarían asesorando preceptivamente al Gobierno en los Decretos con fuerza de ley dictados con carácter urgente, actuando en este caso la Comisión permanente de las Cámaras como control del Ejecutivo, «sin que pueda publicar el Decreto como ley sino cuando obtenga el informe favorable de la Comisión permanente o el de los otros Cuerpos consultados». Junto a otros detalles, destacan las novedades constitucionales del tratamiento separado de la Jefatura del Estado y el Gobierno y la creación de un Tribunal de Justicia Constitucional¹³⁴.

Sobre el respaldo del Gobierno al Anteproyecto de Constitución, conviene recordar la profunda división de opiniones presente en el propio Ejecutivo, en un primer momento aparente partidario de un respaldo al Anteproyecto finalmente truncado en una postura de «inhibición», al decir de Alcalá-Zamora¹³⁵. Esta

pero absolutamente respetable y quizás más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria»; CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República*, p. 36, resume el proyecto y valora «la configuración de una República democrática y moderna, huyendo de posiciones extremistas y teniendo muy en cuenta la experiencia de otros países».

¹³³ Anteproyecto..., p. 13.

¹³⁴ CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República*, pp. 36 y 37.

¹³⁵ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, *Los defectos de la Constitución de 1931...*, pp. 38 ss., donde relata la frustración de la defensa parlamentaria del borrador constitucional, especialmente en relación con la expectativa de una labor activa del Gobierno mantenida por la Comisión Jurídica Asesora, que «había propuesto que en el debate constitucional el Gobierno fuese lo principal; que

decisión dejaría «desamparado» el primer borrador constitucional en el debate parlamentario, mostrando la dificultad de emprender una acción coordinada por parte del Gobierno –por lo demás, especialmente heterogéneo entonces–. El hecho no debe pasarse por alto en absoluto, pues es muestra de la debilidad del Ejecutivo y a él se ha achacado, en parte, el excesivo parlamentarismo en que quedará configurado el régimen republicano¹³⁶, al que se ha atribuido cierto «desfase»¹³⁷ en su definitivo diseño constitucional. Este punto de predominancia parlamentaria se revelará como otra coincidencia con lo sucedido en Alemania,

de hecho lo fuese todo; y el Gobierno decidió, como tal, no ser absolutamente nada», si bien el expresidente reconoce sus propios reparos iniciales a «suplir a la Comisión parlamentaria». El cambio de parecer, como analiza PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 24, tuvo lugar en pocos días. Si el 2 de julio se aseguraba dejar «estudiados y entregados el Proyecto de Constitución y otros varios», fijándose en los días siguientes reuniones del Consejo de Ministros para debatir la cuestión, el del día 7 de julio puso en evidencia la honda división en torno al Anteproyecto, y recuerda que algunos ministros así lo anticiparon a la prensa: declaraciones de Alcalá-Zamora en declaraciones en los diarios del 10 de julio recogían que «el Gobierno no ha deliberado acerca del anteproyecto constitucional, porque dada su composición heterogénea, ha creído que era sumamente difícil la concordancia de los partidos sobre el articulado. Ese anteproyecto con los votos particulares servirá de base al estudio de la comisión que designará el Parlamento, en la cual estarán representadas equitativamente las diversas tendencias», *Ahora*, 10 de julio de 1931, núm. 177, p. 6, o *ABC*, 10 de julio de 1931, núm. 8883, p. 29; y el Ministro de Instrucción Pública, en los diarios del 11, declaraba que «no debe causar extrañeza que el Gobierno no quiera ser ponente en la Constitución [...] ha cumplido su finalidad de reunir las Cortes Constituyentes. El Gobierno que antes fue Comité revolucionario se trazó un programa mínimo que ha cumplido. En su programa mínimo no entraba la Constitución [...] La Constitución se entregará plenamente en las Cortes, quedando en libertad cada ministro para proceder según su ideología», poniendo el ejemplo de Weimar, *Ahora*, 11 de julio de 1931, núm. 177, p. 6.

¹³⁶ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 25, recordaría que «parece indudable que existió el propósito de formular ponencia ministerial, convirtiendo el Anteproyecto en Proyecto [...] nada hubiera sido tan eficaz como un criterio de Gobierno en esta materia, la más grave y trascendental de todas». En un sentido similar se expresará también JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Ed. Losada, 1946, p. 73.

¹³⁷ RAMÍREZ, Manuel, «Diciembre de 1931: una Constitución no integradora», *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 13, enero-marzo de 2007, pp. 83-108, califica en pp. 90 ss. la Constitución de *desfasada*, razonando la extendida tendencia contraria, desde principios del siglo xx, al reforzamiento del Poder ejecutivo –el mismo que llevaría también a consecuencias anti-parlamentarias–, mientras que las manifestaciones del predominio de la Asamblea en la Constitución de 1931 se deben a diversos factores: legitimidad del Presidente de la República en su elección por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados del artículo 68; posibilidad de destitución del Presidente antes de finalización de su mandato a propuesta de tres quintas partes del Congreso del artículo 82; limitación a la capacidad de disolución de las Cortes por el Presidente del artículo 81; responsabilidad, «en la línea del más riguroso parlamentarismo» de todos los miembros del Gobierno ante el Congreso, solidariamente en cuanto a la política gubernamental e individualmente por su gestión ministerial, conforme al artículo 91; posibilidad de la Cámara de requerir la presencia del Presidente del Consejo y los Ministros sin que pudiesen excusarla, según el artículo 63, e incluso el voto de censura del artículo 64; otros rasgos, como la autoconvocatoria de Cortes, mínimo de funcionamiento anual, defensa férrea de la potestad legislativa, etc.

pues en ambos casos se produce una ruptura con el sistema anterior, afirmándose sistemas de sufragio universal y representación directa:

«En estos dos Estados, España y Alemania, el Parlamento adquiere, súbitamente y como consecuencia de procesos rupturistas, un protagonismo de primer orden, sin los contrapesos que antes lo moderaban. Por eso también convirtió a estos parlamentos en el escenario donde descargaba toda la tensión política, de muy alto voltaje por entonces, cuya discusión se amplificaba por el elevado número de partidos que consiguen escaños con el sistema de representación directa»¹³⁸.

Por Decreto de 3 de junio se habían convocado elecciones a Asamblea Constituyente, que constituiría una sola Cámara. El día 28 de ese mes se celebraban las elecciones, que arrojan una mayoría socialista, con amplia presencia de partidos republicanos de diversa filiación. Un primer Reglamento Provisional¹³⁹ de las Cortes fue decretado el 11 de julio, por el que se regirían los trámites parlamentarios¹⁴⁰, ratificado con modificaciones menores por la Constituyente, el que establezca la creación de una Comisión de Constitución, con 21 diputados miembros. La apertura de sesiones tuvo lugar el día 14 de julio –aniversario de la Toma de la Bastilla–. Las Cortes se Constituyen definitivamente el día 27, eligiéndose al día siguiente la Comisión parlamentaria para discutir el proyecto constitucional, prevista en el Reglamento de las Constituyentes, presidida por Jiménez de Asúa.

El «Proyecto» de Constitución¹⁴¹ presentaba similitudes y diferencias con el Anteproyecto. Con su presentación, el día 27 de agosto, se iniciaba el debate

¹³⁸ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 96, menciona diferentes casos a nivel Europeo: el de Alemania, que supuso la desaparición de principados y ducados, y donde hasta 1918 se había mantenido en Prusia el sistema de representación por tercios en función de la contribución; España, donde el sufragio universal, instaurado en 1873 y reinstaurado en 1890, había sido abolido por la Dictadura; en Italia, en cambio, donde la monarquía perduró, aunque sin arraigo, durante varios años, sin poder hacer suficiente contrapeso –que terminaría llegando desde el fascismo– al Parlamento; Francia, donde el protagonismo del Parlamento –y sus consiguiente crítica– solo llega tras la caída de Napoleón III, un Parlamento de corte burgués que no satisface las demandas sociales al tiempo que promueve medidas anticlericales; también Portugal, donde la primera República se instaura en 1910 con un Parlamento sin contrapesos efectivos en el que los partidos se inspiran en la legislación Francesa y su orientación laicaista «con la que pretendían ocultar su falta de atención a las reivindicaciones de las pujantes fuerzas socialistas que se distanciaron así del parlamentarismo republicano y burgués».

¹³⁹ Por Decreto de 11 de julio de 1931, publicado en la *Gaceta* del 12, el Gobierno provisional aprueba un primer *Reglamento*. Emitido dictamen de la Comisión que éste creaba, el *Reglamento provisional* es aprobado por las Cortes como aparece en el apéndice 19.º al *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 3 (18 de julio de 1931).

¹⁴⁰ Un estudio interesante sobre los procedimientos legislativos, con abundantes referencias a la aplicación de la normativa interna parlamentaria, es el de ÁLVAREZ CORA, Enrique, «La actividad legislativa en las Cortes de la II República y el Nuevo Estado», en *AHDE*, núm. 80, 2010, tratándose lo concerniente a las Cortes de la II República en pp. 269-300.

¹⁴¹ Para el articulado, véase el Apéndice 4.º al *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 22, de 18 de agosto; la presentación del mismo por parte de Jiménez de Asúa en el *Diario* de 27 de agosto de 1931, núm. 28, pp. 642 ss.

parlamentario¹⁴². Ya en la exposición por parte de Jiménez de Asúa en las Constituyentes ese día se enfatizó la necesidad de garantizar, mediante su reflejo en la Constitución, la inalterabilidad de ciertos preceptos incluso frente al Parlamento. Considerando que tanto el federalismo como el Estado unitario se encontraban en decadencia, aparecía entonces la cuestión del «Estado integral», permitiendo «autodeterminación en mayor o menor grado» para las regiones, justificando la posición socialista sobre este punto¹⁴³; se garantizaban los derechos como concepto supraestatal, se optaba por el régimen unicameral¹⁴⁴, se rechazaba el sistema presidencial en favor del parlamentario –bajo la consideración de la Presidencia como parte del Poder ejecutivo–, configurando un Presidente a medio camino entre el modelo de Presidente fuerte, a la alemana, y el débil, a la francesa; sería elegido por sufragio universal. Además, recogía de la Comisión Jurídica Asesora la figura de los Consejos técnicos, «inseparables de un buen sistema unicameral», sobre cuya configuración indicaba que:

«Los Consejos técnicos, tal como los traemos nosotros, tienen antecedentes en los Consejos económicos de Alemania, Irlanda y Yugoslavia; pero nosotros, de una parte, hemos achicado su poder, y de otra, ensanchado. No llegamos a tanto como en la Constitución alemana, en donde, cuando quiere el Gobierno llevar la iniciativa del Consejo, uno de los miembros de él podrá presentarse al Parlamento para defenderla. En esto, digo, no hemos

¹⁴² La crónica sobre la discusión parlamentaria de la Constitución puede seguirse a través de GARCÍA-GARCÍA-ATANCE, María Victoria, «Crónica parlamentaria sobre la Constitución Española de 1931», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, Madrid, invierno 1981-1982, pp. 295 a 306, que permite localizar los debates a la totalidad, al título y a los artículos correspondientes en diario de las sesiones; también resulta de especial utilidad PEÑA GONZÁLEZ, José, *El poder presidencial en la Constitución de 1931. Análisis jurídico y consecuencias políticas*, Priego de Córdoba, Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres, 2003, pp. 33 ss.; así como los comentarios a la constitución de Pérez Serrano y, modernamente, de Santos Juliá.

¹⁴³ «Yo quisiera ahora, y perdonadme, hacer un ligero inciso, fijar la posición de nosotros, socialistas. El socialismo tiende a grandes síntesis, el socialismo quisiera hacer del mundo entero un Estado de proporciones mayúsculas; la federación de Europa y aun del mundo sería su aspiración mas legítima. Somos nosotros, los socialistas, no un partido político, sino una civilización (Muy bien.), y precisamente eso es lo que nos ha hecho pensar en el Estado integral y no en el Estado federal; y por lo mismo que somos una civilización, no podemos desconocer que las regiones tienen su derecho a vivir autónomas cuando así lo quieran. No encontrará jamás una región española, que tenga su civilización y su cultura propias, sus perfiles y sus características definidos, un obstáculo en el partido socialista. El ve los hechos reales y comprende precisamente esas disidencias, las respeta y las acata», *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 27 de agosto de 1931, núm. 28, p. 645.

¹⁴⁴ Aunque, repasando el panorama comparado, reconocía lo poco habitual de los sistemas unicamerales, también apreciaba decadencia de las segundas Cámaras –como la reforma de la de los Lores inglesa en 1911– y el predominio del unicameralismo en los llamamientos populares –menciona Francia en 1791 y 1848, o las Cortes de Cádiz–, concluyendo que «el sistema bicameral es sobremanera nocivo. Lo es porque, no solo obstaculiza las leyes progresivas, sino porque, a veces, reyertas entre las dos Cámaras sirven de imposible obstáculo a la buena marcha legislativa, y la debilidad de las mismas las puede hacer pasto de un Poder ejecutivo acometedor», *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 27 de agosto de 1931, núm. 28, p. 646.

llegado a tanto; pero, en cambio, no son solo Consejos económicos, sino que son diversas clases de Consejos técnicos los que hemos creado.

Los Consejos técnicos están hoy en embrión. Acaso el provenir hará de ellos uno de los más interesantes capítulos del Derecho público, y no pasará a él la vieja savia del Senado, sino, por el contrario, el poder de reflexión que se quiere buscar en otras segundas Cámaras. Por eso los Consejos técnicos son para nosotros cosa indispensable en nuestra nueva Constitución»¹⁴⁵.

En fin, se contemplaba la novedad del Tribunal de Garantías Constitucionales, sobre el que se hablará más adelante, y concluía señalando haber proyectado «una Constitución de izquierdas, y esta Constitución va directa al alma popular [...] una Constitución democrática, liberal, de un gran contenido social, la Constitución que os ofrecemos es conservadora [...] conservadora de la República».

Conviene repasar algunas de las cuestiones esenciales en torno a lo que constituirá el articulado general sobre la Administración y los servicios públicos. En el texto definitivo, de 9 de diciembre de 1931, «España, en uso de su soberanía, y representada por las Cortes Constituyentes, decreta y sanciona esta Constitución». La primera característica señalada del «Preámbulo» es la ausencia de la expresión relativa a la «soberanía nacional» o a la *Nación española*, hecho desconocido en la historia constitucional¹⁴⁶. Al respecto, ya durante el debate

¹⁴⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, 27 de agosto de 1931, núm. 28, p. 647; los Consejos se encontraban en el Título VII del Proyecto (arts. 92-94). El artículo 92 se remitía a una ley especial que determinaría su organización y funcionamiento «con carácter autónomo, en los distintos sectores de la actividad de la Administración y de los intereses culturales y económicos de la Nación»; conforme al 93, el Gobierno, salvo caso de urgencia, «deberá someter al examen del Consejo técnico respectivo, toda medida de importancia que afecte a las materias de su competencia, así como todo proyecto de ley, antes de presentarlo a la aprobación del Congreso», acompañando al proyecto el informe del Consejo, que podría proponer una regulación diversa, o también recibir encargo del Gobierno para redacción de un proyecto de ley o reglamento. Por último, el 94, permitía al Congreso, «a propuesta del número de diputados exigido para presentar una proposición de ley», encargar a un Consejo técnico la preparación de una ley, como base a los trabajos de la Comisión parlamentaria que correspondiese, y tanto en este caso como en el del artículo 93, en caso de informe discrepante del Consejo, un delegado suyo sería oído por la Comisión.

¹⁴⁶ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 48 ss., manifestaba su pena por la desaparición de «una expresión tradicional, de noble abolengo y de perfecto cuño científico; que tememos mucho, sin implicar ello recelo apasionado, que haya influido la problemática existencia de alguna *Nación* regional para negar la realidad evidente de la Nación española», sin justificación gramatical posible –como se pretendió por algún miembro de la Comisión–, y considera un texto como el *Preámbulo*, «el acto de decisión política unitaria y suprema en que la Constitución consiste»; ROYO VILLANOVA, *La Constitución española de 9 de diciembre...*, p. 14, este autor –que presentó una enmienda al respecto en las Constituyentes– se remite a Pérez Serrano y, mediante él, al artículo de Menéndez Pidal; POSADA, *La nueva Constitución española*, pp. 125 ss., que hace un repaso de la tradición constitucional española y extranjera al respecto, concluyendo que «solo la preocupación del problema catalán o de la forma de plantearlo, para quienes no estaban satisfechos con el principio de *autonomía* en la Nación española, puede explicar este poco afortunado cambio», apunta también que no se puede exagerar su importancia ya que, en la práctica, la idea está implícita en

parlamentario, con motivo del voto particular de los señores Xirau y Alomar (minoría catalana) y Valle Gracia (federal), se publicó un conocido artículo de Ramón Menéndez Pidal en *El Sol*¹⁴⁷, considerando la supresión «lastimosa» por cuanto «todo lo que el voto particular reconoce a España es mirándola como un Estado, no como una nación». El académico reflexionaba sobre la personalidad de la nación española y de las regiones que, junto a su afirmación personal «jamás afirman la España que las abarca», enfocando este problema en la cuestión lingüística y educativa, por cuanto el voto particular pedía para las regiones las competencias en enseñanza.

El «Título preliminar», en su artículo 1.º señalaba que:

«España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en un régimen de Libertad y de Justicia.

Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo.

La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.

La bandera de la República española es roja, amarilla y morada».

El hecho de que la República lo fuese «de trabajadores de toda clase», no podía sino recordar –aunque no fuese inspiración directa– al artículo 10 de la Constitución soviética de 1918, para la que «la República rusa es una comunidad socialista libre de todos los trabajadores de Rusia»¹⁴⁸. A la propuesta socialista de la República de trabajadores se superpuso la radical de organizarse en régimen de Libertad y Justicia. Otra novedad destacada es que, frente a las alternativas unitarias o federales y sus consiguientes calificativos, por expresión del presidente de la Comisión del proyecto, se acabaría acuñando el impreciso término de Estado «integral»¹⁴⁹, y reconociendo en él la autonomía de municipios y regiones.

el párrafo II, equivaliendo a estos efectos el *pueblo español* «capaz de comunicar los efectos de la soberanía a los poderes del Estado es suficiente para afirmar la personalidad política de España»; ésta, además, está afirmada como Nación en algún otro punto del articulado.

¹⁴⁷ *El Sol*, año XV, núm. 4380, 27 de agosto de 1931, p. 1.

¹⁴⁸ Así lo señaló POSADA, *La nueva Constitución española...*, p. 128, planteando la ingenuidad de una declaración «que o bien quiere significar que no puede ser ciudadano español quien no actúa como trabajador, o bien supone que España está compuesta, en efecto, de trabajadores»; el artículo de la referida constitución soviética, en la que el autor considera no están pensando las constituyentes españolas, añadía después que todo el Poder «pertenece a la totalidad de la población obrera del país», no pareciendo el sentido de la Constitución española, que más bien parece invertir de la cualidad de trabajador a todo español, en un amplio concepto del mismo defendido en los debates por Araquistain, debiéndose el añadido «de toda clase» a Alcalá-Zamora, recuerda PÉREZ SERRANO, *La Constitución española...*, p. 58, aunque señala después la contradicción con el artículo 46, que por *trabajador* entiende fundamentalmente a los trabajadores *manuales* o a los *obreros*.

¹⁴⁹ Para POSADA, *La nueva Constitución...*, p. 129, la expresión correcta habría sido *integraldo*, aunque no se desdibuja el objeto que ha querido expresarse, la rectificación del proceso de unificación política «a la francesa» que centralizó el Estado; PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 61-64, indica que la expresión «no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable», sino a un criterio personal y sugestivo que

El artículo 2 declaraba la igualdad de los españoles ante la ley, presupuesto esencial de un Estado democrático¹⁵⁰. El artículo 3 declaraba que «el Estado español no tiene religión oficial», en una posición de laicismo y neutralidad, de «abstención de los poderes públicos en el orden religioso»¹⁵¹. El reconocimiento del castellano en el artículo 4 se hizo necesario ante el reconocimiento de la autonomía regional, y salvo lo dispuesto en leyes especiales, «a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional». La capitalidad de la República era fijada en Madrid conforme al artículo 5. El Estado, conforme al artículo 7, acataría las normas del Derecho internacional incorporándolas a su derecho positivo.

pretendía superar los conceptos unitarios y federales, para lo que el recurrido ejemplo alemán no resulta exacto por cuanto «el proceso allí visible, iniciado antes ya de la Constitución de Weimar y seguido después de ésta, representa, sí, una superación del federalismo, mas no porque cree un Estado original y de estructura peculiarísima, sino porque refuerza lo unitario y va venciendo los antiguos particularismos políticos, sin renunciar por ello a vigorosas autonomías administrativas»; se trataba de un término «absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afronta el problema, es eludirlo»; ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 24 ss., recoge las interpretaciones anteriores, vincula su sentido al del artículo 8 y propone como más adecuada la expresión del Estado *total*; para una interpretación «auténtica» del Estado integral, extracta el discurso parlamentario de Jiménez de Asúa, que revela que el propósito es «"permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado (sin perjuicio de los diversos grados posibles de descentralización administrativa)"». En síntesis, se ha interpretado posteriormente que «integral quería decir, pues, que el Estado español integra en su unidad la diferencia hasta el límite que demande cada uno de esos hechos diferenciales y en la medida en que, a juicio de las Cortes, esté preparado para administrar políticamente esa diferencia dentro del marco establecido por la Constitución», JULIÁ, Santos, *La Constitución de 1931*, p. 78.

¹⁵⁰ Se objetan a este artículo las contradicciones que, para ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 29 y 30, suponen confrontarlo con las previsiones de los artículos 26 (que impide a los frailes ejercer industria, comercio o enseñanza), 27 (para el que las manifestaciones públicas de culto tienen que ser autorizadas en cada caso), 56, 70 u 87.

¹⁵¹ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 67-68; ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 31-33, coincide con la valoración doctrinal de Pérez Serrano, de un Estado neutro o «arreligioso, pero no antirreligioso» pero, desde una óptica conservadora, consideraba que el precepto «marca una diferencia fundamental entre la Constitución última de la Monarquía y la Constitución republicana, lo cual quiere decir que la religión para el Estado ha dejado de ser un servicio público, como dejaría de serlo la enseñanza si se estableciese el día de mañana otro precepto legislativo suprimiendo la enseñanza oficial. Este artículo 2.º, y no el artículo 26, es el verdadero arranque de la llamada ley de subsidios al clero, votada por el segundo Parlamento de la República. No se paga a los clérigos por decir misa sino por haberla dicho, cuando el decirlo constituía un servicio público. A partir de la República, el Estado no tiene religión oficial, pero esta declaración no puede anular las situaciones jurídicas creadas por la Constitución anterior. La supresión de un servicio público deja siempre a salvo el derecho de los funcionarios a él adscritos, u por lo mismo que la República no tiene religión oficial y no da subsidio alguno a los Ministros del culto, no puede desconocer que los sacerdotes que servían a la iglesia cuando la religión católica era la del Estado, servían a éste también, y por ello los haberes pasivos concedidos al clero tienen su fundamento en el artículo 2.º de la Constitución y o en el artículo 26».

Cuestión esencial es la «Organización nacional» del Título I, «médula de la Constitución»¹⁵². Aunque las cuestiones atinentes al reparto de competencias se especificarán después, baste adelantar algunas notas generales. En primer lugar, el artículo 8 anticipa que:

«El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central».

En relación con este precepto, interesa destacar la posición de Royo Villanova¹⁵³, responsable de un voto particular en las constituyentes que pretendía añadir un párrafo reconociendo constitucionalmente el hecho ya existente en la legislación y de «honrosa tradición» en España de la descentralización de los servicios públicos:

«El Estado español es, además, la soberana expresión jurídica de una solidaridad económica y espiritual, y los servicios relativos al fomento de la riqueza pública y de la cultura nacional serán organizados sobre la base de una descentralización administrativa, técnica y financiera».

Razona el autor que la descentralización administrativa, que ya propugnaba Joaquín Costa en 1900 en paralelo a una mayor centralización política, resultaba ahora insuficiente frente al hecho ya existente de la descentralización del servicio, «o sea, la autonomía del servicio mismo». Para los fundamentos doctrinales de esta tesis se remitía directamente a León Duguit, aunque destacando otro antecedente hispánico en Giner de los Ríos¹⁵⁴, al considerar que el Estado no es un poder, ni procedía ya hablar de Poder o soberanía del Estado; según esta nueva concepción del Estado, este es una solidaridad (económica, social...) y el concepto de Poder es reemplazado por el de servicio público que el Estado debe organizar y que deben ser organizados «porque no se puede prescindir de su

¹⁵² PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 76.

¹⁵³ El voto lo reproduce en ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 40-41, los argumentos en pp. ss., el autor no rechaza la descentralización administrativa por razones geográficas, aun juzgándola insuficiente, pero sí la autonomía política de las regiones.

¹⁵⁴ ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 42-43, se remite a él al reflexionar que «esto tiene para mí el interés patriótico de que cuando leí estas cosas de León Duguit –que naturalmente fueron posteriores a mi época de estudiante y a mis primeros años de profesor–, recordé que aquello se lo había oído explicar a don Francisco Giner, el cual decía: “No hablemos del Estado como Poder, ni de la soberanía del Estado. El problema de la soberanía del Poder público tenía interés en los tiempos medievales, en las doctrinas de los Padres de la Iglesia o de los teólogos españoles, que justificaban y trataban de razonar por qué los hombres se hallan sometidos los unos a los otros, y luego en la doctrina de Rousseau, etcétera. Esto ahora no tiene importancia: lo que la tiene en el Estado, no es su organización política, sino lo que el Estado ha de hacer; esto es, los servicios públicos”».

unidad y permanencia». Esta propugnada autonomía ya no es de la Administración, por razones geográficas, en beneficio de una región –vieja o de nueva creación–, sino que iba pareja a la importancia de los funcionarios y los elementos técnicos de la propia Administración, en los que el Estado debe «relajar su poder» para los más aptos y descentralizar el servicio dándole autonomía.

Entre los ejemplos de esta descentralización, citaba los que habían llevado en Francia a la organización del Consejo Ferroviario, o en Alemania al Banco o los ferrocarriles del *Reich*; pero también los había en España, amparados ya por la República del 73, habiéndose organizado entonces el Canal Imperial de Aragón –impulsado por Carlos V–, dependiente del Estado y sometido a la Jefatura de Obras Públicas «y un Ministro federal, don Eduardo Chao, llevó la descentralización federal a los servicios públicos, y dijo: “Este canal, en vez de administrarse directamente por el Estado, se administrará por una Junta, en la que estarán representados los usuarios, los regantes, los que aprovechan las aguas para la fuerza motriz, la Sociedad Económica de Amigos del País, un concejal y un diputado provincial.”». El mismo esquema que regía la Confederación Hidrográfica –defendida como una institución «republicana»– lo extendía a la Universidad, que no debía depender más que de sí misma, antes que del Estado o la región.

En fin, aunque la descentralización de servicios no exigía necesariamente la previsión defendida por el autor –no impidió su desarrollo su ausencia en Constituciones anteriores–, consideraba que «al no afirmar el principio de la descentralización, me encontraré yo, como todos mis compañeros, cuando explique las instituciones administrativas, con que no podré engarzar ni el Instituto de Previsión, ni el Consejo Ferroviario, ni las Juntas Hidrográficas, ni las Juntas de Puertos, ni otras instituciones amparadas por el régimen de autonomía de sus servicios, con un precepto constitucional, y para mí todo lo que es Derecho en España, debe tener su principio fundamental en la Constitución»¹⁵⁵.

Poco antes de promulgarse la Constitución, en su «Discurso» inaugural en la Academia de Jurisprudencia y Legislación¹⁵⁶ en la apertura del curso 1931-1932,

¹⁵⁵ ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, p. 44, volvía sobre el artículo 6, por el que España renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional: «no se deben poner en la Constitución cosas que no se reflejen en ella. Por eso me oponía yo a lo de la renuncia a la guerra, porque si no se suprime el ejército es prueba de que no se va a suprimir la guerra. En cambio, estas instituciones que no tienen más fundamento que la descentralización de servicios ¿por qué no se recogen en la Constitución?»; respondiendo hoy a esas preguntas, quizás porque no se considerase necesario, por hallarse habitualmente esos servicios, en mayor o menor medida, vinculados al Ministerio del ramo o ramos correspondientes; quizás no se atreviese el constituyente a romper el esquema departamental heredado o no quisiese exponerse a una pérdida de control político directo sobre dichos servicios.

¹⁵⁶ ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, *Repercusiones de la Constitución fuera del Derecho político...*, op. cit. Con motivo del discurso, que tuvo lugar el 26 de noviembre de 1931, yendo desde el Congreso en el mismo coche el ponente, Besteiro y Manuel Azaña, diría este último que el discurso leído por don Niceto no era «ni más malo ni más bueno que cualquier otro de los suyos. Sudaba a chorros, y

Alcalá-Zamora planteaba la influencia o repercusión del texto constitucional más allá del Derecho político, dedicando el apartado IV a las «Características probables del nuevo Derecho administrativo: aumento y variedad», señalando que la incertidumbre de los resultados que la Constitución pudiera implicar en la rama «más próxima» al influjo constitucional obedecía, primero, a la variabilidad de los preceptos administrativos y a la importancia de los Reglamentos «no ya de las leyes, cuyo rumbo queda apenas fijado por articulaciones con normas constitucionales», y que «el Derecho administrativo sustituye la uniformidad centralizada que le distinguiera, y que para muchas instituciones conserva por una variedad regional que en otros órdenes se desenvuelve, apenas cohibida por exigencias fundamentales de suprema unidad». Como consecuencia, «si hasta ahora el Derecho administrativo fue abundante y uno, en adelante será frondoso y vario».

Apuntaba, con no mayor concreción, algunas notas sobre los rasgos del régimen constitucional que afectarían «a la organización, las funciones y los procedimientos de la Administración pública». Destacaba la afirmación, en el título primero de la Constitución, de dos autonomías, municipal «sin recelo ni apenas límites» por ser suficiente para su moderación la imposibilidad de ambición política y la debilidad manifiesta; y la regional «trazada con cuidadoso amojonamiento, sin el cual el roce fuera continuo y los conflictos casi insolubles». Ambas llegaban a la realidad «como incógnitas faltas de todo ensayo experimental», excepto en lo que se refiere a la personalidad regional de Navarra y Vascongadas, pero donde tampoco la amplia autonomía municipal había tenido «experiencia libre y plena». Tanto en lo que se refiere a la autonomía local como a la regional, las cesiones de la Dictadura habían sido una fachada sin elección libre e independencia garantizada.

Los artículos 9, 10 y 11 estructuraban la organización municipal, provincial y regional, respectivamente; los siguientes desarrollaban la configuración de las regiones autónomas y el reparto de competencias. En estos artículos se ha visto la cuestión clave de este texto constitucional en relación con los anteriores, y el cambio de paradigma con la tradición centralista que, desde la regla inaugurada por las Cortes de Cádiz de 1812 –respondiendo a las exigencias de su tiempo– subordinando el régimen local al Estado, «se perfeccionó durante una gran parte del siglo XIX bajo la influencia del *Droit administratif* francés, sin experimentar especiales modificaciones por las reformas inspiradas en las tendencias doctrinales descentralizadas»¹⁵⁷. El siglo XX había asistido a una «renovación ideológica»

yo temí que se derritiera como un cirio, dejándonos un cabo de orador», AZAÑA, *Diarios completos. Monarquía, República, Guerra Civil*. Introducción de Santos Juliá, 2000 (ed. digital), p. 499, 27 de noviembre de 1931. A propósito de su asistencia a la Academia recordaría su época como pasante, treinta años antes, en el despacho de Luis Díaz Cobeña, cuando coincidió con Alcalá-Zamora.

¹⁵⁷ Así lo sintetiza POSADA, *La nueva Constitución...*, p. 130, al explicar que «las Cortes de Cádiz, con una clara visión de los peligros del momento –guerra de independencia, disgregación nacional latente, falta de medios por encima de todo–, e influidas por las fuertes preocupaciones

respecto al régimen local y, paralelamente, del espíritu regional o regionalista –con especial fuerza en Cataluña–; a estos movimientos venía intentando dar respuesta la política nacional, al menos, desde 1907, y así –sintetiza Posada–¹⁵⁸ el proyecto de reforma de régimen local de Maura y las asociaciones de provincias, que no fructificó a pesar de los intentos de 1912 y 1918; el Decreto de asociaciones provinciales de Sánchez Guerra de 1913; o con la Dictadura, que «inconstitucionalmente» realizó la reforma del régimen local y provincial con los estatutos de 1924 y 1925. Después de la Dictadura, la reaparición del movimiento catalanista se vio fortalecida por el amparo de sus reivindicaciones bajo las fuerzas impulsoras de la República en el Pacto de San Sebastián.

Si para Royo Villanova era el 11 «uno de los artículos más fundamentales de la Constitución»¹⁵⁹, Posada indicará que «el cambio de más profunda significación que contiene la Constitución, y que revela una transformación radical en la manera de constitucionalizar la idea y el hecho del Estado-nación, se contiene en los artículos 14, 15, 16, 18, 19 y 21»¹⁶⁰, sin precedentes en la tradición constitucional –aunque señala el intento federal de 1873–, apuntando a la inspiración –también federalista– del reparto competencial en la Constitución de Weimar. Aunque la española de 1931 hubiese rechazado expresamente el federalismo, no lo hizo sin reparos, dada la familiaridad del referente federal; sin embargo, su defensa en las constituyentes chocaba con que en el federalismo se apreciaba también una construcción poco adecuada para España¹⁶¹, aunque la solución de

políticas que la afirmación de las Naciones imponía a los gobernantes de los grandes Estados, realizaron la obra de reconstrucción nacional sobre un principio netamente centralista, de subordinación del régimen local al Estado representado por las Cortes, únicas soberanas, y establecieron las reglas de un Estado nacional, *antifederalista*, *antiautonomista*, unificado conforme a la tradición monárquica inmediata y siguiendo las inspiraciones de la Francia revolucionaria y napoleónica. ¡Qué lejos queda hoy todo esto!.

¹⁵⁸ POSADA, *La nueva Constitución...*, pp. 132-133.

¹⁵⁹ ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, p. 46.

¹⁶⁰ POSADA, *La nueva Constitución...*, p. 135; afirmaba después que «considerando en conjunto las disposiciones del título I de la nueva Constitución, puede estimarse que este título implica y revela un inmenso esfuerzo para incorporar a la vida política nacional el principio de la *autonomía de los centros locales* (municipios, provincias y regiones), facilitando mediante las vías que abre la Constitución: 1.º) la aplicación de un sentido *funcional* –función de los centros locales reales– a la estructura completa del Estado, y 2.º) la diferenciación política de esta estructura, que, en tanto que posible, debe ser la expresión de la diferenciación espontánea –*histórica*– de la vida local –*espacial*– (de los municipios, provincias y, hoy sobre todo, regiones) en la vida del Estado español. De esta forma se podrá –y esto es lo que da la mayor actualidad al problema– llevar a cabo la descongestión urgente de los poderes centrales del Estado, de tendencias irremediabilmente absorbentes y, por fuerza, de configuración y espíritu *burocráticos*», p. 138.

¹⁶¹ POSADA, *La nueva Constitución...*, p. 137, descarta la idea de que la Constitución diese a entender la intención de transformar el Estado español tradicionalmente unitario en uno federativo sobre la base de Estados preexistentes que articulasen la federación y, además, «esto habría reclamado una nueva estructura general y el reconocimiento como *Estados* –operación abstracta, artificial– de regiones geográficas que no tienen espíritu regional o que lo han integrado como

la Constitución española supusiese una oportunidad para descongestionar la Administración central.

La parte «dogmática» de la Constitución albergaba el Título III, de los *Derechos y deberes de los españoles*, con dos Capítulos, dedicado el primero a las «Garantías individuales y políticas» (arts. 25 a 42) y el segundo a «Familia, economía y cultura» (arts. 43 a 50). De entre los primeros, contenía una amplia declaración de derechos, entre ellos: el derecho o principio de igualdad, reconocido en el artículo 25, que proclamaba la inexistencia de privilegios jurídicos en base a la naturaleza, filiación, sexo, clase social, riqueza, ideas políticas o creencias religiosas, además de no reconocer distinciones ni títulos; libertad de conciencia y derecho de libertad religiosa «salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública»; el principio de seguridad jurídica y no retroactividad de las penas del artículo 28; el derecho de libre circulación del artículo 31; la inviolabilidad de la correspondencia del artículo 32; la libre elección de profesión y la libertad de industria y comercio salvo lo dispuesto legalmente «por motivos económicos y sociales de interés general», en el artículo 33; la libertad de expresión¹⁶² y opinión del artículo 34; el sufragio universal –masculino y femenino para mayores de 23 años– del artículo 36; los derechos de reunión y asociación de los artículos 38 y 39, respectivamente; el empleo público encontró también una escueta regulación, así el artículo 40, que establecía que «todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad» salvo las incompatibilidades determinadas por las leyes, y el 41, consagrando la inamovilidad, la reserva de ley para la separación, la responsabilidad y la posibilidad de constituir Asociaciones profesionales¹⁶³.

elemento constructivo en el espíritu nacional de la España indestructible. En suma, hubiera sido necesario aplicar un criterio análogo al que se aplicó, por ejemplo, en Brasil con la Constitución de 24 de febrero de 1891, y según la cual «cada una de las antiguas *provincias* constituirá –dice el artículo 2– un *Estado*», al contrario, consideraba que Constituyentes y Constitución rechazaron expresamente el modelo federal –el artículo 17, reservando al Estado las competencias no atribuidas, era la doctrina contraria a la vigente en Estados Unidos–; así lo postuló siempre Asúa, tanto en la presentación del proyecto como en sus comentarios al texto definitivo, aunque Alcalá-Zamora defendiese encontrar en el texto la *sustancia* federal.

¹⁶² Sobre el desarrollo de este derecho, GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, «La libertad de expresión en la II República», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, Madrid, UNED, 1981-1982, pp. 159-187.

¹⁶³ «Artículo 41.

Los nombramientos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos se harán conforme a las leyes. Su inamovilidad se garantiza por la Constitución. La separación del servicio, las suspensiones y los traslados solo tendrán lugar por causas justificadas previstas en la ley.

No se podrá molestar ni perseguir a ningún funcionario público por sus opiniones políticas, sociales o religiosas.

Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley.

Será precisamente la discusión y aprobación definitiva, en este título, del artículo 26¹⁶⁴ relativo a las confesiones religiosas, la que motivaría la primera crisis del Gobierno provisional, con la dimisión de Alcalá-Zamora y Maura¹⁶⁵.

Pero el aspecto social de la Constitución no radicaba tanto en el reconocimiento de esos derechos como en las declaraciones de principios que habrían de inspirar la actuación de los poderes públicos:

«las exigencias de la solidaridad social imponen al Estado, como un deber, la intervención de su acción jurídica respecto a las principales preocupaciones de la vida social. Las tendencias sociales de las declaraciones de derechos se afirman sobre todo en los artículos que fijan las nuevas obligaciones de los Estados: la protección de la familia, la instrucción pública, la organización de la vida económica, la concepción de la propiedad como función social, etc., etc.»¹⁶⁶.

Los funcionarios civiles podrán constituir Asociaciones profesionales que no impliquen injerencia en el servicio público que les estuviere encomendado. Las Asociaciones profesionales de funcionarios se regularán por una ley. Estas Asociaciones podrán recurrir ante los tribunales contra los acuerdos de la superioridad que vulneren los derechos de los funcionarios.

¹⁶⁴ «Artículo 26. Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero.

Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás Ordenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases:

1.^a Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

2.^a Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3.^a Incapacidad de adquirir y conservar, por si o por persona interpuesta, más bienes de los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4.^a Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5.^a Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

6.^a Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Los bienes de las Órdenes religiosas podrán ser nacionalizados».

¹⁶⁵ Sobre esta cuestión, entre otros, OLIVER ARAUJO, Joan, «La cuestión religiosa en la Constitución de 1931: una nueva reflexión sobre un tema clásico», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 81, julio-septiembre de 1993, pp. 175-183, reconociendo la necesidad de las reformas acometidas en materia religiosa, pero también la imposición por parte de los sectores más radicales de medidas anticlericales de carácter «detallista y reglamentista» —más propias de una ley o reglamento— en el texto constitucional, lo que junto con algunas leyes de desarrollo darían lugar a una profunda politización de la cuestión religiosa, y la reclamación por parte de los sectores conservadores de una reforma constitucional.

¹⁶⁶ POSADA, *La nueva Constitución española*, p. 142.

De todo ello contenía buena muestra el texto constitucional: protegiendo el artículo 43 la institución de la familia¹⁶⁷; asegurando el 44 la subordinación de la riqueza al interés de la economía nacional y la función social de la propiedad¹⁶⁸, y consagrando, por tanto, el principio de socialización, articulándolo con las garantías de la expropiación por causa de utilidad pública y el de nacionalización de los servicios públicos –apartándose de las previsiones más extremas del Proyecto–¹⁶⁹; protegiendo el 45 la riqueza cultural y artística; el 46 el trabajo, constituido como «obligación social»; declarando la protección del campesino mediante el patrimo-

¹⁶⁷ «Artículo 43. La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado. El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos, y podrá disolverse por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de la justa causa.

Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución.

Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él.

Las leyes civiles regularán la investigación de la paternidad.

No podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna.

El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la "Declaración de Ginebra" o tabla de los derechos del niño».

¹⁶⁸ «Artículo 44.

Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.

Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.

Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija.

El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional.

En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes».

¹⁶⁹ Ya el profesor ovetense había propuesto una fórmula armonizadora del derecho fundamental de propiedad y las exigencias de la vida social reconociendo la posibilidad de transformar jurídicamente la propiedad a través de su expropiación forzosa por causa de utilidad social definida por la ley, mediante una justa indemnización; aunque en la articulación constitucional «el partido socialista ha dejado sentir en este punto su influencia en las Cortes», dando lugar a una Constitución *socializadora*, más que *social*, POSADA, *La nueva Constitución...*, pp. 157-159. Junto a ello, repasa el itinerario de estas previsiones desde el Anteproyecto, llamando la atención sobre la introducción del principio «alarmante» de socialización de la propiedad, que el Proyecto llevaría a su máximo grado en el entonces artículo 42: en él, el Estado, reconociendo la propiedad privada, «procederá de un modo gradual a su socialización»; tendrá derecho a imponer las transformaciones que convengan al interés público; en casos de necesidad social «podrá acordar la procedencia de una expropiación sin indemnización»; y, especialmente relevante a lo que aquí se trata, «los servicios públicos y las explotaciones que afectan al interés nacional deberán ser nacionalizados en el más breve plazo posible». Posada concluiría que en el texto final, no imponiéndose estas reglas, «los principios socializadores permanecen en pie como una indicación que pesará –que pesa ya– sobre la propiedad y sobre las industrias».

nio familiar inembargable, el crédito agrícola y la indemnización por pérdida de cosechas en el artículo 47; y, como se detallará más adelante, garantizando la universalidad y gratuidad de la enseñanza, especialmente en el artículo 48.

A partir del Título IV (arts. 51 ss.) se inicia la parte «orgánica» de la Constitución, cuya valoración sirvió a Posada¹⁷⁰ para introducir la crítica –enunciada descriptivamente– al Estado liberal. Desde esta óptica, en la parte orgánica,

«se revela la influencia de las grandes preocupaciones, contradictorias entre sí, que impone la profunda crisis del constitucionalismo, crisis que es el reflejo directo de la del Estado moderno y del liberalismo que lo inspira. Un Estado que quiere mantenerse en la tradición jurídica del *Estado de Derecho* constitucional y que aspira a gobernarse por instituciones representativas y en un régimen de libertad de expresión, deberá evitar –en la medida en que pueda– dos graves peligros: de un lado, la confusión parlamentaria y, en general, de todo régimen asambleario, con sus tendencias absorbentes y su propensión al derroche; de otro lado, las posibilidades “dictatoriales” de partido (fascismo), de clase (bolchevismo) o de los hombres que se llaman, tan ridículamente, “providenciales”. Los reformadores políticos no pueden olvidar la necesidad de que haya gobiernos “eficaces”: así lo reclaman la complejidad de la vida social en el Estado –“su contenido”–, los progresos de la “técnica”, que el gobierno debe utilizar, y la apreciación general del “valor” de las soluciones “rápidas” y “eficaces”. Pero no deben ignorar la necesidad, no menos urgente, de convertir en elementos de gobierno a “las fuerzas democráticas” en un régimen de garantías jurídicas».

En este sentido, la propia Constituyente de 1931 osciló entre el miedo a que el «presidencialismo» deviniese en «dictadura» –especialmente habiendo salido de una– y el miedo a que el régimen «asambleario» deviniese en «convención».

Como no podía ser de otra forma, conforme a la tradición constitucional y parlamentaria, «la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados» (art. 51), Diputados que serían elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto (52). En el diseño de una constitución «de pesos y contrapesos», al decir de Posada, la Constitución de 1931 «dotó al parlamento de un poder prácticamente ilimitado»¹⁷¹, agravado por la formación de bloques facilitada por la legislación electoral y sin los debidos contrapesos, ya en el poder del Presidente, no comparable a su homólogo alemán –quizás se hizo así porque Weimar ya acusaba la deriva hacia la dictadura con el Parlamento desactivado– ya en una segunda cámara, a la que se renunció, aunque se articuló el control de constitucionalidad en el Tribunal de Garantías.

La iniciativa de las leyes, en virtud del artículo 60, era compartida entre el Gobierno y el Congreso. Este último, indica el artículo 61, podía «autorizar al

¹⁷⁰ POSADA, *La nueva Constitución...*, pp. 168-169.

¹⁷¹ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 43

Gobierno para que éste legisle por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del Poder legislativo». Esta delegación se encontraba limitada por las propias bases establecidas en ella por el Congreso, y éste podría reclamar el conocimiento de los decretos delegados «para enjuiciar sobre su adaptación a las bases establecidas por él»; se excluía de este mecanismo la autorización de aumento de gastos.

El artículo 64 contemplaba el voto de censura que podría acordar el Congreso «contra el Gobierno o alguno de sus Ministros», la proposición requería las firmas de cincuenta Diputados y debía ser comunicada a todos los de la Cámara, no pudiendo discutirse ni votarse hasta pasados cinco días de su presentación. Los párrafos iv y v del artículo aclaraban que: «No se considerará obligado a dimitir el Gobierno ni el Ministro, cuando el voto de censura no fuere aprobado por la mayoría absoluta de los Diputados que constituyan la Cámara» y «las mismas garantías se observarán respecto a cualquier otra proposición que indirectamente implique un voto de censura»¹⁷².

La Constitución de 1931 configuraba lo que se ha conocido como «Ejecutivo dual», encarnado en la Presidencia de la República, de un lado, y el Gobierno, de otro. El Título V (arts. 67-85) organizaba la Presidencia de la República¹⁷³. De entre

¹⁷² Sobre esta cuestión, véase el comentario de PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 238-240, que razona, sobre el sometimiento del Gobierno a la confianza de la Cámara –sistema originado en Inglaterra–, la normativización en el constitucionalismo de postguerra de lo que ya venía realizándose en la práctica. Al mismo tiempo, entre los correctivos al parlamentarismo «morboso», «la continuidad del Gobierno es indispensable para una labor eficaz; el estímulo de derribar al Ministerio para poder acaso sustituirlo, debe desaparecer», motivo por el que se exigía el mínimo de firmas y el trámite para dar tiempo a una adecuada defensa del Gobierno, dando con la comunicación a los diputados un cauce «sereno y no pasional» al debate. Además, señala que el hecho de que el Gobierno no esté obligado a dimitir no impide que, en función de la situación política concreta, pueda hacerlo. En fin, comentando el último párrafo, que atribuye a una reforma del Reglamento parlamentario alemán destinada a evitar estratagemas sin garantías que puedan derribar a un Gobierno, «pero por mucho que se extremen las precauciones, siempre resultarán estos hechos indudables: que nuestro País es de un temperamento vehemente y arrebatado; que eso rige lo mismo para Diputados que para Ministros; que una Cámara única supone siempre un desnivel inicial considerable en favor del Legislativo; y que la experiencia nos ha mostrado ya cómo sin formularse reproche o mostrarse desafecto notorio, un Ministro o un Presidente se cree obligado a retirarse porque el voto recaído en algún asunto importante le resta autoridad o le deja sin el prestigio indispensable»; ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 193-196, comenta detalladamente el artículo, remitiéndose a numerosos ejemplos de los textos constitucionales de la época, destacando la plena articulación de los mecanismos existentes en la Constitución de 1931, aunque considera que este artículo entra en contradicción con el 75, que obliga al Presidente a separar «necesariamente» a los miembros del Gobierno «en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza». Toda esta problemática saldría a colación con motivo de la dimisión del gabinete de Lerroux en 1933, penúltimo de la legislatura constituyente, tras una votación en contra del Parlamento (no por voto de censura, sino por una proposición negando la confianza) a pesar de haberse declarado el Gobierno como dimisionario.

¹⁷³ A la Jefatura del Estado republicana dedicó el autor el mencionado trabajo *La Jefatura del Estado y sus poderes durante la II República Española*, no publicado en su integridad, pero sí expuestas algunas de sus conclusiones en DÍAZ MAJANO, Francisco Javier, «La Jefatura del Estado ante

sus facultades interesa destacar el artículo 75, por el que el Presidente «nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los Ministros», separación que se hacía necesaria «en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza». De acuerdo con el artículo 76, corresponde también al Presidente: a) declarar la guerra (conforme a los requisitos del art. 77) y firmar la paz; b) «conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y los reglamentos»; c) «autorizar con su firma los decretos, refrendados por el Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno, pudiendo el Presidente acordar que los proyectos de decreto se sometan a las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigentes»; d) ordenar medidas urgentes en defensa de la integridad o seguridad de la Nación; e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales.

El artículo 79, en el que se regulaba la potestad reglamentaria, disponía que el Presidente de la República «a propuesta del Gobierno, expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes». Al partir la propuesta del Gobierno, «queda privado de iniciativa el Presidente de la República»¹⁷⁴, con independencia de que la potestad se atribuyese o no al Jefe del Estado. Comentando el artículo siguiente, repasaba Royo Villanova¹⁷⁵ las tres clases de ordenanzas y reglamentos que constituyen la potestad reglamentaria: a) «Ordenanzas o reglamentos ejecutivos», es decir, de desarrollo de las leyes administrativas, que son los propios del artículo 79; b) «Ordenanzas administrativas», completando la legislación en los límites del principio de legalidad, en caso de que «por las exigencias del fin del Estado y por esa multiplicidad y movilidad de los servicios públicos

la fragmentación parlamentaria: una mirada a la II República», *Revista AC: Asuntos Constitucionales*, núm. 0, diciembre-mayo, 2020-2021, pp. 179-190.

¹⁷⁴ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 262-263, comenta también la enmienda de Royo Villanova, que dio lugar a la eliminación de la frase «y la buena marcha de la Administración» con que concluía el artículo, y que, como éste explica en *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 240-241, fue propuesta para garantizar la sumisión del Ejecutivo a las Cortes y el máximo respeto al principio de legalidad de la Administración. Ello no obsta, como señala remitiéndose a la crítica de Pérez Serrano, para reconocer que «el mundo jurídico tiene horror al vacío, y que la potestad reglamentaria puede ejercitarse sin quebranto de dicho principio para regular las materias necesitadas de norma y en que la ley no haya intervenido todavía»; aceptando este hecho, recordaba Royo las palabras del que fuera ministro de la Gobernación, Segismundo Moret (1833-1913), «que la misión del Poder ejecutivo es aplicar las suficiencias y suplir las deficiencias de la ley, con lo cual prevenía el caso de que una necesidad imprevista en los preceptos legales y que necesitase de una resolución jurídica no podía quedar insatisfecha en espera de las disposiciones del legislador», a pesar de lo cual, y teniendo en cuenta las detalladas previsiones de los artículos 14 y 15 de la Constitución sobre las materias de competencia legislativa de las Cortes, consideraba que «hubiera sido anómalo que una Constitución democrática y republicana hubiera definido la potestad reglamentaria del Jefe del Estado en términos de mayor amplitud que la Constitución monárquica y en muchos aspectos doctrinaria de 1876». Nótese que, para Royo, la atribución de la potestad es clara al Jefe del Estado, con independencia de que la iniciativa corresponda al Gobierno.

¹⁷⁵ ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 242-243.

a que la Administración provee, que se presente una necesidad a la cual no hay principio legal aplicable y en tal caso la Administración puede formular preceptos jurídicos de carácter general»; c) «Ordenanzas o reglamentos de necesidad», que dan respuesta a casos de fuerza mayor –natural o social–, rebasando el principio de legalidad, pues «suspenden la ejecución de una ley existente o imponen a los particulares deberes y obligaciones que no están establecidos por ninguna ley».

En uso de la potestad reglamentaria por casos excepcionales se facultaba al Presidente, conforme al artículo 80, en caso de no hallarse reunido el Congreso, «a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente», a estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en casos que requiriesen urgente decisión o lo demandase la defensa de la República. Esta facultad se diferenciaba de la del artículo 61, que constituía una delegación legislativa, tratándose más bien de ordenanzas de urgencia con un sistema de garantías que suponían un «freno eficaz»¹⁷⁶ al abuso de esta facultad.

El artículo 84 establecía que «serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro», sometía a responsabilidad penal su ejecución y señalaba que «los Ministros que refrenden actos o mandatos del Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos pueda derivarse», aunque no aclara si la regla se extiende a funciones como el veto presidencial, nombramiento del Gobierno o la disolución de Cortes.

Al Gobierno se dedicaba el Título VI (arts. 86-93), cuyas disposiciones, recuerda Pérez Serrano, «se aprobaron casi en absoluto sin discusión»¹⁷⁷, con profunda inspiración en Weimar y predominante tono doctrinal.

¹⁷⁶ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 264; tanto Serrano como Royo apuntan a la inspiración en la reforma austríaca de 7 de diciembre de 1929, y este último cita otros antecedentes, como la facultad reconocida en Inglaterra, donde el Ejecutivo que ha dictado disposiciones derogatorias de leyes por el interés público convalida su actuación mediante el *bill* de indemnidad, así como los casos de las constituciones de postguerra, por las que «se ha dado carácter jurídico a esta institución cuya necesidad se había hecho patente» por las circunstancias del conflicto. Citaba a Esmein en relación con el contexto de la Gran Guerra, coyuntura que había obligado a los Estados a una concentración de poderes en quien pudiese ejercerlos, lo que «motivó en la mayor parte de los países beligerantes o expuestos a serlo, una extensión considerable de las atribuciones del Poder ejecutivo»; además del caso austríaco, la ley constitucional de Polonia de 2 de agosto de 1926, que autorizaba al Presidente a dictar ordenanzas con fuerza de ley: cuando estuviesen disueltos dieta y Senado y se presentase una necesidad de Estado urgente, o cuando una ley especial autorizase al presidente en materia y tiempo determinado –este último caso es de delegación legislativa–, ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 243-244.

¹⁷⁷ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 275-276, comentando la configuración del título expresaba sus dudas en torno a la atribución del mando supremo de las fuerzas armadas, porque ni al Presidente de la República ni al del Gobierno se atribuían expresamente, o «el poder de mando y la potestad reglamentaria, en que desde luego intervienen el Jefe del Estado y el Gobierno,

Este estaba constituido, según el artículo 86, por el Presidente del Consejo y los Ministros. El 87, por su parte, configuraba el gabinete:

«El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno. Le afectan las mismas incompatibilidades establecidas en el artículo 70 para el Presidente de la República.

A los ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales».

Aunque este artículo alberga mayores implicaciones de las que los críticos contemporáneos advirtieron, como luego se mencionará, interesa destacar la opinión de estos en relación con la estructura del Gobierno: lo más señalado de este artículo ha sido la preeminencia constitucional del Presidente del Consejo en relación con el resto de ministros¹⁷⁸. Por otro lado, se ha apreciado también aquí, como expresa Canales Aliende¹⁷⁹, «el auténtico nexo o unión entre Gobierno y Administración, o lo que es lo mismo, entre Política y Administración», por concurrir en las mismas personas la condición de miembros del Gobierno con sus particulares competencias y derechos, y la de titulares de una concreta área de la actividad administrativa. Pero se concibe un vínculo político-administrativo en la figura de los ministros porque, como bien sintetiza el autor:

«El hecho de que los Ministros con cartera tuviesen atribuida constitucionalmente una doble cualidad política, en cuanto miembros del Gobierno, y otra administrativa, en cuanto responsables de su Departamento ministerial, no implicaba que ambas facetas o aspectos estuviesen total y radicalmente diferenciados y separados, pues convergían en la misma persona. Este hecho acumulativo de funciones y titularidades de carácter político y administrativo revelaba que no existía una separación tajante y absoluta entre Política y Administración, o más concretamente, entre Gobierno y Administración»¹⁸⁰.

Pérez Serrano considerará que el criterio «francamente parlamentario» de la Constitución resultaba en algún sentido atenuado, así en la regulación de voto de censura, suspensión de garantías, Ordenanzas de necesidad, Decretos-Leyes... pero aunque «el Ejecutivo queda algo vigorizado con respecto a lo que ocurre en

¿a quién pertenece realmente, al primero con la colaboración de los Ministros, o a éstos con la ratificación protocolaria de aquél, o incluso a uno de los dos órganos desconectado del otro?».

¹⁷⁸ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 277-278; ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 264-266; CANALES ALIENDE, *La Administración de la II República...*, pp. 72-74.

¹⁷⁹ CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 89.

¹⁸⁰ *Ídem*, cita en nota 54, al respecto, el *Tratado de Derecho Administrativo* de José Antonio GARCÍA TREVIANO, quien señala la imposibilidad de separar nitidamente ambas facetas por cuanto en el desempeño departamental es presumible la faceta administrativa, no es descartable la de dirección política, mientras que «dejando oír su voz en el Consejo de Ministros, no solo gobierna, sino que en una gran medida administra».

el régimen parlamentario clásico. Quizás no sea ello bastante, sin embargo, o se revele prácticamente como poco eficaz»¹⁸¹.

Desde una óptica puramente conservadora, D. Antonio Goicoechea, reflexionando sobre el Estado de Derecho desde la Academia Nacional de Jurisprudencia, recuperaba en 1932 a León Duguit y sus observaciones sobre la atribución a Rousseau de las doctrinas liberales y no el haber sido «iniciador de todas las doctrinas de dictadura y de tiranía»¹⁸², por el poder absoluto que el «pacto social» otorga al cuerpo político sobre sus miembros, óptica desde la que se articulaba la democracia representativa. El jurista apelaba a la tradición constitucional inglesa, y a la española anterior a la Revolución francesa, enfatizaba la importancia de la garantía de la ley y advertía sobre el parlamentarismo excesivo en el que «las medidas no se justifican por sí mismas, por su excelencia y su correlación con el bien público, sino por el hecho de que las haya legitimado el complacido asenso de unos cuantos hombres reunidos en asamblea, y que se suponen por ello investidos, como legítimos depositarios de la usurpada confianza popular, de poderes omnímodos»¹⁸³.

En la Constitución se eliminaban los Consejos Técnicos previstos en el Anteproyecto y en el Proyecto, de los que quedaba el artículo 93 como «recuerdo sentimental de aquella nonnata y enteléquica novedad: justo es decir que en cualquier sitio hubiera disonado esta materia, pues colocada entre el Ejecutivo y el Judicial aspiraba a ser, sin embargo, rival vergonzante del Legislativo»¹⁸⁴.

Entre otras novedades, el artículo 101 encargaba a una ley ulterior el establecimiento de «recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de exceso o desviación de poder». Al margen de diversos antecedentes¹⁸⁵, la modernidad y conveniencia de la medida quedaba supeditada al ulterior desarrollo legislativo, sin aclararse a qué jurisdicción correspondería el conocimiento del recurso de fuerza. Además de reconocer la institución del Jurado en el artículo 103, los artículos 105 y 106

¹⁸¹ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 43.

¹⁸² GOICOECHEA, Antonio, *Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Antonio Goicoechea, presidente de la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, en la sesión inaugural del curso de 1932-33*, Madrid, Imp. De Galo Sáez, 1932, p. 20.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 40.

¹⁸⁴ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 37.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 299-300, señala la conveniencia de la medida, dada la flaqueza del recurso solo subjetivo, y advierte el esbozo del recurso objetivo en la reforma local de la dictadura –véanse los recursos de nulidad por infracción de ley y contencioso contemplados en el Tít. VII, cap. I, arts. 252 ss.–, así como la importación del recurso de fuerza de Francia, donde se encontraba muy desarrollado. Sobre su atribución, Pérez Serrano defendía la competencia de los Tribunales de lo Contencioso, recordando su origen puramente jurisprudencial, frente a propuestas que abogaban por tribunales especiales.

establecían, por su parte, el establecimiento de Tribunales de urgencia para el derecho de amparo y el derecho a la indemnización por error judicial o delito de los funcionarios, con la responsabilidad subsidiaria del Estado.

No siendo posible detenerse en detalle, los catorce artículos (107-120) del título VIII recogían toda la organización de la Hacienda Pública, estableciendo la competencia del Gobierno en la formación de Presupuestos, que deberían ser aprobados por las Cortes y que tendrían vigencia de un año.

En el Título IX, en el que se recogían las «Garantías y reforma de la Constitución», los artículos 121 y 122 regulaban el Tribunal de Garantías Constitucionales¹⁸⁶, organismo originario de la Constitución austríaca de 1920¹⁸⁷, donde Hans Kelsen había articulado un control de constitucionalidad

¹⁸⁶ Como bibliografía esencial sobre el organismo, la aportación de quien fuera redactor de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 16, 1982-1983, pp. 27-37; también CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)», *Revista Española de Derecho constitucional*, Año 2, núm. 5, mayo-agosto de 1982, pp. 115-148; RALLO LOMBARTE, Artemi, «El Tribunal de Garantías Constitucionales como Tribunal de garantías electorales», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 92, abril-junio 1996, pp. 251-279; buena parte de la documentación, con actas, sesiones o sentencias de la institución en UROSA SÁNCHEZ, Jorge; SAN MIGUEL PÉREZ, Enrique; RUIZ RODRÍGUEZ, Ignacio y MARHUENDA GARCÍA, FRANCISCO, en *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. Colección documental o Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, Comunidad de Madrid, 1999; con un análisis exhaustivo y detallado de la jurisprudencia, véase BASSOLS COMA, Martín, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República: La primera experiencia de justicia constitucional en España*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2010; ÁLVAREZ BERTRAND, Pablo, *El Tribunal de Garantías Constitucionales como órgano de tutela de los derechos fundamentales*, Oviedo, KRK Ediciones, 2017; véase la recensión a este último en MARTÍN, Sebastián, «El Tribunal de Garantías republicano, objeto de la historia constitucional», *Historia constitucional*, núm. 19, 2018, pp. 753-773, que advierte de dos diversos tratamientos que el Tribunal habría recibido en su análisis histórico, inicialmente bajo la mirada crítica fruto de la utilidad política para el desarrollo del Tribunal Constitucional del sistema de 1978, y una posterior que lo enmarca en coherencia con su contexto concreto; al respecto, sobre una de las críticas más habituales al Tribunal republicano como lo es la de su composición, muy cuestionada por Llorente, conjetura que una variación de esta, dado el perfil de los cuerpos universitarios o la magistratura, no habría dado lugar a una obra diversa del Tribunal.

¹⁸⁷ Configurado originariamente en el Título X del *Proyecto constitucional*, Jiménez de Asúa declaraba en su presentación que «es parecido, en parte, al de Austria, pero, sobre todo, es una síntesis del Tribunal Constitucional de Norteamérica, del Juicio de Amparo de Méjico y del de Conflictos de Francia», *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 27 de agosto de 1931, núm. 28, p. 647, aunque en esta configuración inicial tranquilizaba al Parlamento señalando no haberlo configurado capaz de declarar la inconstitucionalidad de la ley, sino que, conforme al artículo 118 del proyecto, si el Tribunal apreciaba la inconstitucionalidad de la ley lo denunciaría mediante informe motivado al Presidente de la República y éste la devolvería al Parlamento para su revisión. Una vez revisada «el Presidente de la República podrá confirmar el acuerdo o someter la ley a referéndum. Entre tanto, quedarán en suspenso los efectos de la ley». Por lo que se refiere al *Verfassungsgerichtshof* austríaco –este sí, habilitado para declarar la inconstitucionalidad de una ley–, encontraba su regulación, esencialmente, en los artículos 137-148. En la Constitución austríaca se inspiró la checoslovaca del mismo 1920, que recogía ya el control de Constitucionalidad

concentrado. Tempranamente se advirtió que «la jurisdicción constitucional es una institución absolutamente discordante con los presupuestos teóricos que están en la base de la obra de las constituyentes. La idea de democracia dominante en éstas es, muy evidentemente, la de la democracia rousseauniana, la de la democracia jacobina radical que no entiende la posibilidad de establecer límite a la acción del legislador»¹⁸⁸; y de hecho el movimiento antiparlamentario aprovechará el organismo como límite al legislador propugnando una composición eminentemente académica.

En fin, por concluir el análisis del texto constitucional, parece oportuno rescatar la valoración de Pérez Serrano, sobre el hecho de que «la censura más seria que a la Constitución puede dirigirse [...] consiste en el abuso que ha hecho de las referencias a “la ley”, “las leyes”, “una Ley especial”, etc. La Constitución ha de sentar por lo menos un principio, una afirmación capital: si se limita a decir que tal o cual derecho será regulado “con arreglo a las leyes”, no ha dicho nada, pues aun cuando el precepto constitucional faltara, seguiría ocurriendo lo mismo, ya que hoy se vive en un régimen jurídico»¹⁸⁹, y enfatizaba el abuso de estas remisiones en ámbitos como la Declaración de derechos o el estatuto de los funcionarios. Esta cuestión se encuentra íntimamente relacionada con la duración, la finalidad y el carácter de las propias Constituyentes, sobre lo que no procede detenerse, pero cuya irresolución tendrá importantes consecuencias jurídicas y políticas en la vida de la República.

por parte de un Tribunal Constitucional en la ley de 29 de febrero de 1920, en que se introduce la Carta Constitucional de la República Checoslovaca, artículos II y III (véase la traducción del texto y leyes constitucionales en *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, con introducción de JIRÍ, Hoetzl y JOACHIM, V., Prague, Édition de la Société L'Effort de la Tchécoslovaquie, 1920). Como advierte CRUZ VILLALÓN, «Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)», p. 116, Checoslovaquia, Austria y España tienen en común la adopción del sistema de control de constitucionalidad de las normas con rango legal, en tanto que Weimar solo lo preveía para la legislación de los *Länder*, pero excluía la Federal, cuestionando la atribución de la mayor influencia para la configuración del Tribunal del texto de Weimar que hace García de Enterría. No obstante, llama la atención sobre el hecho de que quienes iniciasen el control de constitucionalidad de las leyes estatales lo emprendiesen países no formalmente federales, p. 124.

¹⁸⁸ RUBIO LLORENTE, «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», p. 33, atribuye su incorporación a un «mimetismo que ha caracterizado siempre la obra de nuestros legisladores [...] deseo de tomar como modelo lo más moderno, que es un deseo incontenible cuando se rompe con la tradición», lo que se explicaría por la insuficiente comprensión por parte de las constituyentes de una institución de este tipo; al margen de esta idea, cuestionada por Sebastián Martín, pues de hecho no debe descartarse que su introducción en un régimen parlamentario constituyese también una «fórmula de reacción frente a las violaciones de derechos que habían sido registradas en la dictadura», ÁLVAREZ BERTRAND, *El Tribunal de Garantías Constitucionales como órgano de tutela de los derechos fundamentales*, p. 176.

¹⁸⁹ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 35, señalando en la página siguiente la nómina de artículos afectados por esta técnica: 4, 10, 12, 18, 19, 24, 26, 31, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 46, 49, 53, 54, 67, 68, 76, 78, 92, 93, 95, 97, 98, 99, 101, 103, 104, 105, 106, 114, 115, 117, 118, 120, 124, y los casos de cuatro repeticiones en un mismo artículo: 23 y 41.

1.2.1.1 LOS SERVICIOS COMO FUNDAMENTO DEL EJECUTIVO

Como se indicó, el segundo párrafo del artículo 87 de la Constitución establecía que «a los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales». Pareciere que toda competencia ministerial constituye un servicio público, y precisamente en este concepto se materializa el «nexo constitucional»¹⁹⁰ entre el papel administrativo y el de dirección política concurrentes en la figura ministerial. No obstante, del tenor del artículo también se ha interpretado que, si a los Ministros está encomendada la dirección y gestión de los servicios públicos, «a sensu contrario las competencias gubernamentales expresamente no atribuidas al Gobierno en su conjunto, o a alguno de sus miembros, correspondían al Presidente del Consejo de Ministros, por lo que se puede concluir diciendo que éste tenía reconocidas con carácter residual todas las facultades y competencias expresamente no atribuidas»¹⁹¹, lo que reincide en la posición de superioridad jerárquica del jefe del Gobierno, que se manifestaría también en el plano administrativo y no solo en lo estrictamente político. No obstante, el reparto de competencias entre el Estado y las regiones, a través de un diseño más complejo que el articulado en la Constitución de Weimar, se fundamenta esencialmente en una delimitación competencial en base a la reserva o delegación de servicios concretos que rompe con el centralismo –administrativo y político–, y que hasta entonces solo se había visto alterado en su concepción orgánica por la municipalización de servicios o por la constitución de servicios autónomos.

Esta concepción de los Ministros como directores y gestores de «servicios públicos» no está presente en las constituciones precedentes españolas ni del derecho comparado, y lo mismo puede decirse, en cierta medida, de la «justificación» sobre estos de la estructura del Ejecutivo en diversos Ramos; con independencia de que, en la práctica, otros términos –ramos de «negocios», interés público, dirección política– funcionasen de forma análoga en otros textos. Es, puede afirmarse, una originalidad del constituyente del 31. Este texto aparecía ya en el Anteproyecto, donde figuraba como segundo párrafo del artículo 67, de esta forma: «A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos, asignados a los diferentes departamentos ministeriales». La diferencia, de una coma, puede no ser casual, pues matiza la subordinación adjetiva: generando la yuxtaposición, se indica que a los Ministros compete la

¹⁹⁰ Ya advirtió esto con nitidez MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, en *Administración y Constitución*, citado, a propósito del artículo 87, por CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 107, nota 54, cuando extracta del primero que «en la Constitución de 1931, por el contrario, es precisamente el concepto de servicio público el que sirve de nexo constitucional, para delimitar la función administrativa dentro de la actuación genérica que el Gobierno lleva a cabo».

¹⁹¹ CANLES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 118.

gestión de los servicios públicos, [los cuales son] asignados a los diferentes departamentos; mientras su ausencia denota que a los Ministros compete la gestión de los servicios públicos [que son, o que sean] asignados a los departamentos. En el primer caso, el sentido se acerca más al de una oración causal explicativa y genera idea de completitud; en el segundo, pudiendo entenderse eludido un subjuntivo, cabría deducir que hay servicios más allá de los asignados a los departamentos ministeriales.

Es fácil suponer, como se mencionó, que la presencia de Adolfo González-Posada en la Comisión Jurídica Asesora pudo influir decisivamente en este artículo en concreto, si bien la idea pudo ser compartida por no pocos de los numerosos juristas presentes en ella. Que la redacción se mantuviese casi invariable en el texto definitivo, habida cuenta del largo camino que restaba al articulado en los debates constituyentes, da idea del grado de aceptación de esta noción entre los diversos grupos políticos de la época.

En cualquier caso, se trata de una muestra muy clara de cómo la concepción amplia de servicio público ha calado en la doctrina española, hasta el punto de llevarla hasta su máximo exponente: se declara explícitamente en la Norma suprema del país que las cabezas de su Administración dirigen y gestionan los servicios públicos, e indirectamente que aquellas encuentran su diversidad en la de estos. España se convertía, mediante el texto constitucional de 1931, en el primer Estado que reflejaba de forma explícita en el texto constitucional la recepción teórica o, al menos, la «penetración»¹⁹² de la noción del Estado-prestador de servicios. Cabe advertir, sin embargo, dos cautelas esenciales a esta idea. La primera, derivada de lo ya expuesto en cuanto a las nociones de la idea de servicio público tal como se articuló por el pensamiento francés decimonónico, es que esa recepción fue necesariamente parcial, por cuanto se enmarcaba en una corriente de pensamiento antiparlamentario que no se correspondía en absoluto con el definitivo diseño constitucional español –excepción entre dos regímenes dictatoriales de un Ejecutivo omnipotente–; los servicios públicos en la Constitución republicana fundamentan «esencialmente» la estructura del Ejecutivo aunque, a través de otras disposiciones, pueda pensarse si no estructuraban también la propia organización territorial, como se verá. La segunda cautela responde al desenvolvimiento de esta noción en el terreno práctico, pues la diversidad de

¹⁹² LALINDE ABADÍA, Jesús, *Derecho histórico español*, Barcelona, Ariel, 1974, pp. 107 ss., al hablar de los sistemas jurídicos bajomedievales, clasificaba los tipos de recepción de un ordenamiento jurídico externo en: política, técnica, penetración, repudiación e influencias. Salvando las distancias y reconociendo la utilidad de esta clasificación para otros escenarios y épocas –el propio autor menciona la inspiración francesa del Derecho político, administrativo y privado en el período constitucional «y la canalizadora de la influencia europea en los restantes aspectos»– parece claro que el peso de la influencia alemana y francesa –sin perjuicio del de la propia tradición constitucional española– fue decisivo en la configuración del Estado, aunque su arquitectura definitiva desvirtuase o mezclase las concepciones recibidas.

influencias en juego en la construcción y desarrollo de la República hacen difícil hablar de su recepción «práctica», al menos de la forma en la que había sido originariamente concebida.

1.2.2 *El Estado integral y el reparto competencial*

La cuestión competencial en la II República tiene su signo distintivo en el caso catalán. Ya en el *Pacto de San Sebastián* había sido un asunto más dilatadamente debatido que el propio proyecto republicano. Mayor repercusión jurídica que la proclamación de *L'Estat Català* dentro de la Federación Ibérica, el 14 de abril de 1931, tendría el posterior inicio de la andadura institucional autónoma de Cataluña. Los documentos anteriores a la Constitución aportan valiosos datos sobre los esquemas del reparto competencial y sobre los servicios en pugna en el proceso, apenas iniciado, de descentralización administrativa.

El Gobierno de la República suprimió en su primer día en el poder¹⁹³ los Somatenes creados por la Dictadura, «sin que esta medida afecte a los mismos dentro de Cataluña ni se oponga a que puedan subsistir con su organización, número y cometido tradicionales en las provincias catalanas», debiendo entregar el armamento a la Guardia Civil.

Los ministros Domingo, Nicolau y de los Ríos habían viajado a Barcelona para mantener conversaciones con Francesc Macià por las que encauzar la situación hacia la aprobación del Estatuto, dentro de las previsiones del *Pacto de San Sebastián*, en el que habían participado partidos catalanes –aunque no existía aún *Esquerra Republicana de Catalunya*–. Mediaron constantes contactos entre el gobierno catalán y el central, materializados en conversaciones telefónicas del Gobernador, Companys, con Maura; y de Francesc Macià con Alcalá-Zamora¹⁹⁴.

A los pocos días de Gobierno, el Decreto de 21 de abril¹⁹⁵ había dispuesto que el Gobernador de cada provincia procediese al nombramiento de una Comisión gestora para hacerse cargo interinamente de la administración provincial, y reconocía en su artículo 6.º:

«restaurada la Generalidad al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron en su territorio las Diputaciones provinciales. Al Gobierno provisional de la Generalidad de Cataluña compete dictar las disposiciones para la organización de la Asamblea con representantes de los Ayuntamientos interín no sea elegida por sufragio universal».

¹⁹³ Decreto de 15 de abril, *Gaceta* de 16 de abril.

¹⁹⁴ MAURA, *Así cayó Alfonso XIII*, pp. 273-274.

¹⁹⁵ *Gaceta* de 22 de abril. Permitía también mantener su régimen y atribuciones a la Diputación Foral de Navarra y a las provincias Vascas, y se establecía el régimen para las Comisiones que sustituyesen a los Cabildos insulares de Canarias.

Alcalá-Zamora realizaba el 26 y 27 de abril el conocido viaje a Cataluña, donde recibió protestas de adhesión, y el día 29 se promulgaba el Decreto que anulaba las disposiciones de la Dictadura y permitía el uso del catalán en escuelas maternas y primarias, prescribiendo el castellano en estas últimas a partir de los 8 años. Pero en este tiempo, «unos días después de abandonar Barcelona los ministros del Gobierno, Maciá discurrió dar forma definitiva a la “Generalitat de Catalunya”, y, por sí y ante sí, nombra “ministros de esa Generalitat”. Daba a entender con ello, dentro y fuera de Cataluña, que “de hecho” la autonomía del Estado Catalán estaba ya implantada. No medían Maciá y los que le empujaban y alentaban por ese camino el grave daño que acarrearía ese peligroso juego»¹⁹⁶.

El 3 de mayo de 1931 se publica, en el primer número del *Bulletí de la Generalitat de Catalunya* y, amparándose en el reconocimiento que le brindaba el precepto estatal del día 21, aparecía un Decreto fechado el 28 de abril por el que se establecía el régimen provisional de la Generalidad¹⁹⁷, argumentando que:

«resta obert, ara, un període d'interinitat, dintre el qual haurà d'ésser estructurada definitivament la República y, quant a Catalunya, s'haurà de preparar l'Estatut que fixi les seves atribucions. Sotmès l'Estatut a les Corts Constituents, Catalunya podrà regular lliurement, per ella mateixa i dintre les normes fundamentals que resultaran establertes, la seva vida interior per decisió sobirana del sufragi universal. Però durant aquest període, ni la vida civil pot ésser interrompuda ni desatesos el serveis públics, i és urgent donar una organització provisional a la Generalitat que assegurí aquest doble propòsit dintre la màxima harmonia amb el Govern provisional de la República».

De esta forma, el artículo 1.º establecía que, mientras no se estableciese por las Constituyentes el Estatuto de Cataluña «que ha de determinar l'extensió de les atribucions reservades al Poder central de la República», la Generalidad estaría constituida por un *Consell* o Gobierno provisional, una Asamblea de representantes de los Municipios, que se denominaría Diputación provisional de la Generalidad, y unos Comisarios que, delegados del Gobierno provisional de la Generalidad, *tindran al seu càrrec l'execució dels serveis que havien estat encomanats a les desaparegudes Diputacions provincials de Girona, Lleida i Tarragona*. El artículo 2.º configuraba la composición del Gobierno: un Presidente y siete Consejeros designados por el Presidente, que fijaría sus atribuciones, hasta cuya

¹⁹⁶ MAURA, *Así cayó Alfonso XIII*, p. 274.

¹⁹⁷ *Bulletí de la Generalitat de Catalunya*, 3 de mayo de 1931, iniciaba el mencionado Decreto su exposición indicando que «amb la proclamació de la República ha estat establerta, com expressió de la unitat tradicional del nostre territori, la Generalitat de Catalunya. Desapareguda aquesta gloriosa institució per un interès dinàstic de la Monarquia borbònica, és natural hagi renaixut així que l'admirable unanimitat dels ciutadans ha decidit expulsar del país aquella dinastia», y que el Gobierno provisional de la República «ha reconegut, amb una gran noblesa, en el seu Decret del dia 21 d'abril, el fet històric de la restauració de la Generalitat».

conformación el Consell pren al seu càrrec la direcció, en tota l'extensió del territori de Catalunya, dels organismes executius, institucions, personal administratiu, tècnic i subaltern dels diferents serveis que tenien ecomanats les desaparegudes Diputacions provincials, con la aclaración de que estos incluirían totes les facultats que exigirà la necessitat de no deixar desatesos els esmentats serveis en l'actual període d'interinitat.

Se configuraba ya el régimen previsto para los Consejeros, nombrados por otro Decreto de la misma fecha¹⁹⁸, cada uno de los cuales –a imitación del esquema de la Administración central– *tindrà la direcció especial de un o diversos dels departaments administratius, en els quals seran distribuïts el serveis, prendrà la denominació del respectiu departament, i, en conseqüència, seran nomenats Consellers de Governació; Instrucció; Economia i Treball; Foment i Agricultura; Sanitat i Beneficència, i Finances. Un dels Consellers, que serà nomenat de Justícia i Dret, tindrà especialment al seu càrrec la relació entre el Govern provisional de la República i el provisional de la Generalitat en totes les qüestions que afectaran a l'administració de Justícia i a l'estudi i aplicació del dret en el territori de Catalunya*, otorgando a este último también la acción pública ante los Tribunales o intervención del Fiscal para represión de la delincuencia. El Presidente (4.º) representaría al Gobierno de la Generalidad, nombraría a los Consejeros y fijaría sus atribuciones en tanto no estuviesen determinadas por el Decreto, entendiendo de las cuestiones que no perteneciesen a un departamento especial y resolviendo los conflictos de competencias entre departamentos.

Los artículos 5.º y 6.º delimitaban las competencias entre el Gobierno provisional de la República y el de la Generalidad, pudiendo el segundo regular por decreto todas las cuestiones que no estuviesen especialmente reservadas al primero, mientras que en las materias que las leyes de la República *declarin d'una manera expressa i concreta que són de la competència exclusiva de l'Administració central* el Gobierno de la Generalidad se pondría en relación con las autoridades republicanas para garantizar que la ejecución estuviese en armonía con el interés general de Cataluña y, por vía del Presidente, acudiría al Gobierno provisional para resolver de común acuerdo las diferencias que pudiesen presentarse en la interpretación de atribuciones o competencias respecto de aquellas materias. En todas las demás, en las que los representantes de la Administración central

¹⁹⁸ Decreto de la Generalitat de 28 de abril de 1931, nombraba (art. 1.º): Consejero de Gobernación, Joan Casanovas, que también se encargaría interinamente del Departamento de Justicia y Derecho; Consejero de Instrucción, Ventura Gassol; Consejero de Economía y Trabajo, Manuel Serra i Moret; Consejero de Fomento y Agricultura, Salvador Vidal Rosell; Consejero de Sanidad y Beneficencia, Manuel Carrasco i Formiguera; Consejero de Finanzas, Casimir Giral; Secretario general del Gobierno de la Generalidad, Jacint Vega i March; los Consejeros (art. 2.º) tendrán encomendados los servicios pendientes que hasta ahora han estado a su cargo, hasta la ordenación definitiva de los dichos servicios.

republicana ejerciesen funciones delegadas que afectasen a la administración municipal o a servicios de la desaparecida provincial, el Gobierno catalán, sin perjuicio de los derechos municipales, podría tomar todas las disposiciones que creyese convenientes al interés público.

El Decreto configuraba también la Diputación provisional, entre cuyas atribuciones (22.º) figuraban nombrar la Ponencia que, en representación de la Asamblea y junto con el Gobierno provisional formulase un proyecto único de Estatuto *que fixarà les facultats reservades al Poder central de la República*, votar la aprobación del proyecto de Estatuto, *estructurar els serveis administratius que afectin les diverses comarques catalanes* y resolver todas las cuestiones de interés público.

El Decreto de la Generalidad iba mucho más allá de lo establecido por la normativa de la República, y configuraba un poder Ejecutivo autónomo con amplias facultades en los diversos ramos de los servicios públicos, y una Asamblea encargada de desarrollar la estructura administrativa del territorio.

Se suscitaba así un cruce de notas con el Ministerio de Gobernación y, como consecuencia de esta norma, el Gobierno provisional de la República dictaba el Decreto de 9 de mayo de 1931¹⁹⁹, que aclaraba y matizaba diversos extremos en las relaciones del Poder Central con la Generalidad, para las que el Gobierno «ha distinguido clara y precisamente [...] la parte que corresponde a la vida interna de la misma Generalidad, a la que en modo alguno tocan ni afectan las disposiciones de este Decreto, y aquella otra de relaciones con el mismo Gobierno provisional de la República en las que, por tratarse de atribuciones del Estado, conforme a la legislación aún vigente, reconocen el común asenso que debe ser resuelto por la presente disposición, considerando como un proyecto los artículos del mencionado Decreto de abril, que con tal problema de deslinde y coordinación [sic] se relaciona». De esta forma, los artículos 2, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 5, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 c) y d), 23, 24, 25 y 26 eran reconocidos por el Gobierno como normas en que la Generalidad regulaba «su organización y atribuciones provisionales de vida peculiar de Cataluña». Se consideraba «reconocida, mientras dure el régimen provisional, la facultad de que se ha hecho uso en el artículo 1.º de dicho Decreto para organizar y, en su caso, modificar como mejor apreciare la Generalidad, la estructura de su peculiar gobierno y entidades o funcionarios que la completen y la sirvan»; y el 3.º «que distribuye entre los Consejeros y departamentos de la misma los respectivos asuntos», pero se aclaraba que el Ministerio fiscal en los Tribunales de Cataluña debía, al atender los requerimientos de la Generalidad, ponerlos en conocimiento del Fiscal General

¹⁹⁹ *Gaceta* de 10 de mayo de 1931. Implícitamente aludía al *Pacto de San Sebastián* cuando encabezaba: «Consecuente el Gobierno provisional de la República con los acuerdos que precedieron al movimiento implantador de aquella...».

de la República. Se aclaraba que, a pesar de la facultad de la Generalidad para proponer modificaciones urgentes de la legislación, «se entenderá que subsisten las anteriores y generales del Estado, con la delimitación de facultades que en ella se contuvieren, mientras no sean modificadas», y señalaba que en las materias en que las Autoridades de la República actuaran como superiores jerárquicos de Corporaciones locales, «deberá procurar el informe de la Generalidad» o del funcionario o Comisión designados por ésta –reconociendo también al Consejero de Justicia y Derecho–, lo mismo en el ámbito provincial, y se demandaba reciprocidad a la Generalidad para acudir al Gobierno para proponer modificaciones en las normas que juzgase lesivas. En fin, tras aclarar otras cuestiones relativas al orden público, permitiendo acción pero no delegando competencia, se aclaraba otro punto, en relación con el artículo 22 a), y es que «a más de expresar en el proyecto de Estatuto las atribuciones reservadas al Poder Central de la República, deberán también destacar aquellas que se consideren privativas e indispensables para el Gobierno peculiar de Cataluña».

El régimen establecido por el Gobierno provisional de la Generalidad quedaba intacto, alterado solo en lo que se refería a las relaciones con el Gobierno de la República y procurando delimitar la cuestión competencial, aún por definir en el Estado. No obstante, un Decreto de Gobernación de 20 de mayo²⁰⁰ autorizaba a la Generalidad, atendiendo «tanto a los antecedentes de organizaciones sanitarias consultivas, y en cierta esfera ejecutivas, que existieron bajo la desaparecida Mancomunidad, como a lo que aconsejan las variadas circunstancias de la situación actual», a realizar (1.º) estudios para el establecimiento de «un plan de estructuración de los servicios sanitarios en sus diversos aspectos» para las cuatro provincias, excluyendo cuestiones de Sanidad exterior. Hasta entonces, se mantendría (2.º) «estrecha relación entre los organismos encargados del expresado trabajo por la Generalidad de Cataluña y el Ministerio de la Gobernación y sus dependencias técnicas», informado este último (3.º) por el Consejo Nacional de Sanidad, sobre los extremos de las propuestas del plan y «necesariamente oído» para su aprobación.

La Generalidad se apresuró en preparar el proyecto de Estatuto²⁰¹ que, cumplidos los requisitos fijados, incluido el referéndum, remitía al Gobierno mucho antes de aprobarse la Constitución –de hecho, publicado el mismo mes que vio la luz el Anteproyecto– para que éste lo presentase a las Constituyentes –cosa que no hizo con el texto de la Comisión Jurídica Asesora–. El proyecto de Estatuto consideraba que *restaurada la Generalitat i organitzada la Diputació provisional, havia de procedir aquesta a fixar les facultats reservades al Poder Central de la República*

²⁰⁰ Gaceta de 22 de mayo, el Decreto aludía al de 9 de ese mes.

²⁰¹ El proyecto se publicaba por Decreto de la Generalidad de 17 de julio de 1931, *Bulletí de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6, 17 de julio.

i les que es consideraran privatives i indispensables per al Govern de Catalunya, apostaba abiertamente por el modelo federal y ponía el foco en la cuestión del reparto de competencias y de los correspondientes recursos económicos, contenido esencial del proyecto.

Al margen de las cuestiones más generales, entre ellas el reconocimiento de la oficialidad de la lengua catalana, reservando el castellano para las relaciones con el Gobierno de la República, el artículo 10²⁰² establecía las materias de legislación exclusiva y ejecución directa para el Gobierno Republicano, entre las que se encontraban dos grupos de servicios: apartados i) los Correos, los Telégrafos, los Cables y las Radiocomunicaciones, y k) la Sanidad Exterior. El artículo 11²⁰³ señalaba, en cambio, que a la República correspondía la legislación, y a la Generalidad la ejecución, de: b) Ferrocarriles, canales y otras obras públicas de interés general, es decir, aquellas que se extendiesen más allá del territorio de Cataluña, siendo de interés local cuando radicasen principalmente en su territorio y no penetrasen

²⁰² Article 10. Correspon el Poder de la República la legislació exclusiva i l'execució directa en les funcions següents:

- a) Les relacions internacionals i amb l'Església.
- b) El Règim aranzelari i les Duanes.
- c) L'Exèrcit, la Marina de guerra, l'Aviació militar i la defensa del país.
- d) La declaració de guerra, el restabliment de la pau i la fixació de les fronteres de la República.
- e) La fixació dels drets constitucionals i de les condicions per a ésser espanyol.
- f) Les Finances de la República.
- g) L'abanderament de la marina mercant i la il·luminació de costes.
- h) El sistema monetari i la circulació fiduciària.
- i) Els Correus, els Telègrafs, els Cables i les Radiocomunicacions.
- j) Les Colònies i els protectorats.
- k) La Sanitat exterior.
- l) La Immigració i l'Emigració; els passaports i l'extradició.

²⁰³ Article 11. Correspon al Poder de la República la legislació, i a la Generalitat l'execució en les funcions següents:

- a) Legislació penal, mercantil, obrera i processal. Quant a legislació civil, les formes legals del matrimoni i l'ordenació del Registre civil.
- b) Ferrocarrils, canals i altres obres públiques d'interès general. Seran considerats d'interès general els ferrocarrils, els canals i les obres públiques que s'estenguin més enllà del territori de Catalunya. Podran, no obstant, ésser considerats d'interès local els que, radicant principalment en el territori de Catalunya, no penetrin més enllà d'una província limítrofe.
- c) Règim i concessió d'aprofitaments hidràulics del riu Ebre que afectin l'interès general.
- d) Establiment de les línies de transmissió d'electricitat d'interès general, entès aquest en el sentit fixat en la lletra b.
- e) Assegurances generals i socials.
- f) Recaptació de tributs i monopolis de la República.
- g) Legislació minera, d'aigües, caça i pesca.
- h) Propietat literària, industrial i artística.
- i) Règim de premsa, d'associacions i de reunions i tota mena d'espectacles públics.
- j) Dret d'expropiació.
- k) Pesos i mesures i contrastació de metalls preciosos.

más allá de una provincia limítrofe; c) régimen y concesión de aprovechamientos hidráulicos del río Ebro *Régim i concessió d'aprofitaments hidràulics del riu Ebre que afectin l'interès general*; d) *Establiment de les línies de transmissió d'electricitat d'interès general*, considerando éste conforme a los criterios de la letra b; e) *assegurances generals i socials*; y otras cuestiones como tributos y monopolios, legislación minera, aguas, régimen de prensa, expropiación o pesos y medidas. Por último, según el artículo 13²⁰⁴ correspondería a la Generalidad la legislación exclusiva y ejecución directa de otra serie de funciones: a) la enseñanza en todos sus grados y órdenes, y los servicios de Instrucción pública, Bellas Artes, Museos, Archivos, Bibliotecas y Conservación de monumentos —cumpliendo los mínimos de la legislación estatal para la concesión de títulos—; f) legislación y ejecución de ferrocarriles, caminos, canales, puertos y otras obras públicas de

²⁰⁴ Article 13. Correspondrà a la Generalitat de Catalunya la legislació exclusiva i l'execució directa de les funcions següents:

a) *L'ensenyament en tots els seus graus i ordres, i els serveis d'Instrucció pública, Belles Arts, Museus, Arxius, Biblioteques i Conservació de monuments. Per a la concessió de títols professionals que hagin de tenir validesa en tot el territori de la República, els programes i ensenyaments escolars hauran de satisfer els mínims assenyalats per la legislació general.*

b) *El règim municipal i la divisió territorial de Catalunya. La llei de règim local reconeixerà als organismes locals plena autonomia per al govern i direcció de llurs interessos peculiars, i els concedirà recursos propis per a atendre els serveis que siguin de llur competència.*

c) *La regulació del Dret civil i la legislació hipotecària amb l'excepció assenyalada a l'apartat a de l'art. 11.*

d) *L'organització dels tribunals que administraran la justícia en el territori de Catalunya. Els Tribunals de Catalunya resoldran en totes les instàncies en els assumptes civils i mercantils, i en els contencioso-administratius contra actes de l'administració de la Generalitat executats en ús de les funcions que li són totalment atribuïdes per aquest Estatut. Els Tribunals de justícia també administraran la justícia en matèria penal, i entendran en els recursos contencioso-administratius contra actes de l'administració de la Generalitat realitzats en l'exercici de les funcions que li atribueix l'article 11 d'aquest Estatut. Però contra les sentències que dictaran els Tribunals de Catalunya en aquests assumptes, es podrà interposar el recurs de cassació o aquell que permetin les lleis de la República.*

e) *L'ordenació de l'exercici de la fe pública i els nomenaments dels Registradors de la propietat i dels notaris en el territori de Catalunya.*

f) *La legislació i execució de ferrocarrils, camins, canals, ports i altres obres públiques de Catalunya, llevat, quant a legislació, les d'interès general, d'acord amb la lletra b de l'art. 11.*

g) *Els serveis forestals i els agrònoms i pecuaris, sindicats i cooperatives agrícoles, política i acció social agràries.*

h) *La Beneficència i la Sanitat interior.*

i) *La Policia i l'ordre interior. La Generalitat podrà requerir, per a aquesta finalitat i en la forma legal, l'auxili de l'Exèrcit de la República. L'auxili sol·licitat cessarà quan la Generalitat ho acordi.*

j) *L'organització dels serveis d'aviació civil i de radiodifusió a Catalunya.*

k) *L'establiment i l'ordenació de centres de contractació de mercaderies i valors.*

l) *Cooperatives i mutualitats i pòsits.*

m) *Emissió d'emprèstits i tresoreria de la Generalitat.*

n) *Les matèries concernents exclusivament a la vida interior de Catalunya, respecte a les quals no tingui reservades la legislació, o la legislació i execució, el Poder de la República.*

Cataluña –excepto legislación de interés general del art. 11. b)–; g) servicios forestales, agronómicos y pecuarios así como la política y acción social agraria; h) beneficencia y sanidad interior; j) organización de los servicios de aviación civil y de radiodifusión de Cataluña; entre otras cuestiones –régimen municipal, tribunales, orden público–, incluyendo una cláusula residual (n) que adjudicaba a la Generalidad las materias concernientes a la vida interior de Cataluña respecto a las cuales no tenga reservadas la legislación, o la legislación y ejecución, la República.

También con anterioridad a la Constitución fructificaron tempranos proyectos autonomistas en Vascongadas²⁰⁵ y Navarra²⁰⁶, tanto por parte de las Comisiones gestoras –recuérdese, ordenado su nombramiento por los Gobernadores civiles en virtud de Decreto de 21 de abril– como por la Sociedad de Estudios Vascos, que llevaba trabajando en ello desde 1930 y que presentó la primera propuesta de Estatuto²⁰⁷, concluida el 31 de mayo y publicada el 1 de

²⁰⁵ Al respecto, la extensa obra de PABLO CONTRERAS, Santiago de, *Álava y la autonomía vasca durante la II República*, Vitoria, Diputación Foral de Álava, 1985; *Historia del nacionalismo vasco: 1876-1979*, Vitoria: Fundación Sancho el Sabio, 1995. Sobre la dimensión constitucional del proceso, véanse las notas que aporta SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, «El proceso estatutario vasco», *Las reformas administrativas en la II República* (V Seminario de Historia de la Administración), Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2009, pp. 229-236.

²⁰⁶ En profundidad sobre la posición de Navarra en relación con los Estatutos, véase ARBELOA, Víctor Manuel, *Navarra ante los Estatutos (1916-1932)*, Pamplona, Elsa, 1978; más recientemente *Navarra y los Estatutos de autonomía (1931-1932)*, Madrid, Asociación Cultural y Científica Iberoamericana (ACCI), 2015, con prólogo de Juan Jesús Virto; véase también la síntesis de PABLO, Santiago de, «El Estatuto vasco y la cuestión foral en Navarra durante la Segunda República», *Gerónimo de Uztariz*, núm. 2, 1988, pp. 42-48; también FERRER MUÑOZ, Manuel, «La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república», *Príncipe de Viana*, año 52, núm. 193, 1991, pp. 197-224; del mismo autor, con un tratamiento más amplio, *Elecciones y partidos políticos en Navarra durante la Segunda República*, Gobierno de Navarra, 1992.

²⁰⁷ Para el anteproyecto, *Estatuto general del Estado Vasco. Anteproyecto de la Sociedad*, Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, Imprenta de Ricardo de Leizaola, 1931, reproducido en facsímil con presentación de RETEGUI AYASTUY, Javier, Sociedad de Estudios Vascos, 2006. Otorgaba el Poder legislativo a un Consejo general, el Ejecutivo a una Comisión ejecutiva del Consejo general y a las Diputaciones, y el judicial al Tribunal Supremo del País Vasco. El Título cuarto (art. 15) establecía las facultades, que para el Estado Vasco comprendían «legislar, administrar y juzgar haciendo que se ejecuten» las leyes, decretos y fallos de sus Tribunales en las siguientes materias: 1.º las relativas a la constitución y régimen autonómico del País Vasco, incluyendo interpretación y aplicación del Estatuto general y los particulares; 2.º Administración local, organización y régimen de los municipios «y de los funcionarios afectos a sus servicios, tales como secretarios, interventores médicos, inspectores de sanidad y otros titulares»; 3.º organización y administración de la Justicia; 4.º establecimientos penitenciarios; 5.º régimen tributario y económico; 6.º vida política y económica del País Vasco, regulación industrial mercantil y agrícola, organización corporativa, consejos de economía, Cámaras de Comercio y Agrícolas, cámaras mineras, régimen de propiedad, expropiación forzosa «y, en general, todas las instituciones y materias relacionadas con la economía del País Vasco»; 7.º seguridad pública y defensa; 8.º sanidad e higiene; 9.º régimen de los cementerios, 10.º, «Enseñanza en todos sus grados y especialidades, lengua y cultura. Bellas Artes»; 11.º legislación social y del trabajo, ajustándose a los convenios internacionales y con el

junio de 1931, y que serviría de base, tras su aceptación por el PNV y otras fuerzas aunque con modificaciones, para el *Estatuto general del Estado Vasco* o

mínimo de la legislación española, así como el régimen del Retiro Obrero, seguro de paro, maternidad «y demás instituciones de previsión»; 12.º «Beneficencia pública y privada, incluso el Patronato e Inspección de las fundaciones e instituciones benéficas o benéfico-docente de carácter particular»; 13.º «Obras públicas, minas, aguas, saltos de agua y ferrocarriles, tranvías, puertos, canales, caminos y montes, incluyendo los que el Estado posee en el territorio del País Vasco, que serán reintegrados a la provincia correspondiente», contemplando una regulación convencional para los puertos de Bilbao y Pasajes; 14.º creación y fomento de la riqueza pública y privada, forestal, agrícola, pecuaria, industrial, minera, caza y pesca, industria pesquera; 15.º «Comunicaciones interiores: aéreas, telegráficas, telefónicas e inalámbricas y los transportes por vía aérea, terrestre y marítima»; 16.º turismo, conservación y propaganda de las bellezas artísticas y naturales, juegos y espectáculos públicos; 17.º Legislación civil, hipotecaria, procesal y notarial. En el ejercicio de estas competencias, dentro del mismo artículo, se especificaba en subsiguientes apartados las condiciones en las que se ejercerían estas facultades, aclarando que «el Pueblo Vasco es reconocido como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por la Constitución española o por este Estatuto. Por consiguiente, asumirá todos los derechos y facultades que no se reserven para el poder del Estado español en este Estatuto y los ejercerá con la máxima intensidad y plenitud». Las competencias reservadas al Estado español incluían: 1. «Toda la parte de la Constitución de la República relativa a la forma de gobierno, los derechos individuales y sociales, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el régimen de los cultos, el derecho de sindicación y libre ejercicio de la actividad económica individual», derechos cuyo amparo por el Estado incluiría a los ciudadanos, asociaciones, municipios y Provincias del País Vasco; 2. La vida internacional de la República, representación del Estado Vasco; 3. Aduanas y política arancelaria; 4. Moneda, pesas y medidas; 5. Deuda del Estado español; 6. «Correos y Telégrafos, con las salvedades establecidas en este Estatuto para los servicios interiores del País Vasco»; 7. Guerra y Marina, con la misma salvedad; 8. Representación del País vasco en el Parlamento; 9. Propiedad industrial e intelectual; 10. Derecho mercantil; 11. Facultad de resolver las cuestiones interestatales; 12. «El fomento o auxilio como medio de tráfico y comunicación internacionales, de los grandes puertos de tal carácter de la navegación marítima y aérea en las mismas condiciones y de la construcción de buques y aparatos aéreos»; 13. intervención en las iniciativas de carácter interestatal. Por último, las disposiciones complementarias prescribían la redacción, una vez constituido el Consejo definitivo, de los siguientes cuerpos legales: a) Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo General «con determinación de las atribuciones que de las materias reservadas al Estado Vasco en este Estatuto le correspondan exclusivamente» y de las que se le asignasen para coordinar los organismos representativos de las cuatro provincias; b) Reglamento orgánico de la judicatura o cuerpo judicial y fiscal vasco, con todas las condiciones de los funcionarios del ramo; c) Reglamento de procedimiento civil y contencioso administrativo; d) «Reglamento de instrucción pública y cultura en el que, previa determinación de las atribuciones especiales que en materia de enseñanza se han de reservar respectivamente a los Ayuntamientos, a los organismos de los Estados particulares y al Consejo, se fijen las reglas comunes a que ha de ajustarse el País Vasco para la organización de los diversos grados de la misma, incluso los de la Universidad y las Escuelas profesiones e Instituciones de ampliación, de investigación y de cultura en todos los órdenes»; e) Instrucción de orden público y servicio militar; f) Reglamento de administración local; g) «Reglamento de beneficencia [sic]»; h) Reglamento de sanidad. Los reglamentos, aprobados por el Consejo General, se enviarían a las Diputaciones para su aprobación. Esta disposición concluía con una cláusula residual de competencia: «serán aplicadas al Estado Vasco todas las Leyes y facultades no consignadas en este Estatuto que las Cortes o el Gobierno de la República establezcan en favor de otros Estados Federados y sean aceptadas por el propio Estado Vasco». Una Comisión mixta (art. 19) nombrada una mitad por el Consejo General del País Vasco y la otra por el Parlamento español, «presidida por el presidente de la República», resolvería los conflictos entre la región y ésta.

*Estatuto de Estella*²⁰⁸, aprobado por amplia mayoría en la Asamblea de Municipios vascos en Estella, el 14 de junio de 1931, donde había municipios navarros pero faltaban las capitales de provincia. El Estatuto de Estella, que contemplaba para la organización vasca un Consejo General y una Comisión Ejecutiva²⁰⁹, establecía el reparto competencial en el artículo 15, así las atribuciones autonómicas, entre las que figuraban: régimen regional, Administración local, relaciones de la Iglesia con el Estado Vasco, los servicios de la vida económica, Sanidad e Higiene, «Enseñanza en todos sus grados», legislación social Beneficencia pública y privada, todo tipo de obras públicas –excepto convención con el Estado para puertos de Bilbao y Pasajes–, fomento, todas las comunicaciones interiores o turismo, aclarando que «el Pueblo Vasco es reconocido como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por las atribuciones de que taxativamente hace cesión, en este Estatuto, al Estado español. Por consiguiente, asumirá todos los derechos y facultades que no se reserven para el poder del Estado español en Este Estatuto y los ejercerá con la máxima intensidad y plenitud». Al Estado, con respecto al País Vasco, quedaban reservadas la regulación constitucional de forma de gobierno y derechos individuales y sociales, servicios de Correos y Telégrafos con la salvedad de los servicios interiores, «fomento y auxilio como medios de tráfico y comunicación internacionales de los grandes puertos de tal carácter, de la navegación marítima y aérea en las mismas condiciones y de la construcción de buques y aparatos aéreos», entre otras. En Navarra, una Ponencia nombrada por la Gestora provincial el 13 de mayo de ese año,

²⁰⁸ Puede verse en «Estatuto general del Estado Vasco», *Documentación Administrativa*, núm. 175, julio-septiembre 1977, pp. 605-620. El proyecto amparado por el PNV y otros grupos políticos presentaba diversas reservas, así en el ámbito competencial del Estado Vasco la inclusión, como apartado cuarto del artículo 15, «Las relaciones de la Iglesia y el Estado Vasco, el cual negociará un Concordato con la Santa Sede». En las restantes competencias no hay diferencias significativas. No obstante, otras partes del texto se vieron afectadas, así atribuyendo un carácter transitorio al Estatuto, pues no se renuncia a la reintegración foral; derechos de los inmigrantes (pasa a exigirse residencia de 10 años para no naturales); soberanía; bilingüismo; prevalencia de Navarra; protagonismo municipal, etc., véase FERRER MUÑOZ, «La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república», p. 201.

²⁰⁹ Al igual que en el anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos, y mantenidas las previsiones en los textos de la Ponencia navarra, la Comisión Ejecutiva estaría domiciliada en Vitoria (art. 9) y contemplaba una presidencia bienal rotatoria entre representantes de las diversas provincias: Vizcaya, Navarra, Guipúzcoa y Álava (art. 8); además, al término de cada bienio el Consejo General debía presentar una Memoria de la gestión con un estado de cuentas, que se remitía a la Comisión Plena de Residencia (art. 13) para su dictamen aprobatorio o de censura, en este último caso dando al Consejo nuevo plazo para justificar su actuación, emitiendo la Comisión de Residencia un nuevo fallo que, de mantener la censura, daría lugar a resolución definitiva por parte de un Tribunal con representantes de las cuatro Asambleas legislativas.

presentó tres proyectos²¹⁰: un *Proyecto de Estatuto Vasco-Navarro*, «inspirado substancialmente en el anteproyecto»²¹¹ de la Sociedad de Estudios Vascos y preferido por la Ponencia; otro de *Estatuto Navarro*, acomodando el anterior «sin más rectificaciones que las de mero detalle»²¹²; y una *Constitución política interior de Navarra*²¹³, que recuperaba, adaptadas, las Cortes y la Diputación Foral, para la que se preveía un Presidente y seis Diputados de Interior, Hacienda, Obras públicas, Instrucción Pública, Agricultura y Montes, Economía y Trabajo (art. 33), y cuyas atribuciones eran también desarrolladas²¹⁴.

²¹⁰ *Proyectos de Estatutos y de Constitución política interior de Navarra*, Pamplona, Imprenta provincial, 1931. La Ponencia la integraban Ruperto Cuadra, Francisco Rebota, José Cabezuado, Ramón Bajo Ulibarri, Ángel Lazcano, Salvador Goñi, Santiago Cunchillos, Ignacio Baleztena, Mariano Ansó, Miguel Gortari, Rafael Aizpún y Luis Oroz. Aunque ayuntamientos navarros se habían reunido en Estella –originariamente la reunión estaba prevista en Pamplona–, los proyectos presentados por la Ponencia están datados el 15 de junio en Pamplona. Un Acuerdo de la Diputación de 22 de junio, incluido en pp. 61 ss., convocaba a los Ayuntamientos navarros a una reunión para el 13 de julio para decidir sobre los proyectos, aunque la Diputación coincidía con la Ponencia en preferir el Vasco-Navarro.

²¹¹ *Proyectos de Estatutos y de Constitución política interior de Navarra*, pp. 3-4, el texto en pp. 15-31. No se aprecian diferencias sustanciales en el ámbito competencial en relación con la propuesta de la Sociedad de Estudios Vascos, manteniéndose, incluso, las disposiciones complementarias relativas al desarrollo reglamentario de las diversas materias. Si se establecía un régimen tributario separado, entre otros cambios.

²¹² *Proyectos de Estatutos y de Constitución política interior de Navarra*, p. 6, el texto en pp. 35-45.

²¹³ *Proyectos de Estatutos y de Constitución política interior de Navarra*, pp. 49-60.

²¹⁴ «Artículo 42. Las atribuciones y deberes fundamentales de la Diputación serán los siguientes:

A) Velar por el exacto mantenimiento del régimen político de Navarra y reclamar ante quien corresponda contra cualquier infracción del mismo, dando cuenta a las Cortes en el plazo máximo de ocho días cuando la importancia del asunto lo requiera.

B) Hacer cumplir las Leyes y dictar las normas complementarias para su ejecución.

C) Fomentar los intereses materiales y morales del País y el desarrollo de la riqueza pública.

D) Administrar la hacienda de Navarra, formar los presupuestos y estados de cuentas que deban ser sometidos a la aprobación de las Cortes.

E) Estudiar y proponer a las Cortes los proyectos de Ley que se crean convenientes.

F) Adoptar, con carácter provisional, aquellas decisiones urgentes que reclame el interés general en los interregnos sin Cortes, dando cuenta de las mismas a las primeras Cortes que se celebren.

G) Dirigir e inspeccionar los servicios de Navarra y la gestión de todos los empleados.

H) Nombrar y separar el personal administrativo y técnico necesario, conforme a las normas y procedimientos que las Leyes establezcan.

I) Responder de su gestión ante las Cortes y presentar anualmente una memoria detallada de la misma, sin perjuicio de emitir informes especiales que ellas le reclamen en relación con determinados asuntos y servicios.

Los miembros de la Diputación que no sean Diputados conforme a lo dispuesto en el artículo 36 tendrán asiento y voz en las Cortes pero no podrán emitir su voto en ellas.

J) Resolver todos los asuntos de interés general para Navarra y que no estén encomendados de un modo especial a las Cortes».

A pesar de los amplios apoyos del proyecto de Estella y de la inicial adhesión de Navarra al Estatuto conjunto –los Ayuntamientos votaron por amplia mayoría esta opción–, se trataba de un proyecto «previo a la Constitución y claramente incompatible con ella, y por eso sin viabilidad alguna»²¹⁵. No solo la inclusión de las relaciones Iglesia-Estado entre las competencias regionales en el texto de Estella, sino la propia estructura de la autonomía y la delimitación de atribuciones ya en el Anteproyecto de la Sociedad, enfrenarán al proyecto con la futura Constitución.

1.2.2.1 REPARTO COMPETENCIAL EN LAS REGIONES

Sobre la configuración de la autonomía en el Estado integral republicano existe una abundante bibliografía²¹⁶. Por lo que aquí interesa destacar, como ya se ha anticipado, y como se desprende de la propia cronología y recogieron los analistas de la Constitución²¹⁷, es claro que en 1931 «sobre la Cámara, gravitaba

²¹⁵ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «El proceso estatutario vasco», p. 230. No fue la única razón del fracaso del proyecto, a pesar de su respaldo por el carlismo y las fuerzas nacionalistas, el texto «contraría muchísimo a los sectores republicanos, a la izquierda republicana en particular, de manera que nos encontramos con que el Estatuto vasco no es aceptable para las fuerzas típicamente republicanas», p. 232. El autor dedica las pp. 234 ss. a esbozar el paralelismo entre las previsiones del Estatuto de Estella y las del Plan Ibarretxe, que alcanza incluso al establecimiento de una Comisión mixta para resolver los conflictos entre el Estado regional y el central.

²¹⁶ Entre otros, y además de las obras generales sobre la Constitución, VARELA, Santiago, *El problema regional en la II República Española*, Madrid, Unión Editorial, 1976; HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo, *Autonomía e integración en la segunda república*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1980; ÁLVAREZ, Constantino, *El estado Integral de las autonomías: según la Constitución de la II República*, Dosbe, 1982; TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, «El Estado Integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», en José Luis GARCÍA DELGADO y Manuel Tuñón de Lara (coord.), *La Segunda República española. EL primer bienio* (III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España), Siglo Veintinuno de España, 1987, pp. 379-396; en la misma obra, véanse los artículos de González Casanova y De la Granja Sainz sobre los procesos autonómicos catalán y vasco, respectivamente; desde el punto de vista administrativo, y centrado en las competencias de ejecución, véanse los antecedentes de la tesis de BERNADÍ GIL, Xavier, *La distribució de les Competències d'execució en l'Estat autònom*, Tesis doctoral dirigida por Enric Argullol i Murgadas, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2002, en concreto pp. 15-93; una buena síntesis de los diversos procesos autonómicos del período en BERAMENDI GONZÁLEZ, Justo, «Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la Segunda República», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 2, Universidad de Alicante, Espagrac, 2003, 77 p.

²¹⁷ Ya se han mencionado los posicionamientos de autores como Posada, Pérez Serrano y Royo Villanova sobre la cuestión; la excepción frente a esta corriente y la reivindicación del sistema establecido en 1931 la encabeza JIMÉNEZ DE ASÚA, *La Constitución de la democracia española...*, especialmente pp. 83 ss., donde dedica amplios comentarios a la cuestión regional. Tras reflexionar sobre la personalidad de Cataluña –a raíz de unas publicaciones de ABC en marzo de 1930–, concluye señalando que «como creo firmemente en la lealtad catalana, es harto probable que la persuasión de otras regiones tan vivas como aquélla, cancele el ansia separatista latente en muchos catalanes», p. 87; Asúa concebirá el diseño constitucional como solución para el reconocimiento regional –reincidiendo en la escasa idoneidad del modelo federal– y la superación del unitarismo monárquico –que retrotrae a los Reyes Católicos–; aunque reconocerá que el Estatuto,

el Estatuto catalán, aprobado antes de iniciarse la elaboración del proyecto de Constitución, como una preocupación permanente que condicionó el desarrollo del trámite parlamentario»²¹⁸.

El artículo 11 de la Constitución establecía la posibilidad de que una o varias provincias «con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12», remitiéndose para la configuración de sus atribuciones a los artículos 15, 16 y 18.

La Constitución establecía la delimitación de competencias centrales y territoriales en los artículos 14 a 18. El artículo 14 enumeraba las materias cuya legislación y ejecución directa eran de exclusiva competencia del Estado²¹⁹, entre las

que sitúa en compatibilidad con los principios socialistas, no soluciona el «problema catalán», y aun señalando que debía suprimirse del mismo tanto la denominación de Estado, como las declaraciones de que el poder de Cataluña emana del pueblo o las alusiones a la ciudadanía catalana —que «sí pugna con los elementos conceptuales que nos sirvieron para componer la Constitución»—, reivindicará tanto el diseño constitucional como el Estatuto como fórmulas exitosas; de hecho, obviando algunos acontecimientos históricos, afirmará que «lo cierto es que Cataluña y el resto de España hallaron venturosa paz con el denominado Estatuto» (p. 106) y que «Cataluña pareció haber vivido satisfecha con su Estatuto durante los años de paz de la República española» (p. 108); pero también llamará la atención sobre una cuestión ajena a las previsiones normativas, por cuanto en un separatismo de signo beligerante con el Estado «todo intento de convivir me parecería inútil: ni en régimen unitario, ni en sistema federal, ni en organización autonómica», p. 117. En suma, concluirá afirmando que «la Constitución española acertó con el sistema que a España conviene», p. 119.

²¹⁸ ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del Estado español*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2015, p. 836.

²¹⁹ Artículo 14. Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:

- 1.^a Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.
- 2.^a Relación entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos.
- 3.^a Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.
- 4.^a Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional.
- 5.^a Pesca marítima.
- 6.^a Deuda del Estado.
- 7.^a Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.
- 8.^a Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.
- 9.^a Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas.
10. Régimen de extradición.
11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales.
12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.
13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.

cuales, las de más directa relación con los servicios públicos aquí tratados –y al margen de las cuestiones concernientes a derechos constitucionales, defensa y otras atribuciones esenciales del Estado– se incluían en los apartados 13, «régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación»; 14, «aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas cuando las aguas discurran fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término»; y 15, «defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales». El hecho de que en los servicios de comunicaciones se mencionase solo el «régimen general» explica algunas previsiones del artículo siguiente y facilitaría la acción unitaria de la República en determinados servicios, por entonces estatales (correos), en régimen de monopolio (Telefónica) o debatiéndose su nacionalización (ferrocarriles).

El artículo 15 establecía las materias de legislación estatal y susceptibles de ejecución regional²²⁰, dentro los cuales se encuentran un nutrido grupo de servicios, como los de los apartados 5, «régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería»; 6, «ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y

14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas cuando las aguas discurran fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término.

15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.

16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.

17. Hacienda general del Estado.

18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas.

²²⁰ Artículo 15. Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:

1.^a Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España. La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.

2.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

3.^a Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

4.^a Pesas y medidas.

5.^a Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

6.^a Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse.

7.^a Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

8.^a Régimen de seguros generales y sociales.

9.^a Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.

10. Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

11. Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.

13. Servicios de aviación civil y radiodifusión.

puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse»; 7, «bases mínimas de la legislación sanitaria interior»; 8, «régimen de seguros generales y sociales»; 9, «legislación de aguas, caza y pesca fluvial»; 10, «régimen de prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos»; 11, «derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares»; 12, «socialización de riquezas naturales y empresas económicas»; 13, «servicios de aviación civil y radiodifusión».

A. Cataluña

El *Estatuto de Cataluña* se aprobaba por Ley de 15 de septiembre de 1932²²¹. A grandes rasgos, aunque con intensas modificaciones realizadas durante su tramitación, continuaba la línea del proyecto presentado el año anterior. Así, Cataluña, conforme al artículo 1.º, «se constituye en región autónoma dentro del Estado español», con la Generalidad como organismo representativo. Se reconocía en el artículo 2.º el catalán como lengua oficial, como el castellano, imponiendo este último en las comunicaciones entre las autoridades regionales y centrales, y ambos para las disposiciones internas.

Conforme al artículo 5.º²²², y de acuerdo con las previsiones del 11 de la Constitución, la Generalidad ejecutaría la legislación del Estado en una serie

²²¹ *Gaceta* de 21 de septiembre de 1932.

²²² «Artículo 5.º De acuerdo con lo previsto en el Artículo 11 de la Constitución la Generalidad ejecutará la legislación del Estado en las siguientes materias:

- 1.ª Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.
- 2.ª Pesas y medidas.
- 3.ª Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecta a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.
- 4.ª Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos que sean de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los ferrocarriles y de los teléfonos y la ejecución directa que pueda reservarse de todos estos servicios.
- 5.ª Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.
- 6.ª Régimen de seguros generales y sociales, sometidos estos últimos a la inspección que preceptúa el Artículo 6.
- 7.ª Aguas, caza y pesca fluvial, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 14 de la Constitución. Las Mancomunidades hidrográficas cuyo radio de acción se extienda a territorios situados fuera de Cataluña, mientras conserven la vecindad y autonomía actuales dependerán exclusivamente del Estado.
- 8.ª Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.
- 9.ª Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.
- 10.ª Socialización de riquezas naturales y Empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado de las regiones.
- 11.ª Servicios de aviación civil y radiodifusión, salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país. El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión, y ejercerá la inspección de los que funcionen por concesión de la Generalidad».

de materias, entre las que se incluía: el régimen minero; ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, a salvo para el Estado la reversión y policía de ferrocarriles y teléfonos o ejecución directa de otros servicios; bases mínimas de legislación sanitaria; régimen de seguros generales y sociales; agua, caza y pesca; régimen de prensa; expropiación; socialización de riquezas; aviación civil y radiodifusión. Por el artículo 6.º la Generalidad «organizará todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido o establezca. Para la ejecución de los servicios y aplicación de las leyes sociales, estará sometida a la inspección del Gobierno», pudiendo el Estado, en relación con los servicios del artículo 5.º, designar Delegados para velar por la ejecución de las leyes y quedando obligada la Generalidad a subsanar, a requerimiento del Gobierno, «las deficiencias que se observen», pudiendo acudir al Tribunal de Garantías si considerase injustificada la reclamación. La Generalidad recibía amplias competencias en materia educativa, como reconocía el artículo 7.º:

«La Generalidad de Cataluña podrá crear y sostener los Centros de enseñanza en todos los grados y órdenes que estime oportunos, siempre con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 50 de la Constitución, con independencia de las instituciones docentes y culturales del Estado y con los recursos de la Hacienda de la Generalidad dotada por este Estatuto. La Generalidad se encargará de los servicios de Bellas Artes, Museos, Bibliotecas, Conservación de monumentos y archivos, salvo el de la Corona de Aragón. Si la Generalidad lo propone, el Gobierno de la República podrá otorgar a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía; en tal caso, ésta se organizará como Universidad única, regida por un Patronato que ofrezca a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para Profesores y alumnos. Las pruebas y requisitos que, con arreglo al Artículo 49 de la Constitución, establezca el Estado para la expedición de títulos, regirán con carácter general para todos los alumnos procedentes de los Establecimientos docentes del Estado y de la Generalidad».

En materia de orden público, sin embargo, el Estado se reservaba en el artículo 8.º, «todos los servicios de seguridad pública en Cataluña en cuanto sean de carácter extrarregional o suprarregional, la Policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería y régimen de extradición y expulsión. Corresponderán a la Generalidad todos los demás servicios de Policía y orden interiores de Cataluña», y se preveía la creación de una Junta de Seguridad con representantes regionales y estatales, que tendría una «función informativa» que, no obstante, abarcaría todas las cuestiones de regulación de servicios, alojamiento de fuerzas y personal, y tendría su propio reglamento de organización. Conforme al artículo 9.º el Gobierno de la República podría asumir los servicios de orden público en dos casos: a requerimiento de la Generalidad o por propia iniciativa «cuando estime comprometido el interés general del Estado o su seguridad», siendo oída

en ambos la Junta de Seguridad. Para declaración del Estado de guerra y otras suspensiones de derechos se aplicaría la Ley de Orden público. La Generalidad recibía también las competencias sobre la legislación de régimen local (art. 10) sin poder reducir la autonomía más allá de lo establecido por el Estado, y la legislación exclusiva en materia civil (art. 11) salvo lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Constitución.

Las materias de legislación exclusiva y ejecución directa se contemplaban en el artículo 12, según el cual «corresponderá a la Generalidad de Cataluña la legislación exclusiva y la ejecución directa de las funciones siguientes:

a) La legislación y ejecución de ferrocarriles, caminos, canales, puentes y demás obras públicas de Cataluña, salvo lo dispuesto en el Artículo 15 de la Constitución.

b) Los servicios forestales, los agronómicos y pecuarios, Sindicatos y Cooperativas agrícolas, política y acción social agraria, salvo lo dispuesto en el párrafo quinto del Artículo 15 de la Constitución y la reserva sobre leyes sociales, consignada en el número primero del mismo Artículo.

c) La Beneficencia.

d) La Sanidad interior, salvo lo dispuesto en el número séptimo del Artículo 15 de la Constitución.

e) El establecimiento y ordenación de Centros de contratación de mercancías y valores, conforme a las normas generales del Código de Comercio.

f) Cooperativas, Mutualidades y Pósitos, con la salvedad, respecto de las leyes sociales, hecha en el párrafo primero del Artículo 15 de la Constitución».

Por último, recaía sobre la Generalidad (art. 13) la adopción de medidas para la ejecución de Tratados y Convenios sobre las materias atribuidas a su competencia, y si esta no lo hiciera en tiempo oportuno lo llevaría a cabo el Gobierno de la República, que por sus competencias en relaciones exteriores mantendría la alta inspección sobre el cumplimiento de los Tratados.

Además, al margen de otras disposiciones, la Hacienda de la Generalidad se constituiría (art. 16) con el producto de los impuestos cedidos por el Estado, con un porcentaje de los no cedidos, y con los propios de las Diputaciones o establecidos por la Generalidad. Además, los recursos se cifrarían conforme a las siguientes reglas: Primera, «el costo de los servicios cedidos por el Estado»; segunda, «un tanto por ciento sobre la cuantía que resulte de aplicar la regla anterior por razón de los gastos imputables a servicios que se transfieran y que, teniendo consignación en el Presupuesto del Estado, no produzcan pagos en Cataluña o los produzcan en cantidad inferior al importe de los servicios»; tercera, «una suma igual al coeficiente de aumento» que experimentasen los gastos para los servicios transferidos. Se establecía en el mismo artículo tanto los impuestos cedidos

como su régimen de revisión²²³. La Disposición transitoria del Estatuto establecía que el Gobierno quedaba facultado, en dos meses, para establecer «las normas a que han de ajustarse el inventario de bienes y derechos y la adaptación de los servicios que pasan a la competencia de la Generalidad, encargando la ejecución de dichas normas a una Comisión mixta que designen por mitad el Consejo de Ministros y el Gobierno provisional de la Generalidad». La Comisión tomaría sus acuerdos por mayoría de dos tercios, sometiendo sus diferencias al Presidente de las Cortes.

La mencionada Comisión mixta se creaba por Decreto de 21 de noviembre de 1932²²⁴, con doce vocales y los suplentes que se considerase preciso, de designación por mitades por la Generalidad y por el Gobierno de la República, designando la propia Comisión su presidente. En cuanto a su labor, funcionaría hasta el cumplimiento total del cometido asignado por la Disposición transitoria del Estatuto. Para la primera reunión, el artículo 4.º establecía que sus miembros «se reunirán en Madrid, en la Presidencia del Consejo de Ministros, el día 1.º de diciembre próximo, para su constitución y elección de Presidente», pudiendo en adelante reunirse en la capital o en Cataluña, extendiendo actas duplicadas de las sesiones. Para su funcionamiento (5.º) podría delegar «en Autoridades de todo orden» o en alguno de sus vocales la práctica de actuaciones y diligencias que considerase precisas, o bien «reclamar de todos los Centros y Autoridades de la

²²³ Dentro del mismo artículo se estipulaba que «para cubrir las cuantías que resulten de aplicar las reglas anteriores, según el cálculo que realizará la Comisión mixta creada en el Artículo único de la disposición transitoria de este Estatuto y que se someterá a la aprobación del Consejo de Ministros, el Estado cede a la Generalidad:

I. La contribución Territorial, Rústica y Urbana, con los recargos establecidos sobre la misma, debiendo abonar a los Ayuntamientos las participaciones que les corresponda.

II. El impuesto sobre los Derechos reales, las personas jurídicas y las transmisiones de bienes con sus recargos y con la obligación de aplicar los mismos tipos contributivos establecidos en las leyes del Estatuto.

III. El 20 por 100 de propios, el 10 por 100 de Pesas y medidas, el 10 por 100 de Aprovechamientos forestales, el producto del canon de superficie y el impuesto sobre las explotaciones mineras.

IV. Una participación en las sumas que produzcan en Cataluña las contribuciones Industrial y de Utilidades, igual a la diferencia entre la cuantía de las contribuciones con sus recargos que se ceden en virtud de las tres reglas anteriores y el coste total de los servicios que el Estado transfiere a la Región autónoma, todo ello referido al momento de la transmisión.

Si con una participación del 20 por 100 no se cubriera dicha diferencia, se abonará el resto de la misma en forma de participación en el impuesto del Timbre en la proporción necesaria», y se procedería a su revisión, cada cinco años, por una Comisión de técnicos nombrados tanto por el Ministerio de Hacienda como por la Generalidad a la revisión de las concesiones en función del aumento o rebaja que hubiesen experimentado en la Hacienda de la República, debiendo aprobar la propuesta el Consejo de Ministros. El Ministro de Hacienda quedaba facultado para hacer revisión extraordinaria, de común acuerdo con la Generalidad o sometiendo la reforma a la aprobación de las Cortes por mayoría absoluta.

²²⁴ *Gaceta* de 22 de noviembre.

Administración central y local» las relaciones y auxilios que fuesen precisos. Conforme a lo establecido en la Disposición del Estatuto, los acuerdos se adaptarían por mayoría de dos tercios, y de no lograrse en segunda convocatoria se sometería el asunto al Presidente de las Cortes. Se encargaba a la Comisión (10) «la formación del inventario de todos los bienes, muebles e inmuebles y derechos pertenecientes al Estado que existan en territorio catalán que hayan de ser transferidos a la Generalidad», que habría de hacerse también por duplicado y diferenciando los que habrían de transferirse por completo, con limitaciones o solo en uso y disfrute. La Comisión recibía también competencia para determinar, conforme al artículo 17, «la forma y plazos para proceder a la adaptación», teniendo presente los servicios que habría de seguir prestando el Estado, la debida coordinación con los cedidos, y teniendo en cuenta (19) que «la adaptación de servicios será progresiva, y deberá efectuarse a medida que se hallen constituidos los organismos necesarios para prestarlos», pudiendo solicitar del Gobierno reglas de régimen transitorio. Además, el artículo 24 preveía también la adaptación del personal del Estado afecto a servicios que pasaban a la Generalidad, para lo que se observarían dos reglas: conservación y reconocimiento de los derechos, incluso pasivos, que tuviesen atribuidos; voluntariedad de quedar en Cataluña al servicio de la Generalidad «sin perder su categoría en los escalafones de procedencia, y facultad de reintegrarse a los mismos». Lógicamente, se excluían de su competencia (26) las materias que conforme a la Constitución y al Estatuto no fuesen de competencia regional.

El traspaso fue, efectivamente, gradual. Designados sus integrantes y nombrado Presidente, por Orden de diciembre de 1932, D. Carlos Esplá, y Vicepresidente D. Pedro Corominas, por sucesivos Decretos se traspasaban: en enero de 1933, los servicios de régimen local, así como los servicios de régimen de seguros sociales; a finales de mes, los servicios de aviación civil en lo referente a construcción de aeropuertos; a principios de febrero, los servicios de régimen de Haciendas locales; y a finales de mes, los de régimen de Haciendas provinciales; en mayo, los servicios de Sanidad interior. Sin embargo, los trabajos de la Comisión encontraron dificultades a partir de entonces, pues no solo cesaron los traspasos de servicios, sino que a finales de mayo de 1933, Azaña se refiere a la Comisión Mixta:

«Por la mañana, larga entrevista con el subsecretario de Gobernación. La Comisión mixta del Estatuto está atascada. Es necesario hacerla andar. Esplá me informa de lo que sucede. Han ido dejando para «mañana» los asuntos difíciles y ya es tiempo de acometerlos. [...].

Entrevista con Macià, Pi Suñer y Corominas. Tratamos de los asuntos de la Comisión mixta y traspaso de servicios. Las bases para valorar los servicios que se transfieran constituyen ahora la gran cuestión. Los funcionarios de la Comisión tienen un criterio muy mezquino. Dice Corominas, con

exageración del lado contrario, que si se acepta aquel criterio, la dotación de la Hacienda de la Generalidad sería de ocho millones. [...].

Después de oír a estos señores, quedo en convocar a la Comisión mixta, para presidirla yo y marcarles una orientación»²²⁵.

Esta convocatoria se llevaba a cabo el 31 de mayo, a las cuatro de la tarde, en la Presidencia:

«A las cuatro he ido a la presidencia. Primeramente he reunido a los representantes del Gobierno en la Comisión mixta y les he explicado cuál es el propósito del Gobierno en el traspaso de servicios. El delegado del ministerio de Obras Públicas, que sin duda sigue inspiraciones de Prieto, opone dificultades; los demás, no. Luego llegan los representantes de la Generalidad y se celebra una sesión bastante larga. Hay un poco de controversia y al fin parecen quedar todos de acuerdo. Se espera que trabajen con rapidez»²²⁶.

Así, la reunión surtió algún efecto, pues a primeros de junio se implantaban los acuerdos relativos al cálculo de servicios «ya adaptados» de Pesas y Medidas; en julio se transferían los bienes del Estado afectos a la prestación de los servicios de Pesas y Medidas. Por Decreto de 27 de julio²²⁷ se cedía a la Generalidad la Contribución territorial, con lo que se esperaba sufragar los servicios cedidos; no obstante, en ese mes todavía se debatía el traspaso de los servicios de Orden público, finalmente aprobado en Consejo de Ministros en agosto, junto con el servicio de aviación civil²²⁸; en septiembre se transferían los servicios de ejecución de las leyes de trabajo, y los derechos sanitarios por servicios de Sanidad interior; en octubre, se transferían los servicios relativos a la Administración de justicia; en noviembre, los bienes del Estado afectos a la prestación de servicios de Sanidad interior y los servicios de los Cuerpos de Investigación y Vigilancia y de Seguridad; en diciembre se implantaban los acuerdos relativos al traspaso de servicios de Bellas Artes y conservación de monumentos, al personal del Estado afecto a los servicios traspasados de Sanidad interior, el acuerdo relativo a la adaptación del derecho de expropiación forzosa, las facultades para el nombramiento de personal de Jurados mixtos, los servicios referentes a Cooperativas, Pósitos, Mutualidades y Sindicatos, los servicios de la Guardia civil, los servicios referentes a carreteras

²²⁵ AZAÑA, *Diarios completos...*, 29 de mayo de 1933, p. 1035.

²²⁶ *Ibidem...*, 31 de mayo de 1933, p. 1036.

²²⁷ *Gaceta* de 30 de julio.

²²⁸ AZAÑA, *Diarios completos...*, 14 de julio de 1933, p. 1115, «me he reunido con Casares, Esplá, Corominas, Selvas y Pi y Suñer. Hemos hablado largamente del traspaso de los servicios de orden público, cuestión harto difícil, pero creo que va por buen camino. La habilidad y la paciencia de Esplá en todos los asuntos de la comisión mixta son notables y utilísimas»; 23 de agosto de 1933, p. 1142, «por la tarde se ha reunido el Consejo de ministros en el despacho del Congreso. Hemos aprobado el decreto de Traspaso del Orden Público a la Generalidad y otro transfiriendo el servicio de Aviación civil»; el Decreto, fechado no obstante el 21 de agosto, se publicaba en la *Gaceta* del 26.

y caminos y a otras obras públicas, y se prorrogaba por dos meses el relativo al traspaso de los servicios de la Administración de Justicia.

Las cesiones continuaron el año siguiente, en 1934, cuando se implantaban más acuerdos, así en enero, adaptando a la Generalidad los servicios de Orden público que prestaban entonces Somatenes, Escuadras de Cataluña y demás fuerzas armadas; el referente a la adaptación de funciones y servicios relativos al establecimiento y ordenación de los Centros de Contratación de mercancías y valores, en febrero de 1934; en marzo²²⁹, adaptación de los servicios relativos al Patronato de Protección de Mujeres, servicios relativos a los Tribunales Tutelares de menores, adaptación de servicios de la Administración de justicia, o aprobando regla complementaria sobre cese de Gobernadores civiles; en mayo²³⁰, implantando el acuerdo adaptando a la Generalidad el régimen de prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos, el relativo al servicio de Prisiones, el de adaptación del régimen minero, y –adoptado por unanimidad– el referente al régimen tributario de Cooperativas, Mutualidades, Pósitos y Sindicatos; en julio, el acuerdo adaptando los servicios de puertos y otras obras públicas; en septiembre, determinando el costo de los servicios de carreteras, caminos y obras públicas, Decreto poniendo en vigor los acuerdos referentes al traspaso de servicio de Radiodifusión, adaptación del reglamento orgánico del Cuerpo de Ingenieros industriales, y cesión del impuesto de Derechos reales; o, en octubre, referente al traspaso de los servicios de Museos, Bibliotecas y Archivos, excluyendo el de la Corona de Aragón, para el que un nuevo acuerdo establecía un régimen de Patronato.

La rebelión de octubre de 1934 paralizó las transferencias de servicios. Sucesivos Decretos atribuyeron a los organismos centrales algunos de los servicios cedidos, hasta la Ley de 2 de enero de 1935²³¹ que suspendía las facultades concedidas por el Estatuto al Parlamento de la Generalidad, y en su artículo 3

²²⁹ A finales de ese mes, varios Decretos del Ministerio de Hacienda cuantificaban provisionalmente en 43.186.522 pesetas la cuantía de la Contribución territorial, fijaban en 17.722.238 pesetas la valoración de los servicios de vigilancia y seguridad, en 17.028.670 el costo de los servicios de la Guardia civil, y en 660.055 los servicios de Administración y cobranza de la Contribución territorial traspasados a la Generalidad.

²³⁰ En mayo se cuantificaban en 793.880 pesetas las subvenciones con cargo a contribuciones e impuestos cedidos por el Estado a abonar por la Generalidad a las entidades benéficas; en 20.247.861 pesetas el costo de los servicios de Vigilancia y seguridad, en 2.422.465 pesetas el costo de los servicios de Justicia, en 641.834 pesetas el costo de servicios de carácter general encomendados a los Gobiernos civiles, en 276.720 pesetas el costo de los servicios de Beneficencia traspasados y en 477.035 pesetas el costo de los servicios de Aviación civil.

²³¹ *Gaceta* de 3 de enero. La ley fue recurrida por Antoni Martínez, presidente del Parlamento catalán, ante el Tribunal de Garantías, que dictaría sentencia el 5 de marzo de 1936 (se publicó en la *Gaceta* de 8 de marzo), declarando la inconstitucionalidad de la norma por violar los preceptos constitucionales que garantizaban la autonomía, así como no respetar los cauces de modificación estatutaria, aunque un voto particular abogaría por la constitucionalidad ante el establecimiento de un régimen transitorio de derecho.

establecía el nombramiento por el Gobierno de una Comisión que, en el plazo de tres meses, «estudie los servicios traspasados y valorados y proponga los que durante este régimen provisional deban subsistir, los que deban rectificarse y los que deban revertir al Estado», si bien «las normas referentes a los servicios de Orden público, Justicia y Enseñanza, serán objeto de una ley». En cumplimiento de esta disposición, un Decreto de 21 de febrero de 1935²³² declaraba la suspensión de derecho de las funciones de la Comisión mixta, con efecto mientras durase la vigencia de la Ley de 2 de enero, y por el artículo 4.º se nombraba una Comisión «presidida por el Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, y de la que serán Vocales el Subsecretario del Ministerio de Justicia, los Directores generales de la Contencioso del Estado, de Seguridad, de Caminos, y los señores D. José María Fábregas del Pilar y don Ricardo López Barroso», encargada de revisar (6.º) «los acuerdos adoptados por la Comisión mixta que tuvo a su cargo la implantación del Estatuto de Cataluña», siéndole aplicable con carácter supletorio el régimen que se había establecido para ésta por Decreto de 21 de noviembre de 1932.

Objeto de ulteriores ampliaciones, la Comisión revisora declarararía en los meses siguientes: subsistente el acuerdo determinando el coste de los servicios relativos a carreteras, caminos y otras obras públicas; subsistente parcialmente el acuerdo relativo al traspaso de dichos servicios; subsistente el acuerdo relativo a la ejecución de la legislación del Estado para Socialización de riquezas naturales y empresas económicas; subsistente el acuerdo sobre percepción de Derechos sanitarios; subsistente el inventario de bienes de oficinas y establecimientos sanitarios; subsistente el acuerdo relativo a Cooperativas, Pósitos, Mutualidades y Sindicatos; subsistente el acuerdo sobre traspaso de servicios de Beneficencia; subsistente el acuerdo de funciones y servicios de régimen minero; o subsistente el acuerdo relativo al traspaso de Teléfonos.

En marzo de 1936, como consecuencia del triunfo del Frente Popular, un Decreto de 4 de marzo²³³ derogaba el de 21 de febrero, disolviendo la Comisión revisora y, por tanto, reinstaurando en sus funciones a la Comisión mixta, que por Orden de ese mes se convocaba para el día 31, y se designaban nuevos Vocales propietarios y suplentes. Además, por Decreto de 9 de mayo²³⁴, se declaraban bajo su competencia todas las cuestiones relativas a la aplicación de la Ley de 15 de septiembre de 1932 (Estatuto de Cataluña), y de sus disposiciones complementarias, y otro Decreto de la misma fecha declaraba nulas todas las disposiciones gubernativas en aplicación de la Ley de 2 de enero de 1935 que hubiesen alterado el estado de derecho establecido por acuerdos de la Comisión

²³² *Gaceta* de 25 de febrero.

²³³ *Gaceta* de 5 de marzo.

²³⁴ *Gaceta* de 10 de mayo.

anteriores a su suspensión, así como derogaba el Decreto de 26 de octubre de 1935, relativo a los servicios de Orden público en Cataluña. La situación quedaba, en definitiva, con la restitución de la Comisión en la plenitud de sus funciones y con el reconocimiento de los traspasos de servicios efectuados hasta entonces –solo se aprobaría una propuesta determinando el coste de los servicios de Sanidad interior, en 2.336.472 pesetas, por Decreto de 5 de junio–. A finales de mayo era nombrado vocal Carlos Esplá –que el propio Azaña había reconocido como hábil gestor en las negociaciones con los catalanes para el traspaso de servicios–, que volvería a presidir la Comisión por Decreto del mes siguiente. Una Orden de 10 de julio todavía encargaba a las Delegaciones de Hacienda de Cataluña la remisión inmediata a la Generalidad de los documentos cobratorios referentes a la Contribución territorial de los años 1934, 1935 y 1936, cuya cesión se consideraba retrotraída a 1 de abril de 1934, fecha a partir de la que correspondería su ingreso en la Generalidad, y antes de la cual correspondería su ingreso en las Delegaciones.

La transferencia de servicios resulta de difícil valoración por diversas cuestiones²³⁵: la indeterminación de algunas cláusulas constitucionales y estatutarias referentes a la delimitación de los servicios y su articulación en los Decretos de cesión de los mismos, la valoración de los servicios traspasados y el cálculo de su importe –si se concretaban a la baja, dificultaban la capacidad de gestión de la Generalidad sobre el propio servicio–, o los dos períodos de excepcionalidad a que el régimen autonómico se vio sometido (de finales de 1934 a febrero de 1936, y desde julio de 1936 al final de la Guerra Civil –o hasta el traslado del Gobierno a Barcelona–), son algunos de los factores que impiden conocer el término en que habría desembocado el sistema.

B. País Vasco y Navarra

En el País Vasco y Navarra, tras el fracaso del Estatuto de Estella, las Gestoras provinciales recogieron el testigo a finales de 1931 para elaborar un nuevo proyecto, designando el 15 de diciembre una Comisión para redactar otro texto, cuya aprobación por las gestoras de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya dará lugar al *Proyecto del Estatuto del País Vasco-Navarro* o *Estatuto de las*

²³⁵ Ya lo señaló BERNADÍ GIL, *La distribució de les Competències d'execució en l'Estat autonòmic*, pp. 92-93, tras repasar el itinerario de las cesiones, al concluir que «*aquesta pràctica estigué travessada per un conjunt de vicissituds que en dificulta enormement la valoració, si és que no la fa del tot impossible*». La articulación del sistema, especialmente por lo que afecta a la indeterminación de las cláusulas constitucionales y estatutarias, junto con los intentos del Estado por reservarse actuaciones amparándose en dichas cláusulas, «*obliga a considerar els traspassos com un instrument cabdal dins la pràctica de l'autonomia administrativa*».

*Gestoras*²³⁶, que contemplaba un Parlamento General como Poder legislativo, un Consejo Permanente con un Presidente y ocho consejeros como Ejecutivo, la Judicatura Vasco-Navarra como organismo administrador de la Justicia, e incorporaba (art. 25) unos Consejos técnicos «para colaborar, proponer e informar en las diversas materias económicas de la Administración y en la ejecución de las leyes sociales», remitiendo el desarrollo a una ley ulterior. En este proyecto se dedicaba el Título V al «Contenido y extensión de la autonomía». En primer lugar, se enumeraban las materias de legislación exclusiva y ejecución directa del País Vasco-Navarro²³⁷, con las relativas a la estructuración interior; a las instituciones de derecho privado; al patrimonio público, incluyendo la socialización de riquezas; a la enseñanza y las instituciones culturales; a los servicios de

²³⁶ *Proyecto de Estatuto del País Vasco-Navarra para ser sometido a la aprobación de los Ayuntamientos en la Asamblea que se ha de celebrar en Pamplona el día 22 de mayo de 1932 o Proyecto de Estatuto del País Vasco-Navarra aprobado por las Comisiones gestoras de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, Bilbao, Imprenta provincial de Vizcaya, 1932. El texto está fechado el 21 de marzo.*

²³⁷ «Artículo 26. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución de la República, corresponde a la competencia del País Vasco-Navarra la legislación exclusiva y la ejecución directa en las materias siguientes:

A) Estructuración interior.

1 Demarcaciones territoriales. Agregaciones y segregaciones con los requisitos establecidos en este Estatuto.

2 Organización, régimen y funcionamiento de los Cuerpos legislativo, ejecutivo y judicial del País que se establecen en el título anterior.

3 Legislación electoral interior.

4 Administración local.

5 Estatutos de funcionarios y facultades de los mismos, ya sean del País Vasco-Navarro, ya de la Administración local, en todos sus grados y categorías.

6 Establecimientos penitenciarios.

7 Estadística y movimiento de la población.

8 Seguridad pública y Policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden dentro del País Vasco-Navarro, sin perjuicio de lo establecido en los apartados cuatro y diez y seis del artículo 14 de la Constitución.

9 Organización y régimen de las autoridades y funcionarios encargados de ejecutar las leyes de la República y las del País Vasco-Navarro.

B) Instituciones de derecho privado.

1 Derecho civil, foral, escrito y consuetudinario en su totalidad y derecho civil en general, con las salvedades establecidas en el apartado primero del artículo 15 de la Constitución.

2 Legislación hipotecaria y notarial.

3 Legislación de la propiedad rústica y urbana.

C) Patrimonio público.

1 Ordenación, fomento y policía de montes, agricultura y ganadería, sin perjuicio de las bases mínimas de defensa de la riqueza y coordinación de la economía nacional reservadas al Estado.

2 Bienes de dominio público, nullius y mostrencos. Bienes de propios y patrimoniales de las provincias o de los pueblos. Marismas y servidumbres públicas, salvo las militares y la vigilancia de costas y fronteras.

3 Propiedad comunal.

la vida política y económica; a los de comunicaciones, incluyendo ferrocarriles, tranvías, transportes, carreteras, canales, teléfonos y puertos que no fuesen de interés general, salvando facultad de reversión al Estado y manteniendo con-

4 Socialización de riquezas naturales y empresas económicas en cuanto a la propiedad y las facultades que el Estado reconozca a las regiones al llevar a efecto la delimitación que determina el apartado doce del artículo 15 de la Constitución.

D) Actividades protectoras de la vida humana.

1. Legislación sanitaria interior, ajustada a las bases mínimas que fije el Estado. Higiene pública y privada.

2 Asistencia social, con todas las formas de beneficencia pública y particular. Fundaciones de carácter benéfico y benéfico-docente o de cualquier otra.

3 Protección a la infancia y a la maternidad y Tribunales de menores.

4 Baños y aguas minerales.

E) Fines culturales.

1. Enseñanza en todos sus grados, especialidades y clases, salvo lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución.

2 Fundaciones de carácter docente.

3 Archivos, Bibliotecas, Conservación de Monumentos, Bellas Artes y Museos.

F) Vida y política económica.

1. Corporaciones oficiales, económicas y profesionales de todas las clases, salvo las de carácter social. Política de la producción, distribución y consumo de la riqueza y regulación de la vida económica. Abastos. Instituciones de ahorro, previsión y crédito organizadas por Corporaciones oficiales y asociaciones domiciliadas en el territorio del País Vasco-Navarro. Cooperativas, Mutualidades, Pósitos, con la salvedad respecto a las leyes sociales hecha en el párrafo primero del artículo 15 de la Constitución. Regulación mercantil, industrial, agrícola y pecuaria. Régimen de la propiedad inmueble rústica y urbana. Cámaras de la Propiedad, de Comercio e Industriales.

2 Organismos emisores de crédito corporativo, público y territorial.

3 Sindicatos y Cooperativas agrícolas y de ganaderos y política y acción agraria.

4 Marina civil o de comercio, separada de la militar en lo que no se reserva al Estado por la Constitución. Instrucción y protección del personal marítimo.

5 Establecimiento y regulación de Bolsas de Comercio y demás Centros de contratación de mercancías y valores.

6 Estadística de la riqueza y de todos los elementos y factores de la vida económica.

7 En general, todas las instituciones y materias relacionadas con la economía del País Vasco-Navarro, con las limitaciones reguladas por la Constitución.

G) Comunicaciones y utillaje del País.

1. Ferrocarriles, tranvías, transportes, carreteras, canales, teléfonos y puertos, con excepción de los de interés general. Aeropuertos y comunicaciones y líneas aéreas y radiocomunicación, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la facultad de establecer el régimen general de comunicaciones previsto en la Constitución.

Los puertos de Bilbao y Pasajes serán objeto de una convención especial entre el Estado y el País Vasco-Navarro en cuanto a su régimen administrativo y su economía.

2. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas cuando las aguas discurran dentro del País Vasco-Navarro o el transporte de la energía no salga de su término.

Las atribuciones de la administración en materia de aguas públicas, régimen de las corrientes y policía de los cauces, se ejercerán por el País Vasco-Navarro en cuanto afecta a los ríos o tramos de los mismos que atraviesan el territorio vasco-navarro, dejando a salvo en las concesiones que aquél haga los derechos adquiridos por los usuarios o concesionarios actuales.

vención especial para los puertos de Pasajes y Bilbao, así como los aprovechamientos hidráulicos y cursos interiores; el régimen tributario y, residualmente, todas las competencias de vida interior del País. Por otro lado (art. 27) se desglosan las materias de ejecución²³⁸ –se sobreentiende, de legislación estatal–, agrupando, en cuanto a los servicios públicos, minas y montes con reversión de estos a municipios y diputaciones; ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos que sean de interés general salvo ejecución directa del Estado; defensa sanitaria; seguros generales y sociales; aguas, caza y pesca, y aprovechamientos hidráulicos, salvo que las aguas excedan el territorio regional; socialización de riquezas; servicios de aviación civil y radiodifusión; organización de todos los centros de enseñanza «incluso de aquellos en los que se practiquen las pruebas y requisitos que como necesarios establezca el Estado» para expedición de títulos. En relación con la Enseñanza se desarrollaba el cap. 2.º del título (art. 33)²³⁹,

Si una de las riberas de los ríos, corrientes o cauces radica en territorio vinculado directamente al Estado Español o de distinta región autónoma y la otra en el del País Vasco-Navarro, estas materias serán objeto de una convención entre ambos.

3. Turismo, conservación y propaganda de las bellezas naturales y artísticas del País. Juegos.

H) *Régimen tributario y económico*, incluyendo impuestos, contribuciones, empréstitos, avales, presupuestos y cuentas del País Vasco-Navarro y de las administraciones locales.

I) De un modo general, las materias concernientes a la vida interior del País, respecto a las cuales no se haya reservado o no se reserve la legislación exclusiva el Poder de la República».

²³⁸ «Artículo 27. Incumbe asimismo al País Vasco-Navarro la función ejecutiva en las siguientes materias:

1.^a a) Legislación penal, salvo en cuanto a la jurisdicción que se atribuye al Tribunal Supremo de la República. b) Legislación mercantil y procesal, y en cuanto a la civil, en lo relativo a la forma del matrimonio, la ordenación, régimen y vigilancia de los Registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los estatutos personal, real y formal, a los efectos de coordinar la aplicación entre las diversas legislaciones civiles de España. c) Legislación social, sin perjuicio de la inspección por el Gobierno de la República para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia. d) Registro civil a cargo de los Ayuntamientos.

2.^a Propiedad intelectual e industrial.

3.^a Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

4.^a Pesas y medidas y contraste de metales preciosos.

5.^a Régimen de minas y montes, con reversión de los que el Estado posea al Municipio o entidad de que procedan, o, en otro caso, a la Diputación en cuyo territorio radiquen.

6.^a Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, salvo la ejecución directa que pueda reservarse el Estado.

7.^a Defensa sanitaria en cuanto no afecte a intereses extrarregionales.

8.^a Seguros generales y sociales, incluidas su gestión y administración.

²³⁹ «Artículo 33. El País Vasco-Navarro, al asumir la facultad de organizar y dirigir autónomamente toda la enseñanza en su territorio, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución, ajustará su actividad a las normas siguientes:

1. Todas las instituciones docentes del País de carácter público y oficial, desde la enseñanza primaria hasta la superior, incluyendo las especialidades profesionales y los Centros complementarios, formarán un sistema orgánico regido por la Universidad Vasco-Navarra, conforme a la ley que dicte el Parlamento General.

otorgando un papel director a la Universidad; y el cap. 3.º (arts. 34-41), dedicado al régimen de trabajo y propiedad, compilaba diversas previsiones proteccionistas con los trabajadores o condicionantes de la propiedad, y consignaba obligaciones de fomento para los poderes públicos²⁴⁰.

La configuración de la «cláusula residual» de competencia en el texto de las gestoras era mucho más compleja que en las versiones anteriores, y afectaba incluso a la articulación de la jurisdicción autonómica, que dejaba a la República la casación penal y la última instancia contencioso-administrativa solo en reso-

Los Centros y las Escuelas municipales y provinciales y los mixtos podrán incorporarse a este organismo autónomo en las condiciones que acuerden con las Autoridades universitarias.

2. El País Vasco-Navarro organizará la enseñanza primaria de manera que no quede privado de ella ningún niño comprendido en la edad escolar.

3. Se garantizará a los ciudadanos vasco-navarros de posición económica precaria el libre acceso a los grados de las enseñanzas media y superior, condicionado solamente por la aptitud y la vocación.

4. El País Vasco-Navarro sostendrá en su territorio *eskeldun* todas las escuelas de lengua castellana que sean precisas para que reciban educación los niños que solo conozcan este idioma.

5. Los Centros culturales privados que pueden fundarse bajo un régimen de libertad pura o subsidiada sobre la base de las condiciones mínimas materiales, técnicas y docentes determinadas por las disposiciones que dicten las Autoridades del País, podrán también convenir su incorporación o sus relaciones con el mencionado organismo autónomo en las condiciones que las mismas determinen.

6. La Universidad del País Vasco-Navarro desarrollará sus actividades dentro del Estatuto de su autonomía en la investigación científica, la aplicación técnica y la ampliación de estudios, la preparación y la orientación científica y profesional y la educación popular e integral según las características del pueblo vasco y las direcciones de la cultura universal.

Estará facultada para establecer delegaciones y Centros de estudio en el extranjero.

Ejercerá la inspección de todos los Centros de enseñanza del País, sin perjuicio de la que corresponde al Estado en todo el territorio de la República, a los fines dispuestos en la Constitución de la misma.

7. Los Centros de enseñanza vasco-navarros expedirán certificados de estudios. Cuando éstos hayan de utilizarse para la obtención de los títulos académicos profesionales cuya expedición corresponde al Estado, dichos certificados se otorgarán previo cumplimiento de las pruebas que éste exija y que se realizarán en los Centros docentes del País Vasco-Navarro.

8. Una ley especial votada por el Parlamento General del País Vasco-Navarro organizará la enseñanza sobre las precedentes bases, dotando a la Universidad de los recursos necesarios para el cumplimiento de su misión rectora de la función docente y garantizando su autonomía».

²⁴⁰ Sirva de ejemplo el artículo 39, que encomienda genéricamente a estos «el fomento de la construcción de toda clase de viviendas higiénicas baratas para asegurar el alojamiento de las clases populares, incluso con destino a la constitución del patrimonio familiar, subvencionándolas con cargo al presupuesto común o auxiliándolas en otras formas; o el artículo 41, que señalaba que el Consejo Permanente, de acuerdo con las Administraciones provinciales y oídas las comarcas, «dictará con aplicación a las mismas las disposiciones necesarias, a fin de organizar los servicios técnicos y arbitrar los recursos económicos suficientes para reivindicar los terrenos de origen comunal a favor de los Municipios, parcelarlos y ponerlos en producción. Construir obras hidráulicas y ensanchar las zonas de regadío. Mejorar la propiedad colectiva de los pueblos y Asociaciones. Acrecentar la producción agrícola y abrir nuevas comunicaciones e incrementar y ordenar los transportes para servir al mayor y más racional intercambio y consumo de los productos del País dentro del mismo».

luciones de autoridades y para competencias estatales²⁴¹. El artículo 28 indicaba que correspondería a los órganos autonómicos «la ejecución de las demás leyes de la República cuando en el texto de las mismas no se disponga lo contrario o no se atribuya por leyes ulteriores esta ejecución a órganos especiales con jurisdicción sobre el territorio autónomo Vasco-Navarro». Además, (art. 31) «las materias a las que pueda alcanzar el artículo 18 de la Constitución se entenderán incorporadas al presente Estatuto cuando así lo solicite el Consejo Permanente del País Vasco-Navarro, previo acuerdo del Parlamento General y lo establezca la ley a que dicho artículo se refiere, bien en cuanto a las funciones legislativa y ejecutiva, bien a la ejecutiva solamente o la judicial». La autonomía comprendería (art. 32): a) «la facultad exclusiva de legislar en las materias en que la República promulgue una ley de Bases para armonizar los intereses particulares y el general de aquélla, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución»; b) «la facultad de dictar Reglamentos para la ejecución de las leyes de la República con carácter provisional y en tanto no use el Gobierno del derecho que le confiere el artículo 20 de la Constitución». En fin, las cuestiones de competencia entre Autoridades judiciales y administrativas se resolverían por el Tribunal Supremo (art. 56) mientras que los conflictos de jurisdicción, con el Estado o con otras regiones, lo serían por el Tribunal de Garantías (art. 57). Una Comisión Mixta, prevista por Disposición transitoria 2.^a, articularía la transferencia de servicios.

La presentación del texto en Asamblea, prevista en Pamplona el 22 de mayo, se retrasaría al 22 de junio; en ella se mostró la división de los Tradicionalistas y algunos sectores de izquierdas, y los representantes navarros rechazaban ahora mayoritariamente el Estatuto. Los intentos por reincorporar a Navarra no llegarían a tiempo de la Asamblea de Vitoria en verano de 1933 y el referéndum de 5 de

²⁴¹ Los artículos 29 y 30 configuraban una plena autonomía de la jurisdicción Vasco-Navarra, a excepción del recurso de casación penal y, en el ámbito contencioso-administrativo, «la última instancia cuando se trate de resoluciones dictadas por las Autoridades gubernativas de la República en materias de su exclusiva competencia», así como de la última instancia en el amparo de garantías constitucionales; en cambio, las competencias de los Tribunales autonómicos se extendería también «a todas las demás funciones judiciales no especificadas» en sendos artículos. En manos de los tribunales de la República quedaban, pues, el recurso de casación penal, y el de última instancia en lo contencioso-administrativo con las condiciones antedichas, así como el juicio de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados «por la que se le exigiere en asuntos cuyas decisiones fueren susceptibles de los recursos que acaban de indicarse»; también, al Tribunal de garantías, el recurso de inconstitucionalidad y el último en materia de amparo.

noviembre de ese año²⁴². Los acontecimientos de 1934, entre otros factores, frenarían el proceso, que solo se retomaría tras las elecciones de 1936 y que concluiría con la aprobación del Estatuto ya iniciada la Guerra Civil, en octubre de 1936²⁴³.

²⁴² El texto del Estatuto sometido a referéndum, ahora solo para las tres provincias vascas —donde flaquearon los apoyos en la más tradicionalista Álava—, puede consultarse en «Estatuto del País Vasco (Aprobado en virtud de plebiscito celebrado en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya el día 5 de noviembre de 1933)», *Documentación Administrativa*, núm. 175, julio-septiembre 1977, pp. 621-639. Con algunas variaciones, coincide en las materias competenciales con el texto de 1932.

²⁴³ El texto definitivo en «Ley relativa al Estatuto Vasco (6 de octubre de 1936)», *Documentación Administrativa*, núm. 175, julio-septiembre 1977, pp. 641-650. Las competencias pasaban a constituir el Título II (arts. 2 a 9), e incluía (art. 2) materias de legislación exclusiva y ejecución: constitución interior, demarcaciones territoriales, régimen local y estadística; legislación civil y administrativa; régimen de Montes, Agricultura y Ganadería con la salvedad de la legislación de bases mínimas del Estado; socialización de riquezas; «sanidad interior e higiene pública y privada sobre las bases mínimas que fije el Estado», asistencia social y benéfica pública o privada, fundaciones benéficas y Tribunales tutelares de menores, baños y aguas minero-medicinales; corporaciones oficiales, económicas y profesionales, organismos emisores de crédito, sindicatos y cooperativas agrícolas, «política y acción agrarias», establecimientos de contratación de mercancías y valores; «ferrocarriles, tranvías, carreteras, vías pecuarias, canales, pantanos, teléfonos, puertos, aeropuertos, líneas aéreas y radiocomunicación», «aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas» para aguas regionales; turismo. La organización de Justicia (art. 3) contemplaba un Tribunal Superior Vasco que «tendrá jurisdicción propia y facultades disciplinarias en las materias civiles y administrativas cuya legislación exclusiva corresponda al País Vasco, conociendo de los recursos de casación y revisión que sobre tales materias se interpongan». Las competencias de Enseñanza (art. 4) incluía la creación y sostenimiento de «Centros docentes de todas las especialidades y grados, incluso el universitario» con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución, mientras que «el Estado podrá mantener los Centros de enseñanza ya existentes y crear otros nuevos en el País Vasco, si lo considera necesario, en servicio de la cultura general»; la expedición de títulos se establecería por una prueba de Estado conforme a las normas del Gobierno; la región se encargaría de servicios de Bellas Artes, Archivos, Museos, Bibliotecas y Tesoro Artístico. El País Vasco se encargaría (art. 5) del orden público con arreglo a la Constitución y posibilidad de intervención del Estado. Conforme al artículo 6, «el País Vasco ejecutará la legislación social del Estado y organizará todos los servicios que la misma haya establecido o establezca. El Gobierno de la República inspeccionará la ejecución de las Leyes y la organización de los servicios para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia», pudiendo el Estado designar los delegados que estimase para garantizar el cumplimiento. Se establecían las condiciones para la cooficialidad del castellano (art. 7), que para la enseñanza habría de cumplir el artículo 50 de la Constitución. Las competencias de ejecución (art. 8) incluían: las reservadas a la legislación del Estado en los artículos 15, 1 y 2 de la Constitución y régimen de establecimientos penitenciarios; Estadística y servicios demográficos; eficacia de comunicados oficiales y documentos públicos; pesas y medidas; régimen minero; «ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, salvo los derechos de reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse al Estado»; seguros generales y sociales; aguas, caza y pesca fluvial «salvo en cuanto a los aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurran fuera del territorio autónomo»; régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos; derecho de expropiación «salvo, en todo caso, la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares»; socialización de riquezas naturales y empresas económicas; marina mercante y personal marítimo; «servicios de aviación civil y radiodifusión, salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país. El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión y ejercerá la inspección de los que funciones por concesión de las autoridades del País Vasco». El artículo 9 encargaba a las autoridades regionales las medidas para la ejecución de Tratados en materias de competencia regional.

C. Galicia

En Galicia las pretensiones autonomistas se iniciaron con diversas propuestas, destacando la del Seminario de Estudios Gallegos²⁴⁴, que consideraba a Galicia como «Estado libre dentro da República Federal Española», que se articularía con una Asamblea y un Consejo de Galicia, este encargado de ejecutar las leyes votadas en la asamblea y de *dirixir a gestión dos servizos públicos do Estado galego*, en el que *cada conselleiro será jefe d'un departamento da Administración*. Bajo una formulación genérica, las facultades del Estado gallego, en el artículo 29²⁴⁵, contemplaban el régimen tributario, organización local, administración de justicia, mando de fuerzas de policía, política social, enseñanza, caminos de hierro, carreteras, tráfico marítimo, beneficencia, sanidad o legislación civil; mientras que el artículo 30 consideraba «obligaciones» del Estado gallego²⁴⁶ someterse a las

²⁴⁴ *Anteproyecto de Estatuto da Galiza*, Santiago de Compostela, Seminario de Estudos Galegos, Seizón de Ciencias Sociaes, Jurídicas i-Económicas, 1931; el documento está fechado el 6 de mayo de 1931. Una versión traducida del Anteproyecto puede consultarse en GRANJA SAINZ, José Luis de; BERAMENDI, Justo G.; ANGUERA, Pere, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, Síntesis, 2001, pp. 392-393. No fue la única propuesta, pues también formularon unas *Bases para un proyecto de Estatuto* el Secretariado de Galicia en Madrid, y otras el Instituto de Estudios Gallegos. Justo BERAMENDI posee una amplia bibliografía sobre el nacionalismo en la historiografía y el nacionalismo gallego en particular, véase, entre otros, *De provincia a nación: historia do galeguismo político*, Vigo, Xerais de Galicia, 2008. Una breve valoración jurídica de las distintas propuestas a lo largo del proceso estatutario, en la comunicación de CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, «El Estatuto gallego de 1936», *Las reformas administrativas en la II República* (V Seminario de Historia de la Administración), Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2009, pp. 237-249.

²⁴⁵ «Art. 29. Corresponden ó Estado galego as seguintes esferas de competencia:

a) Régime tributario, agás o imposto d'aduanas. O establecemento das tarifas arancelarias verificaráse por acordo antr'os poderes federal e galego.

b) Orgaización local.

c) Administración da Justiza.

d) Mando das forzas da policía, cúa orgaización corre a cárrego do Poder Central.

e) Débeda pública.

f) Política social, sin perjuizo dos compromisos gêraes.

g) O insiño en todol-os seus grados.

h) Camiños de ferro, estradas e tráfico marítimo de interés predomiñantemente galego.

i) Réxime dos institutos de Banca e Creto.

j) Dominio público.

k) Beneficenza.

l) Sanidade.

ll) Regramentazón d'espeitagos e xogos.

m) Establecements penitenciarios.

n) Lexislazón civil».

²⁴⁶ «Art. 30. Son obrigas do Estado galego, ademáis das contidas n-outros artigos d'iste Estatuto:

a) someterse ás normas geraes que dicte o Estado federal dentro das suas atribucións.

b) garantir o traballo a todol-os cidadáns, segundo as suas condicións e as suas necesidades, con arreglo ás eisenzenas da justiza social.

normas del Estado federal, garantizar el trabajo *con arreglo ás eisixenzas da xustiza social*, regular la propiedad rural y proteger las manifestaciones de la cultura gallega. El proyecto que se tuvo en cuenta en la Asamblea en Coruña, el 4 de junio de 1931, fue el de la Federación Republicana Gallega. Sin embargo, el proceso estatutario preconstitucional se paralizaría, y no sería hasta 1932 cuando una nueva asamblea de municipios, convocada a instancias del alcalde de Santiago y reunida en julio de ese año, decidió constituir una nueva comisión redactora, aprobada en diciembre por más del 77 % de los municipios. En el texto de Estatuto sometido a votación²⁴⁷ se concebía Galicia como región autónoma en el Estado español. Las competencias autonómicas estaban desglosadas en el artículo 14²⁴⁸, e incluían un amplio catálogo de servicios, entre ellos: régimen agrario y creación de instituciones para la ejecución de la reforma, así como Montes, Agricultura, Ganadería; adaptación de la legislación del Estado y ejecución de Minas, Caza, Pesca y aguas; turismo, conservación y defensa del Patrimonio; aguas minero-medicinales; obras públicas y concesiones «de todas clases» de interés regional; transporte por carreteras, caminos vecinales, vías fluviales, conducción de energía; ejecución de servicios de aviación civil y radiodifusión –a salvo coordinación e inspección estatal–; expropiación y socialización de riquezas; desarrollo de la legislación sanitaria; régimen de Fundaciones y servicios de Asistencia social; régimen de la vivienda; ordenación de servicios de contratación de mercancías. El artículo 15 otorgaba a la región competencias en los servicios de enseñanza en el marco de los artículos 48 a 50 de la Constitución, pudiendo crear y regir establecimientos en todas sus clases y grados, adaptar la legislación general, crear asignaturas de Lengua, Literatura, Geografía e Historia de Galicia, así como cátedras e instituciones de cultura gallega en establecimientos especiales o la Universidad –a

c) *regular a propiedade rural de xaito que veña a ficar ceibe de toda carga para que a traballa.*

d) *proporcionar a todos os cidadáns os medios necesarios para o seu pleno desenvolvemento espiritual.*

e) *protexer todas as manifestacións da cultura galega».*

²⁴⁷ *Estatuto de Galicia que la Asamblea regional de Ayuntamientos celebrada en Santiago de Compostela durante los días 17, 18 y 19 de diciembre de 1932, acordó proponer a la votación de los electores, conforme al artículo 12 de la Constitución.* Tipografía El Eco de Santiago, 1932.

²⁴⁸ «Artículo 14. Corresponde a la Región gallega:

a) La organización y régimen local de Galicia, sobre las bases de reconocimiento de personalidad jurídica a la parroquia rural y plena autonomía del Municipio; y la división del territorio a dichos efectos.

b) La legislación civil gallega, que podrá comprender todas las materias no reservadas al Estado en el artículo 15 de la Constitución.

c) La adaptación del Registro de la Propiedad y de la función notarial en Galicia, sin contra- decir los principios que informan la legislación general.

El nombramiento de notarios se hará por la Región mediante oposición o concurso convocados por la misma y ajustados a las leyes de la República. A ellos serán admitidos todos los funcionarios del Cuerpo con iguales derechos, pero dando preferencia a los que acrediten más perfecto conocimiento de la lengua y del derecho regionales.

la que podría otorgarse autonomía a propuesta de la región—; se declaraba la obligatoriedad del castellano y el gallego en las escuelas primarias y se otorgaban a la Región los servicios de Archivos, Bibliotecas y Museos. En fin, además de ejercer los servicios de policía (art. 16) el artículo 17 otorgaba a la región «la organización de todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido, o establezca, para ejecutar sus preceptos, sin perjuicio de la inspección del Gobierno». Las cuestiones de competencia las resolvería el Tribunal de Garantías (arts. 29 y 30). Además, se desglosaba pormenorizadamente la Hacienda (arts. 18-28), para cuyo control la Región recibía amplias competencias, declarando constituir el erario gallego: bienes de uso público no municipales y privativos del Estado destinados a servicios públicos (excepto que éstos fuesen también estatales); derechos del Estado de minas, aguas, caza y pesca; bienes e impuestos, derechos y tasas de las diputaciones o creados por la región; el producto de los impuestos cedidos por el Estado; bienes de herencias intestadas cuando el causante fuese gallego, aplicándose a fines benéficos. Se preveía una Comisión mixta (art. 37) para el traspaso de servicios —de forma gradual según acordase la Asamblea—, cuyos funcionarios dependerían de la región con respeto de sus derechos (38), aplicándose hasta

Los Registradores de la Propiedad que nombre el Estado para servir en Galicia, deberán acreditar conocimiento de las leyes de la Región, además de lo que preceptúa el último párrafo del art. 4.º de este Estatuto [conocimiento de la lengua gallega].

d) El régimen agrario; la creación de instituciones autónomas para la ejecución de su reforma; y la ordenación y fomento de Montes, Agricultura y Ganadería, sin perjuicio de las bases mínimas de defensa de la riqueza y coordinación de la Economía general, reservadas al Estado.

e) La adaptación de la legislación del Estado, y la ejecución, en lo que éste no se reserve, respecto a Minería, Caza, Pesca y régimen de Aguas y sus aprovechamientos.

f) El turismo; la conservación de Monumentos, y la defensa del Patrimonio artístico y cultural de Galicia, el cual no podrá ser enagenado [sic], ni llevado fuera de la Región.

g) La adaptación y ejecución del régimen de aguas minero-medicinales, y su inspección.

h) Las obras públicas y concesiones de todas clases de interés regional; y la ejecución, previo convenio especial con el Estado, de las comprendidas en el párrafo 6.º del artículo 15 de la Constitución que aquél no se reserve.

i) El régimen del transporte por carreteras, caminos vecinales y vías fluviales y la conducción de energía eléctrica, dentro de la Región.

j) La ejecución de los servicios de aviación civil y de radiodifusión, salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país e inspeccionar los que Galicia establezca.

k) El régimen de Cooperativas, Mutualidades, Sindicatos, Pósitos, Previsión social, Ahorro y Crédito, salvo lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución.

ll) El régimen de Fundaciones y el de servicios de Asistencia social, en todas sus formas.

n) Los servicios de Estadística en consonancia con las normas generales establecidas por el Estado.

ñ) El régimen jurídico de la vivienda.

o) La ejecución de la legislación general sobre Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

p) El establecimiento y ordenación de los servicios de contratación de mercancías y similares, conforme a las normas generales del Código de Comercio».

entonces las leyes estatales por las autoridades regionales (39). Como es sabido, a pesar de plebiscitarse el Estatuto el 28 de junio de 1936, con amplísima aprobación, y de presentarse a las Cortes el 15 de julio, el proceso se paralizaría, a pesar del intento de reactivación en 1937, y solo sería aprobado en el exilio, tras la constitución del Consejo de Galicia, el 9 de noviembre de 1945²⁴⁹.

D. Andalucía

Andalucía²⁵⁰, donde se sentía la ausencia de una conciencia regional que hubiese tomado forma en una correspondiente formación política, encontró en la «Junta Liberalista» de Blas Infante y en los escritos de Rafael Castejón un firme apoyo para la promoción de un Estatuto, del que otros discutían la urgencia u oportunidad. Las presiones de la Junta Liberalista condujeron a la convocatoria de una reunión de los presidentes de las Diputaciones, que tendría lugar el 6 de julio de 1931 en Sevilla y, en la misma ciudad, otra el 26 de febrero de 1932. En esta última se acordaron las «Bases para un Proyecto de Estatuto de Andalucía»²⁵¹ y la reunión de una Asamblea regional en Córdoba en abril.

²⁴⁹ El Consejo de Galicia fue creado el 25 de noviembre de 1944 en Montevideo por diputados exiliados, «para custodiar la voluntad del pueblo gallego expresada en el plebiscito de 1936», una manifestación que respondía «a un deber de profunda lealtad al ordenamiento jurídico constitucional»; el Consejo conseguiría la aprobación de una resolución de las Cortes en el exilio prometiendo el debate del Estatuto al regresar las Cortes a España, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, FRANCISCO, «El Estatuto gallego de 1936», *Las reformas administrativas en la II República* (V Seminario de Historia de la Administración), Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2009, pp. 238-239.

²⁵⁰ Por todos, véase LACOMBA, Juan Antonio, «La II República española y las autonomías. El caso andaluz», *Revista de Estudios Regionales*, extraordinario, vol. II, 1980, pp. 71-99. Todo el proceso puede seguirse a través de los archivos digitalizados de la Diputación Provincial de Sevilla, donde se recoge también documentación sobre los Estatutos de otras regiones: «Fuentes de la Autonomía de Andalucía | El Proceso Autonómico Andaluz durante la II República en el Archivo de la Diputación de Sevilla, 1931-1936: Estructura y Contenidos (centrodeestudiosandaluces.info)»

²⁵¹ Publicado originalmente en la prensa, pueden verse las bases, así como el ulterior anteproyecto, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 1, 1.ª época, enero-junio 1978, pp. 297-303 para las bases, y pp. 305-316 para el anteproyecto. En las *Bases* se establecía el llamado Cabildo regional, mancomunidad de Diputaciones de Andalucía, región cuya organización gubernativa correspondería al Gobierno de la República, pero que contemplaba una asamblea regional, un Consejo Ejecutivo con los ocho presidentes provinciales, y un presidente regional; se postpuso concretar la organización municipal. LACOMBA, «La II República española y las autonomías. El caso andaluz», p. 90, comenta las críticas que recibieron en su momento y su limitación al modelo de Mancomunidad provincial, constituyendo «un documento de descentralización de poderes y funciones». Las atribuciones del Cabildo figuran en el artículo 16: «Aparte de las actividades que cada Diputación Provincial desarrolle por sí, o con el apoyo del cabildo regional, cuando alguna lo solicite corresponde a éste la iniciativa, intervención, resolución y ejecución en las siguientes funciones»: a) Creación, organización y mantenimiento de nuevos servicios de Instrucción Pública y todo tipo de centros relacionados «manteniéndose en lo existente la organización nacional establecida» sin perjuicio de ulteriores delegaciones del gobierno central; b) Ferrocarriles, canales, puertos, obras de irrigación «y demás servicios de carácter público», excepto los que por interés general regulase la República; c) Ordenación de servicios forestales, agronómicos y pecuarios, Cámaras de Comercio,

La reunión fue sucesivamente aplazada hasta finales de enero de 1933, y allí confrontarían pareceres los andalucistas y los detractores de una excesiva autonomía, rechazándose las anteriores Bases y presentándose una nueva propuesta por parte de los representantes sevillanos²⁵². El 31 de enero concluía la asamblea con un «Anteproyecto de Bases para el Estatuto»²⁵³, con atribuciones

Industria, Acción Social agraria, etc.; d) Asistencia pública y Sanidad interior; e) Policía y orden urbano y rural; f) «Inspección sobre los servicios creados o que puedan crearse de aviación civil, radiodifusión, telefonía regionales y transportes mecánicos por carreteras y autopistas»; g) Cooperativa y Mutualidades, empréstitos y Tesorería. Creación de un Banco Regional; h) Finalmente, el resto de servicios «de vida interior» no reservados a la realización y sostenimiento del Poder de la República «serán de la exclusiva competencia del Cabildo Regional». Los conflictos de competencia entre la República y el Cabildo se resolverían conforme a lo que legislase el Parlamento (art. 19).

²⁵² *Proyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía que presenta a la Asamblea de Córdoba la Comisión de Ponentes designada por la Asamblea de representantes de la provincia de Sevilla*, fechado el 27 de enero, Archivo Provincial de Sevilla, LEG550/776, contemplaba una delimitación de atribuciones por la que correspondería al Estado la legislación, y a la Región la ejecución, de todas las materias recogidas en el artículo 15 de la Constitución (base. VIII), y correspondería a la región autónoma la legislación exclusiva y ejecución: a) de ferrocarriles, caminos, canales, puertos y demás obras públicas, con las limitaciones del artículo 15; b) servicios forestales, agronómicos y pecuarios; c) beneficencia; d) Sanidad interior; e) ordenación de centros de contratación de mercancías y valores; f) Mutualidades, Pósitos y cooperativas; g) ejecución de tratados y convenios en materias de competencia regional; h) política industrial; i) política hidráulica; j) socialización de riquezas naturales y empresas económicas; k) facultad, de acuerdo con el artículo 19, pár. III de la Constitución, «de modalizar [sic] la Ley de reforma agraria para atemperarla a las exigencias prácticas del país andaluz». Sucesivas bases establecían: que el Cabildo organizaría «todos los servicios establecidos por la legislación social del Estado», sometido a la inspección del Estado en su aplicación, pudiendo recabar íntegramente el orden público (X); la legislación en materia civil y la organización de la administración de justicia en todas las jurisdicciones, excepto militar y Armada, y en todas las instancias, excepto casación penal y procesal (XI); la Región tendría, en materia de enseñanza, «las mismas facultades que se conceden a cualquiera Región española», completando las enseñanzas de que careciese el territorio (XII); se obligaba a «dictar un Estatuto de Funcionarios, que regulará los derechos y deberes de los mismos, garantizando la eficacia de los servicios, la idoneidad, moralidad y responsabilidad de los funcionarios» (XIII); en el orden sanitario, establecía la responsabilidad de las Entidades correspondientes para enfermedades sobreenvenidas por mal suministro, lo que se extendía a la política de higienización de viviendas, y se remitía a una ulterior ley sanitaria regional (XIV); finalmente, le correspondería la defensa y amparo de los derechos civiles y ciudadanos «que sufran persecución o quebrantos por actos del poder central» (XV). En el curso de la Asamblea se presentaron numerosas propuestas, desde constituciones para una Federación «soberana y autónoma» con amplias facultades, hasta adaptaciones del Estatuto catalán.

²⁵³ Contemplaba el Cabildo Regional como «organismo político-administrativo de la Región», compuesto por el Presidente, la Junta ejecutiva y el Consejo legislativo. Los miembros de la Junta eran nombrados por el Presidente. Habiendo tomado como base la *Propuesta* de los representantes sevillanos, la delimitación de atribuciones aclaraba que correspondía al Estado la legislación, y a la Región la ejecución, de todas las materias del artículo 15 de la Constitución en lo que no apareciese limitado en el Estatuto (Base VIII); a la Región correspondía legislación exclusiva y ejecución (IX) de todas las materias contempladas en el documento antedicho, añadiendo «l) Ley reguladora de la Administración local»; el Cabildo organizaría los servicios ordenados por la legislación social del Estado, bajo su inspección en la aplicación (X); también la legislación en materia civil y

de diversos servicios públicos, y unas «Conclusiones» sobre la continuación de los trámites. Las actividades encaminadas a su tramitación decayeron en los años siguientes, y su reactivación en 1936 con la creación de «Acción Pro-Estatuto Andaluz» y la continuación de la campaña se verían frustradas por el inicio de la Guerra Civil.

E. Castilla y León

Desde 1931, y con especial fuerza en 1936, se debatió la conveniencia de un Estatuto para Castilla y León²⁵⁴ cuyo proceso se ha rastreado especialmente a través de la prensa, donde intercambiaron pareceres partidarios y detractores de la autonomía. Desde las primeras manifestaciones en periódicos y tempranos debates en los plenos de algunos ayuntamientos, se llegó a formular un cuestionario por parte de *El Norte de Castilla* mediante una circular de 22 de octubre de 1932²⁵⁵, pero no se retomará el debate hasta la victoria del Frente Popular y la reactivación del Estatuto catalán. Tras la reunión a instancias de la CEDA para estudiar la cuestión a finales de mayo de 1936²⁵⁶, los diputados regionales

administrativa regional y organizar la administración de justicia excepto reserva constitucional al Estado (XI); desglosaba en el apartado de Enseñanza las instituciones que se organizarían de forma autonómica: «Universidad hispano-americana, Centro de Estudios hispano-árabigos, Centro de Estudios superiores económicos. Facultad de Bellas Artes, Escuela regional de funcionarios administrativos. Escuela de especialización comercial y agrícola. Transformación de las Escuelas industriales en Colegios de orientación profesional, Escuelas progresivas de Trabajo y Universidad popular, «así como cualesquiera otras instituciones culturales y educativas de análoga naturaleza». Archivos, Bibliotecas y Museos y conservación de monumentos; mantenía (XIII) la obligación de dictar un Estatuto de funcionarios; limitaba las atribuciones sanitarias a desarrollar «la máxima protección del derecho a la salud» y a la higienización de viviendas, y mantenía la remisión a una Ley sanitaria regional (XIV); y mantenía la defensa y amparo de los derechos civiles y ciudadanos frente al Poder central (XV). Las bases XVII a XXIX regulaban la Hacienda regional, correspondiendo al Cabildo la recaudación de todos los ingresos a excepción de Aduanas, Monopolios, tasas de comunicaciones y cuotas militares; de los ingresos, junto con los de los tributos que pudiese establecer la región, ésta percibiría los rendimientos precisos para costear los servicios privativos, mientras que el Poder central satisfaría los suyos con los ingresos que percibiese, dando derecho a la región a recibirlos o reclamarlos en proporción a su territorio o población.

²⁵⁴ PALOMARES IBÁÑEZ, Jesús María, «Aproximación al regionalismo castellano durante la Segunda República», *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, núm. 5, 1985, pp. 267-294; del mismo autor, véase también «En torno al Estatuto: Castilla y León por su autonomía. El proceso estatuario en la Segunda República», en Juan Andrés Blanco Rodríguez (coord.) *Regionalismo y autonomía en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, 2004; DOMÍNGUEZ MÉNDEZ, Rubén, «El Estatuto *non nato* de Castilla y León en la prensa vallisoletana durante 1936», *aposta. revista de ciencias sociales*, núm. 60, enero-marzo de 2014, 24 p. Desde una óptica más amplia, véase la obra de ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *El regionalismo en Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 1986.

²⁵⁵ La transcribe PALOMARES IBÁÑEZ, «Aproximación al regionalismo castellano durante la Segunda República», pp. 287-288.

²⁵⁶ DOMÍNGUEZ MÉNDEZ, «El Estatuto *non nato* de Castilla y León en la prensa vallisoletana durante 1936», pp. 13-14.

acordaron nombrar una ponencia, y llegará a publicarse una propuesta de bases por parte del médico Misael Bañuelos: «El Estatuto de Castilla y León. Sus posibles bases políticas y administrativas»²⁵⁷, que planteaba la organización de un Consejo Supremo con representantes provinciales, «depositario de los poderes transferidos», y una Asamblea de Consejos. Aunque formalmente recuerda a otras propuestas de Mancomunidades provinciales, se esperaba que el Consejo tuviese «las mismas atribuciones políticas concedidas a la Generalidad de Cataluña», y lo mismo para la Asamblea en relación con el Parlamento catalán. Entre las voces favorables al Estatuto pesaba un sentimiento nacional y un agravio comparativo en relación con otras regiones, especialmente Cataluña. La propia división sobre esta cuestión en el seno de los partidos y las instituciones regionales harían que el proyecto no prosperase.

F. Cantabria

Vinculada a Castilla hubo una propuesta en Cantabria²⁵⁸, donde algunas corrientes propugnaban autonomía exclusivamente cántabra mientras otras defendían la unión con territorios de la Castilla septentrional, que merece ana-

²⁵⁷ *El Norte de Castilla*, 26 de mayo de 1936, p. 1; también reproducido en PALOMARES IBÁÑEZ, «Aproximación al regionalismo castellano durante la Segunda República», pp. 292-293. Sobre su contenido, ORDUNA REBOLLO, *El regionalismo en Castilla y León*, pp. 258 ss. El día antes, 25 de mayo, se anunciaba la asamblea que el día anterior había celebrado el Ayuntamiento de Burgos, iniciando el camino hacia la consecución del Estatuto, habiendo concurrido representantes de empresas, asociaciones, partidos, prensa, etc., se había acordado nombrar una comisión «que realice los estudios previos y encauce el movimiento, para luego extenderlo a otras provincias de idénticos anhelos e iguales aspiraciones», *El Diario de Burgos*, Lunes 25 de mayo de 1936, año XLVI, núm. 19.063, p. 1.

²⁵⁸ Sobre el regionalismo cántabro en el período, véase COLSA LLOREDA, Bernardo Francisco, *El Estatuto Cántabro de la II República. Crónica del truncado proceso autonómico de Cantabria*, Santander, Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria (ADIC) – Parlamento de Cantabria, 2008; centrando el análisis en la dimensión jurídica de la cuestión, BERMEJO CASTRILLO, Miguel Ángel, «La propuesta de Estatuto de autonomía de 1936 y la identidad jurídica de Cantabria», *Historia constitucional*, núm. 19, 2018, pp. 287-318, para entender la contextualización del proyecto véanse pp. 298 ss. donde, citando a Suárez Cortina, refiere la importancia de las transformaciones sociales y económicas que, en la segunda mitad del siglo XIX, afectan a la hasta entonces posición dominante de la burguesía santanderina, que si había prosperado por su actividad marítima, debe atender al interior del territorio, pues «al estar sustentada su prosperidad en la actividad portuaria de exportación, ligaba su suerte a los intereses económicos de su espacio proveedor castellano», p. 300; de esta burguesía surgirá el interés historiográfico por las tradiciones y el mundo rural cántabro, que no tiene al principio una traducción política pero que derivará con la contracción económica del cambio de siglo, «empujando a las capas más modestas de dicha burguesía a buscar refugio en torno al republicanismo federal», hasta que en la II República, con los autonomismos de otros territorios, resurgieron con fuerza las propuestas regionalistas. Como se aclara más adelante, en favor de la propuesta de Orallo para el estudio del proyecto por empresas y ayuntamientos «operaba el amplio grupo de simpatizantes con el que contaba entre la pequeña burguesía santanderina», p. 306.

lizarse. Se trata de un proyecto rescatado en 1936 por Antonio Orallo, portavoz del Partido Republicano Federal, que la formación había elaborado en 1932. Aparecería en *La Región* el 28 de mayo de ese año bajo el título «El Estatuto Cántabro-Castellano»²⁵⁹. Establecía como base del Estado «confederado» o «federado» una amplia autonomía local, un Consejo general del Estado como «organismo representativo y dirigente de los servicios del mismo» con personas ajenas a los Ayuntamientos, y una Asamblea o Cámara como órgano legislativo y responsable de la elección del Presidente, un largo apartado estaba dedicado a la «Jurisdicción y facultades del Estado Federado y de la Confederación»; también contemplaba tribunales propios y un delegado de la Confederación como representante del poder central. Las competencias se iniciaban con la Hacienda, «parte más delicada e importante de todo el Estatuto»²⁶⁰, otorgando a la República arbitrios de diversos medios económicos, incluyendo los ingresos de carácter patrimonial –de propiedad regional–, el

²⁵⁹ COLSA LLOREDA, *El Estatuto Cántabro de la II República...*, especialmente pp. 83 ss., para el texto del proyecto de Estatuto véanse pp. 137-146; también el análisis de BERMEJO CASTRILLO, «La propuesta de Estatuto de autonomía de 1936 y la identidad jurídica de Cantabria», pp. 306-314, que ya advierte, entre otras cosas, la confusión de los términos federación y confederación en el texto.

²⁶⁰ «a) Hacienda.

[...]

La República Española arbitrará en el Estado Cántabro-Castellano, los siguientes medios económicos:

1.º Los ingresos, rentas y bienes de carácter patrimonial, entendiéndose que pertenecerán al Estado Cántabro-Castellano, la propiedad plena de todos los montes públicos, el subsuelo y los inmuebles de igual naturaleza que no estuvieren adscritos a una función especialmente reservada al Poder Nacional.

2.º Los productos de los monopolios actuales, entendiéndose que el Poder nacional, NO PODRÁ establecer nuevos monopolios que afecten al Estado CÁNTABRO-CASTELLANO, sin previo concierto con el mismo.

3.º Los arbitrios y tasas por la prestación de los servicios públicos regionales.

4.º Los impuestos de aduanas y de transportes.

5.º El contingente regional para cubrir el déficit de los presupuestos regionales.

Y en cuanto a los recursos económicos del Estado CÁNTABRO-CASTELLANO, éste tendrá plena soberanía para arbitrar, exigir, recaudar y aplicar toda clase de ingresos, arbitrios, tasas y contribuciones, sin más limitación que la fijada en las siguientes normas, de riguroso cumplimiento:

1.^a El Estado CÁNTABRO-CASTELLANO nunca podrá arbitrar ingresos ni realizar gastos que no hayan sido previamente aprobados por la ley votada en la Asamblea o Cámara legislativa.

2.^a Los impuestos sobre las rentas de capital y sobre las herencias, serán forzosamente progresivos hasta la mitad de su base.

3.^a Nunca podrán obtenerse ingresos por concepto de los servicios de primera y segunda enseñanza.

4.^a Los ingresos por productos, rentas o ventas de montes públicos, se destinarán íntegramente a la repoblación forestal hasta que ésta sea completa.

5.^a Ninguna industria, profesión, arte u oficio, podrá ser gravada más que por un impuesto.

producto de los monopolios existentes y las tasas por la prestación de servicios públicos regionales, mientras que a la región tendría «plena soberanía» para toda clase de ingresos, con algunos límites, así prohibiendo obtenerlos por los servicios de primera y segunda enseñanza. Se reservaba la región competencias en materia de Justicia –habría un Tribunal Supremo regional–, especialmente en legislación penal, siendo común a la Confederación la mercantil, civil y laboral; la retribución de los maestros y el sostenimiento de las escuelas de primera o, en su caso, segunda enseñanza²⁶¹; el control del orden público a excepción del personal²⁶²; la beneficencia pública y privada, incluyendo la legislación²⁶³; «la ejecución, costeamiento y conservación de las obras públicas en general» y la inspección de las que hubiese en régimen de concesión, mencionando expresamente «las carreteras, tranvías, funiculares, teléfonos, caminos, puertos, canales y ferrocarriles» y su inspección, dentro de la región,

6.^a Sólo podrán arbitrar recursos de carácter coactivo, el Estado y los Municipios. Los demás organismos y corporaciones públicas, solo podrán arbitrar tasas para servicios efectivos, que nunca excederán de su costo».

²⁶¹ «c) Enseñanza.

Corresponderá al Estado CÁNTABRO-CASTELLANO el nombramiento y retribución de los maestros de primera enseñanza, así como también el de los profesores de Instituto.

La enseñanza oficial en los dos grados, será estrictamente aconfesional.

Correrá de cargo del Estado CÁNTABRO-CASTELLANO el sostenimiento de todas las escuelas de primera enseñanza que exija su censo escolar, siendo la enseñanza obligatoria y gratuita. También correrá de su cargo el sostenimiento y establecimiento de institutos o liceos de segunda enseñanza, que exijan las necesidades docentes del Estado, en cuyos establecimientos se otorgará el título de bachiller con arreglo al plan de materias que como mínimo exijan las leyes generales».

²⁶² «d) Guardería y vigilancia.

La organización, nombramiento y separación de los funcionarios de la policía judicial y social corresponderá a la Dirección general de seguridad de la República española.

La guardería, bien se califique de cuerpo de Seguridad, Guardia civil, o de otro modo, se organizará y dependerá del Estado CÁNTABRO-CASTELLANO.

El Presidente de la Comisión permanente, o el que por la Asamblea legislativa sea designado en su caso, asumirá las funciones que hoy competen al Gobernador civil en punto a vigilancia y guardería de una provincia.

Para la debida cooperación en los servicios de policía, orden, etc., el organismo federado que a esos efectos se cree guardará estrecha relación y cordialidad con los que funcionen en otras regiones, y muy especialmente con el organismo central, debiendo prestar ayuda, y hasta obediencia, a los poderes centrales personificados en el Ministerio de la gobernación, en todo aquello que, ajeno a las facultades cantonales, se convenga para la debida asistencia interregional».

²⁶³ «e) Beneficencia.

Será de cargo del Estado CÁNTABRO-CASTELLANO la beneficencia pública y privada, y es de su incumbencia también legislar sobre cuantas medidas sanitarias aconseje adoptar la defensa de la vida de sus ciudadanos.

Correrá de su cargo todo lo que se refiere al régimen de los comentarios, protección a la infancia, tribunal de menores, seguro de paro y de maternidad, etc.»

excluyendo las líneas generales²⁶⁴; las concesiones de agua para ríos regionales y concesiones y reglamentación minera²⁶⁵; finalmente, se enumeraban de forma genérica diversas actividades de fomento, como la creación y reglamentación de riqueza pública y privada «agrícola, forestal, pecuaria, industrial, minera, urbana, pesquera, comercial», turismo, conservación, espectáculos, instituciones de ahorro, ordenación y repoblación de montes, etc.²⁶⁶. En último lugar, «por simple eliminación» se enumeraban las facultades privativas de la confederación²⁶⁷: representación internacional, legislación social, codificación

²⁶⁴ «f) Obras Públicas.

Corresponderá al Estado CÁNTABRO-CASTELLANO la ejecución, costeamiento y conservación de las obras públicas en general, así como la inspección de las que por concesión realicen los particulares o sean explotadas por ellos.

Las carreteras, tranvías, funiculares, teléfonos, caminos, puertos, canales y ferrocarriles que se desenvuelvan dentro de su región y no se consideren de carácter estratégico ni pertenezcan a líneas generales, corresponderán también al Estado regional.

Las concesiones e inspección de obras públicas que correspondan a la región, como funiculares, ferrocarriles, etc., corresponderá también al Estado federado.

Se considerará como perteneciente a los servicios de la República española, la realización y conservación de los puertos que se consideren estratégicos o de seguridad nacional, bases navales, etc. Será también de cargo de la República española, el servicio y conservación de faros, señales marítimas, etc., y los ferrocarriles de interés general».

²⁶⁵ «g) Aguas, minas, ETC.

Las concesiones de aguas las otorgará el Estado CÁNTABRO-CASTELLANO en los ríos y cursos de agua que nazcan y desemboquen dentro del mismo, ocupándose también tramitar y regular cuantos expedientes se refieran a aguas regionales.

Otorgará y regulará asimismo el Estado federado, todo lo relativo a concesiones y reglamentación de minas, servidumbres eléctricas, baños y aguas minerales que alumbren dentro de su territorio».

²⁶⁶ «h) Atribuciones diversas.

Serán también de la incumbencia del Estado CÁNTABRO-CASTELLANO la ordenación e inspección de los servicios siguientes:

Creación, intensificación y reglamentación de las riquezas pública y privada agrícola, forestal, pecuaria, industrial, minera, urbana, pesquera, comercial, etc.; el turismo, la conservación y propaganda de las bellezas artísticas y naturales del país; los juegos y espectáculos públicos; las instituciones de ahorro y auxilio al crédito; la ordenación de los montes comunales, y vigilancia y reglamentación de los públicos y particulares, situados en su comarca, cuidándose de su repoblación; la desecación de marismas y pantanos; la reglamentación de la roturación de terrenos incultos, parcelaciones, etc.».

²⁶⁷ «Por simple eliminación, al precisar las facultades y atribuciones que deben corresponder al Estado cántabro-castellano, quedan implícitamente determinadas las que son inherentes a la Confederación española.

Fundamentalmente pueden catalogarse en las bases siguientes:

1.^a La representación internacional y la declaración de guerra y de paz. Los tratados internacionales, correos y telégrafos, pesas y medidas, sistema monetario, emisión de papel moneda, ejército, aduanas, leyes arancelarias y monopolios.

2.^a Legislación social. Determinación de procedimientos, tribunales para la solución de conflictos sociales, seguros de trabajo, etc.

3.^a Codificación de derechos sustantivo y adjetivo. Leyes generales, salvo las reglamentaciones administrativas correspondientes a los Estados federados.

de derechos sustantivo y adjetivo, leyes generales –excepto reglamentación administrativa–, enseñanza superior, leyes sobre «secularización, asociaciones, derechos humanos y vigilancia», organización y dirección de la policía y obras públicas «de carácter nacional», es decir, de interés general o estratégico. En definitiva, se trataba de una propuesta «claramente progresista y generosa en la distribución de competencias otorgadas al Estado federado»²⁶⁸ aunque, como el propio texto reconoce, era todavía un «bosquejo» inicial necesitado de estudio y desarrollo. Aunque su tramitación se inició con su presentación, en junio, al Ayuntamiento y Diputación santanderinos, llegando a anunciarse un plebiscito y una asamblea para su estudio, el inicio de la contienda puso fin a la propuesta.

G. Asturias

También hubo un conato de autonomía en Asturias²⁶⁹ donde, como en otras regiones, «el contenido de la reivindicación autonomista durante la República fue limitado y no llegó a plantearse formalmente ante los órganos del Estado»²⁷⁰. No

4.^a Enseñanza superior, universidades, facultades y escuelas especiales.

5.^a Leyes sobre secularización, asociaciones, derechos humanos y vigilancia sobre los Estados federados para la garantía de la obligatoriedad de estas leyes generales.

6.^a Organización, dirección de la policía judicial y social, y

7.^a Obras públicas de carácter nacional, puertos estratégicos o de base naval, ferrocarriles de interés general o estratégicos, faros y señales marítimas, navegación fluvial y marítima, carreteras de interés nacional, etc. Régimen de ríos que crucen distintas regiones, confederaciones hidráulicas, etc.».

²⁶⁸ BERMEJO CASTRILLO, «La propuesta de Estatuto de autonomía de 1936 y la identidad jurídica de Cantabria», p. 314, destaca también «su permeabilidad respecto a las principales cuestiones que habían centrado el debate regionalista», a pesar de «su carácter embrionario y el escaso nivel de desarrollo» de sus disposiciones. El 30 de junio, presentada ya la propuesta, una nota de prensa reconocía, después de desglosar las previsiones hacendísticas, de las que consideraba que la República «se llevará los ingresos más abundantes, más saneados, y además cobrará el contingente regional para cubrir el déficit», que «en los proyectos de Estatuto, la parte política, o sea, la que se refiere al Poder regional, a las contribuciones de la Región, al territorio, a los derechos, a los organismos representativos, está muy clara. Pero resulta algo obscura la parte que se refiere a la vida económica de las regiones autónomas. Y esto es lo que hay que estudiar a fondo, con un profundo sentido de la realidad», *El Cantábrico*, Martes, 30 de junio de 1936, año XLII, núm. 14.402, p. 1.

²⁶⁹ Brevemente ha sintetizado el regionalismo autonomista asturiano FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, en el recorrido por la «Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma», en Alberto Arce Janáriz (coord.) *El Estatuto de autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*, Llanera, Junta General del Principado de Asturias, 2003, con el epígrafe dedicado a las manifestaciones históricas del regionalismo, para el período republicano en pp. 36 y 37, donde se mencionan las propuestas aquí citadas, de las que destaca como rasgos comunes su «contención en el objetivo político», normalmente limitado a la descentralización administrativa; la recuperación de instituciones tradicionales; la defensa de la autonomía municipal; un sistema de representación, junto a la popular, de los concejos; Hacienda autónoma concertada con el Estado.

²⁷⁰ FERNÁNDEZ PÉREZ, «Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma», *El Estatuto de autonomía...*, p. 36. Se

obstante, tuvieron cabida en el período diversas propuestas: una, publicada por *El Aldeano* el 15 de mayo de 1931²⁷¹ como manifiesto bajo el título «Hacia la Organización de Asturias», a modo de texto de bases o «programa mínimo» que propugnaba la reorganización de organismos tradicionales, como el Concejo, con un Ayuntamiento como órgano ejecutivo y con «poder legislativo sobre todas las cuestiones, sin más limitación que el veto de la Junta General o del Estado Español» y «dueño absoluto de su hacienda» con una cuota para gastos regionales; la Junta General, «órgano de la región», como agrupación voluntaria de los Concejos y con un Procurador de cada uno; y la Diputación, con nueve procuradores «que se repartirán los distintos aspectos de la vida regional, ya que la especialización es norma de eficacia», designando entre ellos a un Procurador General, y con un Tesorero y Diputados de Cultura, Sanidad y Obras Públicas, así como de Agricultura, Industria y Mar, con otro encargado de las fuerzas de orden público regionales. Proponía una reunión de una Junta general para la discusión del Estatuto. Singular interés reviste otra propuesta de bases, aunque «estrictamente individual y académica»²⁷², contenida como apéndice en el libro de 1932 *Regionalismo: estudio general. El problema en Asturias*²⁷³, por ser su autor Sabino Álvarez-Gendín, que alcanzaría la cátedra de Derecho administrativo al año siguiente. El documento, un proyecto de Estatuto de 41 bases y 3 disposiciones transitorias, supone una desarrollada propuesta que recoge desde los sistemas de elección hasta el régimen de los funcionarios regionales. La región –para la que se preveía la posibilidad de incorporarse a León y Santander– estaría regida (base 2.^a) por una Asamblea de Diputaciones, un Consejo Regional y un Presidente. El Consejo lo integrarían (8.^a) los representantes de los departamen-

²⁷¹ El texto, junto con otros del regionalismo, ha sido recogido por FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, «Regionalismo asturiano: textos para su historia», *Los Cuadernos del Norte: Revista cultural de la Caja de Ahorros de Asturias*, año I, núm. 4, 1980, pp. 124-143, para el publicado como manifiesto de *El Aldeano* de Castropol, véanse pp. 140-142.

²⁷² FERNÁNDEZ PÉREZ, «Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma», *El Estatuto de autonomía...*, p. 36.

²⁷³ ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *Regionalismo: estudio general. El problema en Asturias*, Oviedo, talleres tipográficos Altamirano, 1932, las «Bases para el Estatuto regional de Asturias» en pp. 99-111. El libro, con amplio estudio del regionalismo y la descentralización, se inicia (cap. I) con un análisis comparado entre las regiones españolas y los Cantones suizos –donde el autor había tenido una estancia gracias a la Junta de Ampliación de Estudios–, propugnando la descentralización de servicios económicos, productivos, de obras públicas o de enseñanza secundaria y profesional; una esencial diferencia con los Cantones radica, según el autor, en que los habituales sistemas de elección directa que allí regían para Asamblea y pequeños Gobiernos colegiados no podía trasladarse a España –salvo para Asambleas regionales– especialmente por las diferencias territoriales y demográficas, requiriéndose aquí un presidente con más funciones ejecutivas. Además, se requerían para ello unas altas virtudes cívicas, «gracias daremos si llegamos a presenciar el pueblo regional elegir sus Asambleas deliberantes, y a éstas designar sus organismos administrativos y directivos», p. 11.

tos administrativos que determinase la Asamblea²⁷⁴ elegidos entre sus Diputados (11.^a), y su Presidencia –ésta podía ser externa– llevaría aneja la de Hacienda. Esencialmente «una autonomía administrativa, una descentralización de funciones ejecutivas, de servicios públicos regionales, es lo que caracteriza más bien nuestro Estatuto; aunque atribuyamos alguna función política, por delegación»²⁷⁵ como aprobar Cartas municipales, pero no la legislación municipal. Así, el marco competencial regulado en las bases 14.^a a 17.^a incluye: todas las competencias entonces encomendadas a la Diputación²⁷⁶; un elenco de competencias sobre servicios públicos regionales²⁷⁷; y la aprobación o reforma de Cartas

²⁷⁴ ÁLVAREZ GENDÍN, *Regionalismo: estudio general. El problema en Asturias*, p. 94, propone que «de primer intento la distribución de departamentos administrativos creemos podría ser, además de la Presidencia y Hacienda, los siguientes: Educación y Cultura regional, Beneficencia y Sanidad, Vías y Obras y Fomento de la riqueza regional».

²⁷⁵ ÁLVAREZ GENDÍN, *Regionalismo: estudio general. El problema en Asturias*, p. 89, aclara previamente la originalidad del proyecto al explicar que «tendrá facultades la Diputación para regular los servicios públicos y el dominio regional, incluso dictando las normas jurídicas a que han de sujetarse las concesiones que otorguen sobre este dominio (minas, aguas, pesca, caza, bosques, montes, etc.), pero respetando los principios estatales. Esto es quizás lo más avanzado del anteproyecto; pero palidece al lado de las facultades políticas que se arrojan Cataluña, Galicia y Vasconia en sus flamantes Estatutos».

²⁷⁶ «Base 14.^a Funciones de la Diputación regional serán todas cuantas les estén hoy encomendadas a la Diputación provincial, pudiendo hacerse cargo de la enseñanza secundaria, comercial e industrial –dentro de las normas que señale el Estado–, si bien continuando el personal actual comprendido en los respectivos escalafones generales, a cuyo efecto contribuirá la Diputación a los cargos del Estado con una participación de los derechos de matrícula de los educandos.

Los edificios del Estado y el material de enseñanza con destino a Institutos y el de Escuelas de comercio e industrial pasarán a ser propiedad de la Región».

²⁷⁷ «Base 15.^a Serán además de la competencia de la Diputación:

a) constituir y atender toda clase de obras de interés regional, como ferrocarriles, puertos, vías y albergues pecuarios, urbanización rural, saneamiento e higienización del campo, etc., sujetándose a las normas especiales de policía que dicte para estos servicios públicos el Estado.

b) Repoblar y reglamentar las explotaciones forestales y fluviales, incluso organizar una guardería de montes y ríos.

c) El turismo, estableciendo hoteles en coordinación con las entidades nacionales o de otras Regiones.

d) Fomentar la cultura y riqueza regional: academias, museos, escuelas y granjas agrícolas, ganaderías, piscifactorías, Institutos mineros, etc.

e) Fomentar u organizar instituciones de crédito y cooperativas de venta agrícolas y ganaderas, cajas de ahorros, de seguro contra el riesgo agrícola y pecuario, pósitos marítimos y otras análogas.

f) La conservación y custodia de los monumentos artísticos.

g) Creación y organización de toda clase de establecimientos y servicios de beneficencia, asistencia social y sanidad.

h) Régimen del protectorado de las instituciones y patronatos benéfico-privados de la Región, incluso los docentes, por [sic].

i) Regular y otorgar las concesiones forestales, ictícola y de caza, minas y aguas cuya explotación no se reserve al Estado siempre que esta riqueza no afecte a otras Regiones; y sin perjuicio del derecho de rescate que tiene aquél en caso de guerra, desorden público o calamidades nacionales, y

municipales, facultando a la Diputación para hacerse cargo de los servicios rurales. Por último, la configuración de la Hacienda, a diferencia de otros textos, se articulaba de manera concordada con el Estado.

En fin, además de otras propuestas, así la de tomar como base el proyecto de Ley del Gobierno de Romanones de 1919 o un desconocido proyecto del Partido Republicano Federal, se llegó a constituir una Comisión en 1932 con Ramón Menéndez Pidal, Ramón Pérez de Ayala, Teodomiro Menéndez y Manuel Rico Avello, sin que haya noticia alguna de sus trabajos²⁷⁸.

H. Aragón

Aragón tuvo tardíamente proyectos autonomistas²⁷⁹. El más conocido de ellos fue producto del Congreso pro-autonomía celebrado en Caspe²⁸⁰ entre el 1 y el 3 de mayo por iniciativa del grupo juvenil de izquierdas «Los Almogávares», con numerosas adhesiones, así representantes de partidos y sindicatos como Izquierda Republicana, Unión Republicana, UGT; también diversas entidades y particulares, no menos Ayuntamientos y otras instituciones. Del Congreso, en el que se presentaron las bases del futuro Estatuto, salió una Comisión encargada de la redacción definitiva, que se ultimaría a principios de junio. En el Anteproyecto²⁸¹ se constituía Aragón como región autónoma dentro del Estado español, y el título II organizaría las «Atribuciones del Gobierno de Aragón» (denominación genérica para la región, que albergaría un Parlamento y un Consejo ejecutivo con un Presidente elegido por la asamblea), y que quedaba encargado

de la legislación sobre policía y seguridad minera, hidráulica y de la sanitaria de los establecimientos minero-medicinales que dicte el Estado, y del respeto más absoluto de los derechos adquiridos.

j) Intervenir en la policía de abastos, en coordinación con el representante del Poder Central y los Alcaldes de los pueblos, y dentro de las normas generales que dicte la República.

k) Los servicios geográficos, meteorológicos y estadísticos».

²⁷⁸ FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, «Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma», *El Estatuto de autonomía...*, p. 36.

²⁷⁹ Había, no obstante, partidos de tradición regionalista, así la Unión Regionalista Aragonesa, creada en 1916 y que había presentado un proyecto en 1923, o la Unión Aragonesista, fundada en 1917 como Unión Regionalista de Barcelona; con la base de sus afiliados se fundó en diciembre de 1933 Estado Aragonés, presidido por Gaspar Torrente y en cuyo seno se formó el grupo juvenil Los Almogávares, responsable de la convocatoria del Congreso de Caspe; sobre el Congreso y la gestación del texto véase Seminario de Estudios Aragoneses y MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo, *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, Zaragoza, Alcrudo Editor, 1977; PINILLA NAVARRO, Vicente José, «El Estatuto de Caspe (1936): proyecto para la autonomía de Aragón», *Cuadernos de Estudios Caspolinos*, núm. 9, 1983, pp. 75-84; PEIRÓ ARROYO, Antonio, *Autonomía y República. El congreso y el Estatuto de Caspe de 1936*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2007.

²⁸⁰ Una crónica detallada del Congreso puede verse en un número de la que había constituido vía de expresión de Unión Aragonesista: *El Ebro. Revista aragonesista*, año XVI, núm. 190, Barcelona, junio de 1936, reproducida en *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, pp. 25-34.

²⁸¹ El texto íntegro en *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, pp. 35-41.

por el artículo 8²⁸² de un amplio grupo de servicios –exceptuando lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución–: ferrocarriles, caminos, pantanos y demás obras públicas; servicios forestales, agronómicos, pecuarios, sindicatos, cooperativas, acción social agraria; Beneficencia; Sanidad interior; centros de contratación de mercancías y valores; régimen de Cooperativas, mutualidades, pósitos e instituciones análogas. Estaba facultado para legislar sobre régimen local (art. 9) y, en exclusiva, sobre materia civil (10), organizando la administración de Justicia, nombrado a los jueces y organizando un Tribunal de Casación. El artículo 11 delimitaba qué competencias corresponderían al Gobierno de Aragón en ejecución²⁸³: ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos «que sean de interés general», a salvo «la reversión y policía de los primeros» –quizás barajando la nacionalización– y las facultades de ejecución directa que pudiese reservarse; seguros generales y sociales bajo inspección; aguas, pesca, caza, aprovechamientos hidráulicos; el Gobierno regional ejercería por Delegación

²⁸² «Artículo 8.º El Gobierno de Aragón, legislará y ejecutará directamente, las funciones siguientes:

Primero. La legislación y ejecución de ferrocarriles, caminos, pantanos y demás obras públicas de Aragón, salvo lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución.

Segundo. Los servicios forestales, agronómicos y pecuarios, sindicatos y cooperativas, política y acción social agraria, salvo lo preceptuado en el número 5 del artículo 15 de la Constitución y la reserva a que se refiere el número 1 del mismo artículo.

Tercero. La Beneficencia.

Cuarto. La Sanidad interior, excepto lo determinado en el párrafo séptimo del artículo 15 de la Constitución.

Quinto. El establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías y valores, conforme a las normas generales del Código de Comercio.

Sexto. El régimen de cooperativas, mutualidades, pósitos e instituciones análogas, con la salvedad, respecto de las leyes sociales hecha en el párrafo primero del artículo 15 de la Constitución».

²⁸³ «Artículo 11. Se concede al Gobierno de Aragón la facultad de ejecutar la legislación del Estado, en las siguientes materias:

a) Las señaladas con los números 3, 4, 5, 7 10 11 y 12 del artículo 15 de la Constitución.

b) Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos que sean de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse de todos estos servicios.

c) Régimen de seguros generales y sociales, sometidos estos últimos a la inspección que preceptúa el artículo siguiente.

d) Aguas, pesca, caza, aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución.

El Gobierno de Aragón, de acuerdo con las demás regiones interesadas, ejercerá por Delegación del Estado la inspección que a éste corresponde en las Mancomunidades hidrográficas cuyo radio de acción se extiende a territorios situados fuera de Aragón. Estas Mancomunidades se organizarán autónomamente.

e) Servicios de aviación civil y radiodifusión, salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país.

El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión y ejercerá la inspección de los que funcionen por concesión del Gobierno de Aragón».

del Estado la inspección en las Mancomunidades hidrográficas –a pesar de exceder su territorio, como el texto reconoce–; servicios de aviación civil y radio-difusión, salvo el derecho del Estado a su coordinación y pudiendo éste instalar servicios propios y ejercer inspección de los que funcionasen en régimen de concesión. Los servicios establecidos por la legislación social del Estado serían organizados por la región bajo la inspección del Poder central (art. 12). Un apartado específico (art. 13)²⁸⁴ se reservaba a la materia cultural y de enseñanza, facultando a la región para su creación y sostenimiento con sus propios recursos, reservando las prerrogativas estatales para la inspección y establecimiento de los requisitos para la expedición de títulos. Los servicios de policía (art. 14) estarían a cargo de la región con las excepciones constitucionales y la posibilidad de asumir su dirección el Estado (art. 15). Por último, el Gobierno regional se encargaría de las medidas para la ejecución de Tratados en materias regionales (16). La Hacienda (19 y 20) sería regional en el producto de los impuestos cedidos –se esperaba la creación de una Comisión mixta por Disposición transitoria primera–, un porcentaje de los Estatales, los impuestos provinciales y los que estableciese el Gobierno de Aragón; y perdía el Estado los derechos de minas, yacimientos, aguas, caza, pesca, bienes de uso público «y los que, sin ser de uso común, pertenezcan privativamente al Estado o estén adscritos a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional» se transferían al Gobierno de Aragón, «excepto los que sigan afectos a funciones cuyos servicios se haya reservado el Gobierno de la República».

Desde el punto de vista formal, o de técnica legislativa, las deficiencias del texto son especialmente acusadas en cuanto a la clarificación del reparto de competencias y su nítida delimitación, aunque las prerrogativas del Estado quedaban aseguradas por la constante remisión al artículo 15 de la Constitución y por el papel inspector en la mayor parte de los servicios de ejecución regional. Al poco de su aparición, varios «notables» presentaron otra propuesta de Estatuto –de

²⁸⁴ «Artículo 13. El Gobierno de Aragón creará y sostendrá los centros culturales y de enseñanza en todos los grados y órdenes que estime oportunos con los recursos de su Hacienda, dotada por este Estatuto. Se reserva el Estado la inspección a que se refiere el párrafo segundo del artículo 50 de la Constitución.

El Gobierno de Aragón se encargará de los servicios de Bellas Artes, Museos, Bibliotecas y conservación de monumentos y archivos.

El archivo de la Corona de Aragón, existente en Barcelona, será regido por un Patronato nombrado por mitad igual por los Gobiernos de Aragón y Cataluña.

La Universidad de Zaragoza se organizará como Universidad única en régimen de autonomía, regida por un Patronato, formado por representantes de Aragón y del Estado.

Las pruebas y requisitos que, con arreglo al artículo 49 de la Constitución, establezca el Estado para la expedición de títulos, regirán con carácter general para todos los alumnos procedentes de los establecimientos docentes del Estado y de la región autónoma».

tintes más historicistas—, conocida como *Estatuto de los cinco*²⁸⁵, referida aquí por albergar «una ordenación técnica y una utilización del lenguaje jurídico evidentemente muy superior en calidad al de Caspe»²⁸⁶, aunque «la pierde, sin embargo, en potenciación de las instituciones democráticas, pues las Cortes no son elegidas por sufragio universal sino por sufragio indirecto, por medio de los regidores de los municipios». Además de las Cortes, aparece la Diputación «para la ejecución de las leyes y el gobierno y administración de los servicios regionales»; el Justiciazgo, con el Justicia y su Corte, para la defensa de las libertades; el Tribunal de Judicantes, etc. El Título III se dedicaba a la «extensión de la autonomía» político-administrativa de Aragón, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 18-20 de la Constitución. Se enumeraban en el artículo 39 una serie de competencias legislativas²⁸⁷, o de legislación exclusiva y ejecución, que incluían

²⁸⁵ Firmado por Domingo Miral, filólogo y catedrático; Andrés Giménez Soler, arabista, catedrático de Historia con experiencia en el Archivo de la Corona de Aragón y publicaciones sobre las instituciones históricas aragonesas; Francisco Palá Mediano, notario y foralista; Antonio de Gregorio Ricasolano, catedrático de química y rector de la Universidad de Zaragoza; y Francisco Bernad Partagás, abogado, propietario y presidente de la Asociación de Labradores de Zaragoza. El texto, publicado como *Un proyecto de Estatuto de Aragón*, Zaragoza, 1936, puede verse de nuevo en *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, pp. 42-54. En la obra se hace referencia, como antecedente de esta propuesta, a las Bases presentadas el 27 de abril de 1931 por el Sindicato de Iniciativas y de Propaganda de Aragón, reproducidas en p. 43, y que en su esquemático planteamiento demandaban «el reconocimiento pleno de la personalidad jurídica de Aragón» y de su derecho histórico, haciendo énfasis en los problemas de riego y agrarios y en la necesidad de fomentar los medios de comunicación y las instituciones de la cultura aragonesa, demandando también autonomía para la Universidad de la región.

²⁸⁶ Así lo afirma, para la voz «Estatuto de Autonomía», la *Gran Enciclopedia Aragonesa*, al ponderar que «ambos proyectos, representan el grado máximo de concreción de la idea regional y de perfección técnica en la escasa historia estatutaria aragonesa, tan trágicamente truncada, aun cuando puedan señalarse diversas diferencias o peculiaridades, signo de su distinta orientación política y hasta, en otro sentido, de la calidad jurídica de sus firmantes». La fidelidad a la tradición histórica del Estatuto de los cinco no se correspondía con el nivel de democratización de las instituciones que sí ofrecía el proyecto de Caspe, aunque este adolecía de lo primero.

Estatuto de Autonomía - Página de voz - Gran Enciclopedia Aragonesa OnLine (enciclopedia-aragonesa.com)

²⁸⁷ «Artículo 39. Corresponde a la Región aragonesa la legislación exclusiva y la ejecución directa en las siguientes materias:

- a) Régimen político-administrativo de la Región.
- b) Régimen de las colectividades políticas integrantes de la Región aragonesa (Comarcas y Municipios).
- c) Derecho civil, salvo lo dispuesto en el artículo 15, núm. 1 de la Constitución de la República.
- d) Organización de la Administración de Justicia en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a los preceptos de la Constitución y a las leyes orgánicas y procesales del Estado.
- e) Organización y régimen de la Justicia municipal y nombramiento de los funcionarios y auxiliares que han de servirla.
- f) El establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías y valores, conforme a las normas generales del Código de Comercio.

el régimen político-administrativo regional, organización de la Justicia, creación y sostenimiento de centros de enseñanza y culturales, organización de la Universidad, Beneficencia y Sanidad Interior, ferrocarriles, y obras públicas, etc. En el artículo 40 figuraban las competencias de ejecución²⁸⁸ de la legislación del Estado, entre otras, ferrocarriles, carreteras o teléfonos de interés general, «quedando a salvo para el Estado la reversión y policía» de los dos primeros o la ejecución directa; bases mínimas de la legislación sanitaria interior, derecho de expropiación, socialización de riquezas y servicios de aviación civil y radiodifusión, salvo la coordinación del Estado. Se regulaban también las competencias financieras, por las que la Región recibiría por delegación del Estado las facultades de recaudación, exceptuando Monopolios y Aduanas, y se transferían los

g) Creación y sostenimiento de centros de enseñanza en todos los órdenes y grados, dotados con los recursos de la Hacienda regional, siempre con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución y con independencia de las Instituciones docentes y culturales del Estado.

h) Organización en régimen de autonomía, bajo el Patronato de la Región, de la Universidad aragonesa, con facultad para expedir títulos académicos y profesionales.

i) Servicios de Bellas Artes, Museos, Bibliotecas, conservación de Monumentos y Archivos.

j) La Beneficencia pública y particular.

k) La Sanidad interior, salvo lo dispuesto en el núm. 7 del artículo 15 de la Constitución de la República.

l) Los servicios forestales, los agronómicos, pecuarios, sindicatos y cooperativas agrícolas, política y acción social agraria, salvo lo dispuesto en el párrafo 5.º del artículo 15 de la Constitución y la reserva sobre leyes sociales consignada en el núm. 1 del mismo artículo.

m) Ferrocarriles, caminos y demás obras públicas de la Región aragonesa, salvo lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución.

n) Cooperativas, mutualidades y pósitos, con la salvedad respecto a las leyes sociales contenida en el párrafo 1.º del artículo 15 de la Constitución.

o) Guardería rural y forestal».

²⁸⁸ «Artículo 40. De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Constitución, la Región ejecutará la legislación del Estado en las siguientes materias:

1.ª Pesas y medidas.

2.ª Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y la coordinación de la economía nacional.

3.ª Ferrocarriles, carreteras, teléfonos que sean de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los ferrocarriles y de los teléfonos y la ejecución directa que pueda reservarse de todos estos servicios.

4.ª Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

5.ª Régimen de seguros generales y sociales, sometidos estos últimos a la inspección que preceptúa el artículo 49.

6.ª Aguas, caza y pesca fluvial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución.

7.ª Régimen de prensa, asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

8.ª Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

9.ª Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del estado y de las regiones.

10.ª Servicios de aviación civil y radiodifusión, salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país».

derechos de bienes y servicios públicos, excepto los afectos a funciones cuyos servicios se hubiese reservado la República. En el Título IV, que recogía los «límites de la autonomía», se aclaraban algunas cuestiones competenciales, garantizando el papel del Estado en la ejecución de los Tratados si no lo hiciere la región en materias de su competencia, y el sometimiento a las pruebas y requisitos conforme al artículo 49 de la Constitución para la expedición de títulos; por el artículo 54 se especificaba que el Estado podría instalar en la región servicios propios de radiodifusión, y ejercer inspección de los que funcionasen por concesión; y el artículo 55 aseguraba la dependencia del Estado de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro, que rebasaba territorio aragonés, «mientras tanto conserve la necesaria autonomía». La propuesta no tuvo más recorrido, a diferencia de la de Caspe, elevada al Gobierno pero cuya tramitación fue cortada por la Guerra Civil.

I. Valencia

El autonomismo en Valencia²⁸⁹ presentará también dos momentos, inicial y final, de sus pretensiones. En 1931 tiene lugar la primera propuesta, originada en el Partido de Unión Republicana Autonomista, de ideología «blasquista» y vinculado al Partido Republicano Radical. El 6 de mayo de 1931 el Ayuntamiento de Valencia aprobaba por unanimidad la propuesta de su alcalde, el blasquista Agustí Trigo, de invitar a los Ayuntamientos de Alicante y Castellón, Diputaciones y sectores sociales de las 3 provincias para formar una ponencia, que daría lugar al texto presentado como Anteproyecto el 11 de julio²⁹⁰. La propuesta preveía una Asamblea unicameral y un Consejo ejecutivo como organismos del *Govern* de la Región. La mayor parte del texto está dedicada al reparto competencial, con el Título IV dedicado a las *Facultats pròpies i exclusives del Poder Regional*²⁹¹, que comprendía las facultades de enseñanza, régimen municipal y comarcal,

²⁸⁹ MANCEBO ALONSO, María Pilar, «Anteproyecto del Estatuto valenciano en la Constitución de 1931 y reacción de los partidos políticos valencianos ante el hecho estatutario», *Saitabi*, núm. 50, 2000, pp. 319-340. Para los diversos proyectos autonomistas, AGUILÓ I LÚCIA, Lluís, *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, Valencia, Corts Valencianes, 1992, pp. 59-68 para el *Estatut* de 1931.

²⁹⁰ Puede consultarse como parte del Apéndice I, «Avantprojecte d'Estatut de la Regió Valenciana», GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Barcelona, Curial, 1974, pp. 813-819.

²⁹¹ «Art. 5. Al Govern de la Regió Valenciana correspondrà conèixer d'una manera especial en les següents matèries:

A) L'ensenyança en tots els seus graus i els altres serveis d'Instrucció pública i Belles Arts, qe es subjectaran a les normes que s'indiquen:

1. La primera ensenyança serà gratuïta i obligatòria per a tots els infants de més de cinc anys.
2. Serà obligatòria l'ensenyança de la llengua castellana en les escoles de primera ensenyança. si són terres de llengua vernàcula, i la valenciana si són terres de parla castellana.

obras públicas interiores, servicios forestales y agronómicos, explotación y conservación de la Albufera, Beneficencia y Sanidad, Policía y orden público. Además, el artículo 7²⁹² contemplaba, para la transferencia de servicios, la de toda la organización administrativa vinculada a los mismos con su correspondiente personal y bienes, cambiando simplemente la dependencia orgánica. En cuanto a las facultades de la región en materias reguladas por leyes generales se articulaba el Título V (arts. 10-13)²⁹³, incluyendo las facultades de ejecución en

3. En les pblacions on es parle la llengua valenciana es donarà en el nostre idioma l'ensenyança i sols quan es sàpia bé llegir i escriure en valencià es passarà a l'estudi del castellà.

4. En el Instituts, Normals, Escoles de Comerç, etc. hi haurà càtedres obligatòries de llengua, literatura, geografia i història valencianes.

5. La Universitat fruitirà de règim autònom, considerant-se el fogar de la cultura i esperit pairals. Existirà llibertat lingüística per a les funcions d'alta cultura i investigació científica.

B) El règim dels Municipis i Comarques a base de plena autonomia per a uns i altres.

La Comarca és la demarcació natural: Maestrat, Plana, Ribera, etc. L'Assemblea Regional establirà el número i límits de les Comarques.

En Alacant i Castelló radicarà una Delegació del Consell, integrada per Diputats alacantins i castellonencs, per a eixecutar els acords de l'Assemblea i del Consell en aquells serveis que hui corresponen a les Diputacions.

El Municipis i les Comarques podran unir-se o mancomunar-se prèvia aprovació de l'Assemblea.

El Cos de Secretaris municipals s'integrarà segons normes establides per l'Assemblea, el nomenament de Jutges municipals serà també regulat per dita Assemblea.

Constituirà matèria peculiar dels Municipis que seran nomenats per sufragi universal directe:

La policia urbana, mercats i productes alimenticis, subministre d'aigües, festes i espectacles, beneficència i ensenyança municipal, transports dins el territori i arbitris propis.

C) Totes les obres públiques dins del territori valencià, exceptuant-se els ferrocarrils, ports i canals d'interès general.

D) Tots els seveis forestals i agronòmics, inclús les plagues del camp i, en general, tot lo relatiu al règim del cultiu de la terra.

E) L'explotació i conservació de l'Albufera i la dessecació de l'aiguamoll.

F) Beneficència i Sanitat.

G) Polívia i ordre public dins la Regió e temps normal. Una vegada declarat l'estat de guerra, quedarà en suspens l'exercici d'esta facultat».

²⁹² «Art. 7. Passarà a poder de la Regió Valenciana tota l'organització de serveis tocants a les matèries enumerades que tinga l'Estat espanyol en territori valencià. Aixina també passaran a la propietat de la Regió tots aquells béns de domini públic que estan afectes al compliment dels indicats serveis.

Seran transferits al Govern de la Regió Valenciana tots els documents de les oficines i dependències de l'Estat Central, relacionats amb les dites matèries. També es farà entrega de tots els documents de caràcter històric que s'hagen tret d'Arxiu de la Regió, tant públics com privats, que acreixeran el fons de l'Arxiu general del Reine de València.

El personal de l'Estat Central afecte als indicats serveis passarà a dependre dels Poders Regionals. El personal de les actuals Diputacions dependrà de l'Assemblea».

²⁹³ «Art. 10. En matèries de mines, aigües, caça, peixca i comunicacions, encara que la facultat de fer i modificar les lleis per què es regulen pertany al Parlament espanyol, recauran en el Govern regional les facultats del Govern central en quant a l'eixecució de les dites lleis dins del territori de la Regió Valenciana.

Art. 11. També correspondrà al Govern de la Regió l'eixecució de les disposicions de legislació social dins del territori regional.

materia de minas, agua, caza, pesca, comunicación, disposiciones de legislación social, expropiación forzosa o establecimiento de servidumbres para servicios y concesiones.

Los ulteriores proyectos aparecerían ya iniciada la Guerra Civil, el primero de ellos, el 23 de diciembre de 1936, presentado por la CNT de Valencia²⁹⁴. Como en otros casos, no se pudo llegar a materializar el proyecto autonomista.

J. Baleares

En Baleares, en el verano de 1931, días 20 a 23 de julio, tuvo lugar una Asamblea de municipios en Mallorca en la que fue presentado un Anteproyecto de Estatuto elaborado por la Asociación por la Cultura de Mallorca²⁹⁵, que organizaba la autonomía en tres instituciones: los *Consells* municipales, las Diputaciones insulares²⁹⁶, y un *Gran i General Consell* como organismo superior

Art. 12. Correspondrà igualment al Govern regional l'execució i aplicació de la legislació sobre expropiació forçosa, establiment de servituds en favor de determinats serveis i concessions, i totes aquelles que limiten l'exercici del dret de propietat a favor d'un interès declarat d'utilitat pública.

Art. 13. Abans que el Govern regional convinga un Tractat de comerç amb nació estrangera tindrà el deure de consultar les normes generals amb el Govern regional, el que donarà compte a l'Assamblea en sessió secreta. El Consell informará sobre els punts que afecten a l'economia valenciana».

²⁹⁴ CUCÓ I GINER, Alfons, historiador que trató ampliamente *El valencianismo político*, Ariel, 1977, reeditado con prólogo de Emili Giralt, *El valencianisme polític: 1874-1939*, Catarroja, Ed. Afers, 1999; se cita aquí por su artículo específico «L'Anarcosindicalisme i l'Estatut d'Autonomia del País Valencià (1936-1939)», *Recerques: Història, economia i cultura*, núm. 2 (Ejemplar dedicado a: *Política i economia a la Catalunya del segle XX*), 1972, pp. 209-222, recoge el texto del Estatuto del País Valenciano (provincias de Valencia, Alicante, Castellón de la Plana, Murcia y Albacete) en pp. 216-222. Se trataba de un proyecto de bases, articuladas por materias, cuya organización contemplaba un Pleno Regional de Delegados, un Presidente y un Consejo Ejecutivo Regional. La Base 3.^a estaba dedicada a la Economía, cuyas competencias ejercería un Consejo de Economía; la Base 4.^a estaba dedicada a la Hacienda, la 5.^a al trabajo; la 6.^a a la cultura, con competencias en todos los grados de enseñanza –con obligatoriedad de enseñanza del castellano hasta secundaria–, obligatoria y gratuita para la elemental y primaria, así como legislación exclusiva y ejecución directa para Servicios de Bellas Artes, Museos, Bibliotecas, Archivos y Conservación de Monumentos; la base 7.^a organizaba las obras públicas y comunicaciones, «con plena autonomía» para obras y transportes regionales, incluida la jurisdicción de todo tipo de aguas, realizándose las obras y comunicaciones que excediesen el territorio mediante la regulación de un «organismo interregional»; la base 8.^a se dedicaba a la Sanidad y asistencia social, con plena competencia interior, ejecución de las bases mínimas del Estado y asistencia gratuita; la base 9.^a se dedicaba al Derecho privado y justicia y la 10.^a a Defensa y seguridad, con las dos últimas para modificaciones y disposiciones transitorias, estas contemplando una Comisión Mixta para el traspaso de servicios.

²⁹⁵ El texto del Anteproyecto, fechado el 19 de junio, puede consultarse en GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Barcelona, Curial, 1974, pp. 821-828.

²⁹⁶ Estos Consejos tendrían 27 diputados en el caso de Mallorca, 9 en el caso de Menorca e Ibiza. Además, el artículo 11 contemplaba los cargos del *Consell de Govern*, compuesto de un Presidente y seis Consejeros, que tendrían la denominación y atribuciones de: Consejero

interinsular. El Título III regulaba las competencias²⁹⁷, de nuevo bajo un organigrama federal, separando cartesianamente –se trata de otro proyecto anterior a la Constitución– las correspondientes al Estado, que incluían relaciones internacionales, defensa, nacionalidad, legislación penal, social y mercantil, reglamentación de los servicios de Correos, Telégrafos y Radiocomunicación o Sanidad

Presidente: Presidencia y Gobernación –el cargo debía recaer en la misma persona que detentaba la Presidencia de la Diputación, según el artículo 12–; Consejero de Hacienda; Consejero de omento; Consejero de Instrucción y Cultura; Consejero de Sanidad y Previsión; Consejero de Trabajo y Economía; Consejero de Agricultura, Industria y Comercio. Menorca e Ibiza podrían regular por sí mismas el régimen de sus Diputaciones.

²⁹⁷ «Art. 23. En la delimitació de facultats entre les dues esferes de l'administració, es consideren com a pertanyents al Poder federal de l'Estat les funcions inherents a la seva sobirania. Són per tant funcions de l'Estat:

- a. Les relacions internacionals i representació diplomàtica i consular.
- b. L'Exèrcit i l'Armada, fortificació de costes i fronteres i tot quant fa relació a la defensa nacional.
- c. Les condicions per ésser espanyol i l'exercici dels drets individuals i polítics establerts en la Constitució.
- d. El règim aranzelari i tractats de Comerç i Duanes.
- e. Labanderament de vaixells mercants, i drets i beneficis que concedeix.
- f. La legislació penal, social i mercantil, comprenent la darrera el règim de propietat industrial i intel·lectual.
- g. Les peses i mesures, el sistema monetari i les condicions per a l'emissió de paper moneda.
- h. La reglamentació dels serveis de Correus, Telègrafs i Radiocomunicació.
- i. L'administració de justícia i règim penitenciari, feta excepció de la justícia municipal.
- j. L'ordre públic.
- k. La sanitat exterior.
- l. El règim concordatari.

Art. 24. Es consideren funcions dependents de l'organització autonòmica regional, les no inherents a la sobirania estatal, o sien:

1. La constitució, interpretació i aplicació dels estatuts reguladors d'aquesta autonomia.
2. L'administració local, comprenen-hi l'organització i règim municipal i dels seus funcionaris: recretaris, interventors, metges, inspectors de sanitat i altres titulars.
3. Organització i administració de la justícia municipal.
4. Règim tributari i econòmic, incloent impostos, contribucions, emprèstits, pressuposts i comptes.
5. Vida i política econòmica de la regió, organització corporativa, Consell d'Economia, Cambres Agrícoles i de Comerç, de la Propietat i en general les institucions relacionades amb l'economia pairal.
6. Port franc i aeroport, comerç de cabotatge, indústries de mar.
7. Higiene, Sanitat i Previsió.
8. Ensenyança primària i secundària; Escoles Normals i Tècniques de Comerç, de capataços d'Indústria, Agrícoles, i Escoles de patrons de Cabotatge i de Pesca, d'Arts i d'Oficis, etc.
9. Estructuració agro-pecuària, i qüestions socials agràries annexes.
10. Beneficència pública i privada, general i particular.
11. Obres públiques, Mines, Aigües, Salts d'aigua, Ferrocarrils, Tramvies, Ports, Carreteres i Monts. Turisme, tresor artístic, arqueològic i natural del territori. Jocs i espectacles públics.
12. Cultura intel·lectual i física».

exterior; de las propias de la región, en la que se agrupaban los grandes servicios de ejecución directa: así la administración local y de Justicia, vida política y económica, Higiene, Sanidad y Previsión, Beneficencia, Enseñanza primaria y secundaria tanto normal como técnica, Obras públicas incluyendo minas, aguas, ferrocarriles, tranvías, carreteras, puertos, turismo, etc. No obstante, el texto resultante de la Asamblea se vio lastrado por la ausencia de representantes menorquinos y fuerzas políticas de izquierda²⁹⁸, siendo aprobado como Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Mallorca e Ibiza²⁹⁹. En líneas generales, mantenía la organización del documento anterior, con algún añadido en las competencias estatales (art. 21)³⁰⁰, introducía un artículo (22) de facultades puramente ejecutivas para la región³⁰¹, así la recaudación de tributos, régimen de prensa, expropiación forzosa y leyes agrarias cuya aplicación podría suspender cautelarmente las Diputaciones. Por último, también había algunas variaciones en las competencias autonómicas (art. 23), incluyendo la constitución, interpretación y aplicación de los estatutos reguladores de la propia autonomía, refundiendo algunas competencias, separando otras, y añadiendo varias nuevas³⁰²; así como un

²⁹⁸ GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme i Autonomia a Catalunya...*, p. 820, aclara en la nota introductoria a los textos baleares que «*la inassistència dels representants de Menorca, així com dels partits polítics d'esquerra, exceptuat el Partit Republicà Federal, reduí notablement l'amplitud de la reunió tot i que l'avantprojecte fou aprovat amb algunes esmenes pels representants de Mallorca i Eivissa, i així es convertí en Projecte d'autonomia d'aquestes illes*».

²⁹⁹ Véase, dentro del Apéndice I, «Projecte d'Estatut Autonomí de Mallorca i Eivissa», fechado el 23 de julio de 1931, en GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalisme i Autonomia a Catalunya...*, pp. 829-834.

³⁰⁰ El artículo 23, reenumerado como artículo 21, contemplaba la competencia del Gobierno de la República para la legislación civil, inmobiliaria, mercantil, penal, social y procesal, «*inclús el règim de propietats especials excepte aigües i mines*»; añadía a la sanidad exterior la inspección de la interior; contemplaba también el régimen concordatario.

³⁰¹ «Art. 22. *Serà facultat del Poder de la República la legislació, i de les Diputacions insulars l'execució, en les matèries següents:*

a. *La recaptació de tributs i monopolis de la República.*
b. *El règim de premsa, associació i reunió, i tota classe d'espectacles públics, en el que no afecti a l'ordre públic.*
c. *L'expropiació forçosa per causa d'utilitat pública.*
d. *Les lleis agràries, l'aplicació de les quals podran suspendre les respectives Diputacions, si així ho aconsellen les condicions especials de Mallorca i Eivissa, en tant no s'arriba a un acord amb l'Estat.*

e. *El nomenament de jutges, fiscals i funcionaris de la justícia municipal».*

³⁰² Entre ellas:

«l. *El dret de petició al Govern de la República de les disposicions i lleis que aconsellen les necessitats particulars de Mallorca i Eivissa.*» m. *La designació de dos diputats amb títol d'advocat per formar part de la Sala de l'Audiencia que hagi de fallar en apel·lació de judicis, quan es tractin punts de dret foral.*

n. *El règim pel nomenament, separació, drets i prerrogatives dels funcionaris tècnics dels organismes locals, que s'haurà de fer entre els pertanyents als respectius Cossos oficials.*

La corresponent llei orgànica regularà la dependència dels dits funcionaris de la Diputació insular, amb independència de les autoritats locals del punt d'exercici.

mecanismo transitorio de concierto con el Estado u otras regiones (24) para la atención de los servicios de ejecución, especialmente la enseñanza³⁰³. El proyecto autonomista balear tampoco prosperaría.

1.2.2.2 EL NIVEL PROVINCIAL

Aunque no es cuestión en la que profundizar en este estudio, parece oportuno dar algunas breves notas de los regímenes provincial y municipal, ambos con una consolidada estructura heredada del período anterior y sólido pilar del funcionamiento de las instituciones del Estado. La Provincia, surgida como unidad política en 1812 y consolidada en 1833, al margen de otras previsiones en su evolución³⁰⁴, llegaba al siglo xx: «1.º Como una derivación territorial de los servicios del Estado; 2.º Como entidad jurisdiccional local, con vida propia, aunque sea artificial, intereses propios, y una organización de “autoadministración”»³⁰⁵; presentando de un lado una derivación de la Administración central y, de otro, unos ámbitos concretos sobre los que se desarrollaba; como representantes del Poder central y cabeza del régimen provincial, los Gobernadores estaban subordinados al Ministerio de Gobernación —aunque también había servicios dependientes de otros Departamentos—. Alcanzaba su configuración más reciente por el Estatuto de 1925, que da buena cuenta de la trayectoria histórica de la circunscripción

o. El règim tributari i econòmic, incloent impostos, contribucions, emprèstits, pressuposts i comptes.

p. La creació de tribunals mercantils, a base de simplificar les normes processals amb aplicació del dret substantiu comú.

q. La regulació bancària regional, i dret de crear el Banc Agrari Regional, amb facultat d'emissió de cèdules de crèdit i obligació d'afavorir l'augment de propietaris i subvencionar sindicats, cooperatives, etc.».

³⁰³ «Art. 24. *Per atencions dels diversos serveis esmentats en l'article anterior, especialment pels d'ensenyança o per algun aspecte accessore dels mateixos, la Diputació de Mallorca es reserva el dret de concertar interinament enteses, condicionades i provisionals, amb la República Espanyola, l'Estat Català o altre, en tant no s'arriba a la implantació definitiva de tota l'administració autonòmica.*».

³⁰⁴ Véase especialmente ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Federación Española de Municipios y Provincias (INAP-CEPC), 2003; el autor ha tratado también la organización de *Intendentes e intendencias*, la trayectoria de la autonomía en diversas regiones y, en concreto, la *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia (1833-1990)*, Segovia, Diputación Provincial, 1991.

³⁰⁵ Véase POSADA, Adolfo, *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897, pp. 435 ss., cita de p. 437; señalaba también que en el primer aspecto, «la Provincia no vive según principios de *descentralización*», y que en el segundo su organización entraña una negación del principio de la *autonomía*», pues se gestionaban en ella los intereses del Estado bajo la subordinación a los Ministerios, señaladamente con una dependencia directa de su cabeza, el Gobernador, en el que «se confunden las dos funciones de la Provincia», al Ministerio de Gobernación. En la Provincia se desarrollaban los intereses del Estado bajo «una derivación subordinada del personal político y administrativo central».

provincial y organiza su régimen administrativo³⁰⁶. La figura de mayor relieve a la cabeza del territorio seguía siendo el Gobernador provincial³⁰⁷, representante del poder central y con amplias facultades, especialmente en lo que concierne al orden público y a la higiene y sanidad –competencias que reflejaban las de Gobernación–, y en lo que le fuese conferido de las restantes materias³⁰⁸, confir-mándolo como gestor de los servicios que el Poder central desarrollaba a nivel provincial. Las Diputaciones, por su parte, se mantenían para el régimen privati-vo de la Provincia bajo una forma de corporativismo municipal.

No obstante el reconocimiento de la estructura provincial como «artificial», se reconocerá de la misma forma su valor como realidad administrativa de un siglo de funcionamiento como realidad práctica de la organización estatal³⁰⁹, lo que llevara al Constituyente de 1931 a reconocer la Provincia en el marco de la

³⁰⁶ Véase la amplia exposición del Real Decreto de 20 de marzo de 1935, *Gaceta* de 21 de marzo, reconociendo a la Provincia «sola Entidad territorial intermedia de carácter administrativo», de origen puramente legal; se enfatizaba su consideración no tanto como división territorial –utilizada a conveniencia del Estado– como vía de articulación de los servicios a nivel local.

³⁰⁷ Puede verse la obra clásica de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Prefectos y gobernadores civiles: el problema de la Administración periférica en España», *La Administración española*, Madrid, 1964; sobre la figura en concreto, VV. AA., *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, 1997; para el período, una visión histórica de los gobernadores –no del Gobierno Civil como institución– con nómina de ellos, SERRALLONGA I URQUIDI, Joan, «El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939», en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, 2007, 54 p.

³⁰⁸ Véanse, por ejemplo, los artículos 37, que les otorgaban el Gobierno de las provincias y las facultades que les delegase el Gobierno o les correspondiesen por la Constitución y las leyes; el mantenimiento del orden público, en el 39; el artículo 42, que les encargaba velar «por el exacto cumplimiento de las leyes sanitarias e higiénicas, adoptando en casos necesarios, bajo su responsabilidad y con toda premura, las medidas que estime convenientes para preservar la salud pública de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección y otros riesgos análogos, dando cuenta inmediatamente al Gobierno»; o el 46.1, que les atribuía «ejercer respecto de los servicios de Gobernación, Instrucción pública, Fomento, Trabajo, Comercio e Industria, y demás a cargo del Estado, la autoridad y atribuciones que se le confieran por esta o por cualesquiera otras leyes, Decretos, órdenes y disposiciones del Gobierno»; el además de poder suspender acuerdos de la Diputación (46.2) y otras facultades inspectoras e informadoras para el Gobierno.

³⁰⁹ POSADA, *La nueva Constitución...*, p. 138, «la provincia, circunscripción que se considera a menudo pura creación artificial, por su origen en un Decreto del poder central (1833), y que tras cerca de un siglo de historia continúa siendo considerada una obra arbitraria y artificial, como si el siglo XIX se hubiese deslizado fuera de la historia de España; la provincia, digo, aparece constitucionalmente puesta de relieve (arts. 10, 11 y 12) en este esbozo de organización constitucional, en buena parte concebido, sin duda, bajo presiones regionalistas, sobre todo de Cataluña». PÉREZ SERRANO, *La Constitución española...*, p. 87, llegará a decir en conocida expresión que el artículo podría titularse «la venganza de la provincia», porque «esta institución, nacida hace un siglo como creación arbitraria del legislador, ha venido siendo constantemente fustigada, y apenas ha dejado de hablarse de la necesidad de su supresión siempre que el tema de nuestra reforma local se suscitaba. Pero llegado el momento de reorganizar nuestra estructura, la provincia, que en noventa y nueve años ha adquirido realidad indudable y ha servido de núcleo para todas nuestras jerarquías administrativas, se resiste a desaparecer, y es preciso conservarla, aun en los casos mismos en que va a subsumirse en un todo regional superior».

organización nacional, específicamente en su artículo 10³¹⁰, sin más especificaciones en cuanto a su organización –al margen de su configuración como conjunto de municipios mancomunados– que la remisión a una ley de desarrollo, que no se llevaría a cabo³¹¹.

No siendo necesario, en este punto, profundizar más, se comprobará que la Provincia continuará existiendo como nivel territorial por excelencia de desarrollo de servicios de la Administración central, tanto en las numerosas estructuras provinciales heredadas –en las que se pudieron hacer puntuales modificaciones– como en algunos de los nuevos servicios creados. Sirva de momento, como significativo ejemplo de la utilidad que el nivel provincial prestaba al desarrollo de los servicios Estatales, la mencionada Ley sobre Asociaciones profesionales de patronos y obreros de 8 de abril de 1932 –que los partidos marxistas calificaron de «fascista»–, que no solo otorgaba a los Delegados provinciales de Trabajo pleno control del asociacionismo a nivel provincial, sino que reconocía a los Gobernadores civiles como suplentes en dichas competencias donde no hubiese constituidas las delegaciones.

1.2.2.3 EL PAPEL DE LOS ENTES LOCALES

El marco esencial desde el punto de vista del régimen local continuaba siendo el Estatuto Municipal de 1924³¹². La propia norma reconocía los antecedentes por

³¹⁰ «Artículo 10.

Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos.

En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.

En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.

Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico».

³¹¹ Para la normativa provincial, especialmente en los aspectos que afectaban al personal, siguieron siendo habituales los compendios normativos: *Estatutos y Reglamento de la Asociación de Funcionarios de la Excma. Diputación de Málaga*, Málaga, Talleres-Escuela de la Casa de Misericordia, 1931; BARAHONA, Manuel; FRÍAS, Nicolás, y MARTÍNEZ PEÑALVER, C., *Funcionarios administrativos de Ayuntamientos y Diputaciones. Obra adaptada al programa mínimo, único, de 25 de enero de 1926*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1933 (4.ª ed.).

³¹² Aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924. Comenzaba apuntando, en un extracto conocido de la Exposición: «El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesitase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde». La norma, de una notable calidad técnica, acusaba cierto corporativismo en la definitiva configuración de la organización política municipal.

los que se había intentado renovar el sistema municipal, remontándose a la ley de 2 de octubre de 1877 y, de entre los numerosos intentos posteriores, al proyecto de Maura de 1907, sucesivas veces retomado. El Estatuto municipal, además de consagrar la autonomía de los municipios y articular mecanismos democráticos para su gobierno, «ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal», estructurando los mecanismos para la municipalización de servicios:

«Primero. Los Ayuntamientos podrán construir ferrocarriles y tranvías suburbanos, hasta un límite de 40 kilómetros de su término, previo acuerdo con las demás Corporaciones interesadas y sin necesidad de concesión por parte del Estado.

Segundo. Los Ayuntamientos podrán y deberán abordar sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de Corporaciones, Academias y Centros, en peregrinación interminable de años y años: el acuerdo municipal, que por sí solo ahorra dos períodos de la expropiación forzosa, será examinado únicamente por la Comisión sanitaria central o provincial y, según los casos, y los beneficios vigentes se aplicarán a obras de higiene y salubridad que en la actualidad no eran protegidas como las de ensanche propiamente dicho.

Tercero. Los ayuntamientos podrán acordar la municipalización, incluso con monopolio, de servicios y Empresas que hoy viven en un régimen de libertad industrial. No es posible omitir esa función en un Estatuto municipal; el nuevo regula, sin inclinarse a radicalismos societarios ni a estrecheces conservadoras, y al efecto admite la expropiación de industrias y Empresas y la rescisión de concesiones, precisando con detalle y en justicia la manera de indemnizar a los expropiados. Y no se crea que nos dejamos arrastrar por el afán de socializar, no: sentimos desconfianza hacia la capacidad industrial de los Ayuntamientos, y por ello les forzamos a organizar el servicio municipalizado, bien en forma de Empresa privada, bien en forma de gestión que se llama directa, sin que en realidad lo sea, y en uno y otro caso, los Concejales solo tendrán parte mínima en la dirección del negocio. España es un campo sin roturar en punto a la municipalización; el Estatuto da medios y traza cauces amplios para el desfonde. [...]»³¹³.

³¹³ Estas declaraciones de la Exposición se concretaban en el articulado, primero, en el Título V «De la Administración municipal», que en su artículo 150 (Cap. I, secc. i) establecía las materias de exclusiva competencia municipal, entre las que se encontraban –además de la constitución de las Corporaciones, nombramiento de autoridades, aprobación de ordenanzas, etc.–: 6. Municipalización de servicios; 7. «Apertura, afirmado, alineación, mejora, conservación y ornato de vías públicas, parques, jardines y cualesquiera otros medios de comunicación o esparcimiento, dentro o fuera del poblado»; 8. «Construcción o concesión de vías férreas, cualquiera que sea el medio de tracción, y de líneas telefónicas» cuando no rebasaran el término municipal, estableciendo la posibilidad de subrogarse al Estado para reversiones o adjudicaciones de concesiones en vigor salvo que fuesen consideradas vías de interés general; 9. «Abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, bañeros y servicios análogos»; 10. «Alcantarillados, desinfecciones, cementerios, enterramientos, preservación o extirpación de epidemias o contagios, limpieza, higiene, desecación de lagunas o pantanos comprendidos en el término municipal

El artículo 153 (Tít. V, Cap. I, secc. ii) regulaba las competencias del Ayuntamiento pleno, entre las que se encontraban todo lo relativo a la elección y constitución de las Corporaciones y aptitud legal de los concejales, nombramiento y separación de autoridades y funcionarios –que no fuesen atribuidos al Alcalde o a la Comisión permanente–, adquisición y enajenación de bienes y derechos del Municipio, formación de presupuestos, discusión y aprobación de ordenanzas, aprovechamiento de bienes comunales, así como:

«9.º La celebración de contratos y otorgamiento de concesiones de obras y servicios municipales, y acuerdos relativos a su ejecución, cuando la

y cualesquiera otros servicios de salubridad e higiene, muy especialmente los de desinfección domiciliaria»; 11. «Alumbrado público y suministro al vecindario de luz, calor o fuerza motriz»; 12. Policía de subsistencias, mataderos, mercados, laboratorios, «y cuantos medios de inspección conduzcan a prevenir y reprimir gubernativamente adulteraciones de substancias alimenticias, infidelidad en pesas o medidas, y cualesquiera otros fraudes»; 13. Policía de Vigilancia para ordenar el uso comunal de la vía pública y protección de personas y todo tipo de bienes y lugares públicos; 14. Policía rural; 15. Prevención de abusos de mendicidad, corrección y protección de menores, huérfanos, «y establecimientos de carácter benéfico, como Hospitales, Asilos, Dispensarios, Clínicas, Casas de Socorro, asistencia domiciliaria y demás análogos»; 16. «Instituciones de crédito popular o agrícola, de ahorro, de cooperación de seguros sociales, de asistencia, de venta de productos en condiciones económicas» y otros elementos de producción o consumo; 17. «Escuelas de instrucción primaria, Escuelas profesionales, talleres, premios e instituciones para facilitar y difundir la instrucción pública, señaladamente la primaria y la aplicada a oficios, industrias y artes»; 18. Conservación de monumentos; 19. Ferias, exposiciones, concursos, viveros, parques de maquinaria «y, en genera, auxilios y estímulos para fomentar la producción y el trabajo»; 20. «Establecimientos, institutos, prevenciones y servicios de auxilio para casos de incendio, inundación u otras calamidades, y servicios de salvamento en poblaciones costeras o ribereñas»; 21. «Contratos y concesiones para obras, edificios o servicios municipales»; 22. «Obras comunales, edificios e instalaciones para servicios públicos o para la Administración municipal»; 23. Discusión y aprobación de los presupuestos municipales, ordenación de arbitrios y demás exacciones, examen y aprobación de cuentas; 24. Recaudación, distribución, inversión, de todos los impuestos; 25. «Adquisición y enajenación de los bienes inmuebles y derechos reales, títulos de la Deuda y objetos de reconocido mérito artístico o histórico, pertenecientes al municipio o a establecimientos y fundaciones que de él dependan, y transacciones o novaciones sobre créditos o derechos del municipio, en la forma legal estatuida para actos de esta índole»; 26. «Mejora, conservación, custodia y aprovechamiento de los bienes indicados en el número anterior»; 27. Reparto temporal de inmuebles y enajenación de los muebles; 28. «Inspección sobre la administración privativa de las entidades locales menores»; 29. «Construcción de casas batatas, económicas o populares; saneamiento de habitaciones insalubres y, en general, cuanto se relacione con el problema de la vivienda»; 30. «Reglamentación de servicios, dependencias y funcionarios del Municipio»; 31. Proponer el régimen orgánico del Municipio. No obstante estas competencias, el artículo 151 salvaguardaba las de «los institutos y servicios análogos a los municipales dependientes del Estado, de las Regiones o de las Provincias», aclarando que las instituciones sostenidas por los municipios serían regidas por las representaciones locales con respeto a los derechos privados, la constitución o la ley en beneficio del interés general; la coordinación entre los distintos niveles de la Administración «ha de mantenerse especialmente en los servicios de vigilancia y seguridad, en los sanitarios y en los sociales». Conforme al artículo 152, las resoluciones del Ayuntamiento en pleno, el Alcalde y la Comisión permanente «causarán estado y serán desde luego ejecutivas».

duración exceda de un año o exijan recursos que carezcan del crédito correspondiente en el presupuesto anual en ejercicio.

10. La creación, organización y supresión de instituciones o establecimientos municipales, y aprobación de planes generales de obras del Municipio, proyectos de ensanche de población, reformas de su trazado interior, construcción de nuevas vías públicas y saneamiento y urbanización en general [...]

12. La facultad de imponer, para el fomento de las obras públicas municipales, la prestación personal a los habitantes del Municipio.

13. La municipalización de servicios; y

14. La aprobación de los Reglamentos orgánicos de los servicios municipales».

A la Comisión municipal permanente, que representaba al Ayuntamiento en los intervalos de reuniones del Pleno, competían (sec. iii, art. 154) la ejecución de sus acuerdos, y «2.º Los acuerdos relativos a ejecución de obras y realización de servicios, y los contratos y concesiones relativos a unas y otros no reservados al Ayuntamiento pleno».

Entre los acuerdos que requerían condiciones especiales (Tít. V, Cap. II, secc. iv), el artículo 161 establecía que «Los contratos de obras y servicios municipales se verificarán, por regla general, mediante subasta, que ha de tener lugar en el Ayuntamiento, y por concurso, gestión o contrato directo, en los casos que se determinan a continuación». Conforme al artículo 162, «la subasta se anunciará con veinte días de anticipación, por lo menos, en la *GACETA* y *Boletín Oficial*, o solo en éste si la cuantía no excede en total de 100.00 pesetas», debiendo publicarse con el anuncio el pliego de condiciones, o extracto que indicase lugar, día y hora de la subasta, forma en que se verificaría, modelo de la proposición y garantías exigibles a los licitadores, ya para tomar parte en la subasta, ya para el cumplimiento del servicio. La subasta se adjudicaría a la proposición más ventajosa, o por pujas a la llana en caso de empate. El régimen de concurso, conforme al ar. 163, quedaba previsto para «los casos 1.º, 2.º, 3.º y 5.º del artículo 52 de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública de 1.º de Julio de 1911. El concurso se anunciará con la misma anticipación y en igual forma que la subasta, debiendo expresar el anuncio cuanto dispone el artículo 162 y sea de aplicación».

En fin, junto a cierta capacidad de gestión autónoma de sus intereses, se habían conseguido articular mecanismos para la municipalización de servicios. A diferencia de lo que ocurría en el régimen provincial, en el que, al margen de un estrecho campo de desarrollo de su actividad interna por parte de las Diputaciones –dependiente de los municipios que lo sustentaban–, el centro de la actividad administrativa giraba en torno a las delegaciones de servicios en régimen de dependencia del Poder central; en el régimen municipal, en cambio, será habitual una organización autónoma –siempre garantizada, como se ha visto, por las pro-

puestas estatutarias regionales—, entre otros motivos, por la heterogeneidad existente en el universo municipal, lo que llevaba a que el Estado se pudiese limitar a «encargar» al municipio la promoción de un determinado servicio, al que ofrecería más o menos medios, pero bajo la inspección del aparato provincial o su tutela donde no pudiese desarrollarse.

La Constitución de 1931 consagró la autonomía municipal en el artículo 9:

«Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto.

Los Alcaldes serán designados por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento».

Esta autonomía se refería al ámbito competencial del municipio —determinado por el Estatuto de 1924— pero, como recordaba Pérez Serrano³¹⁴ a propósito del voto particular de Rodríguez Pérez, no se incluyó en la redacción definitiva lo referente al patrimonio municipal³¹⁵, ni nada referente la idea de Manuel Marraco de reconocer una autonomía también económica y administrativa³¹⁶.

³¹⁴ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 84-85.

³¹⁵ El voto, que era a todo el título I, en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes...*, apéndice 1.º al núm. 34, reformulaba el artículo señalando que «los Municipios tendrán capacidad jurídica y autonomía plenas para adquirir, conservar y disponer de bienes de todas clases y para regular y manejar sus intereses peculiares y propios, sin que el Gobierno pueda intervenir en ellos más que para velar por el mantenimiento del orden público. Contra los actos y decisiones de su representación legítima solo podrá acudir a la Justicia, utilizando los recursos que determine la ley. Se regirán por Concejo abierto o por Ayuntamientos, elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, en los términos que fije la ley», p. 1.

³¹⁶ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 43, p. 1082, expresaba la idea como voto por no haber tenido la minoría radical tiempo para proponer enmienda, y señalaba que «hubiera deseado que al hablar de autonomías locales se concretara más, especificando que esta autonomía será económica y administrativa. De este modo, quedaría sentado el principio de la separación de las haciendas locales, distinguiéndolas y diferenciándolas perfectamente de la del Estado, hasta el punto de desvincularlas totalmente de ella, porque es sabido que, mientras haya interferencias entre las Haciendas locales y la del Estado, son las locales fatalmente las que quedan sacrificadas, y una autonomía que no llega a lo económico no es realmente autonomía, pues siempre el Poder público tiene la facultad y la potestad de menoscabar la libertad y de dirigir a los Municipios por cauces equivocados y desviados del debido desarrollo de la administración municipal. Es notorio que la mayoría de los españoles tiene más relaciones con el Municipio que con el Estado y, en su consecuencia, un Estado que organice bien los Municipios y su administración municipal, es un Estado que comienza a estar bien no[r]malizado»; al respecto, comparaba la situación con la Confederación del Ebro, pues «por muchas tachas que tuviera su administración, es inmensamente mejor que la del Estado, que asta el 40 por 100 en personal», o la de Zaragoza, que aseguraba no gastaba en personal más del 26%, algo que consideraba aplicable a todos los municipios. «Además, el Estado no nos devuelve en forma de servicios absolutamente nada, si se exceptúa la defensa nacional y la representación en el extranjero, servicios improductivos o productivos de una manera muy remota y difusa», mientras un municipio devolvía en servicios impagados el 50%, por lo que sería lógico que la Constitución se preocupase de establecer la autonomía municipal «sobre la base de su autonomía económica». En caso de no introducirse modificación en el artículo —como no se hizo—, se reservaba las enmiendas que procediesen para la discusión del Título IX.

En fin, además de utilizar ocasionalmente el Municipio como demarcación sobre la que desarrollar unas previsiones concretas, como sucedió con el llamado Decreto de términos municipales –luego convalidado como ley, los límites dentro de la municipalidad ocasionaron problemas que requirieron, por ejemplo, la constitución de entidades intermunicipales, hasta su definitiva derogación–³¹⁷; la República sí dictaría normas generales sobre el régimen municipal. En virtud de la delegación legislativa prevista en el artículo 61 de la Constitución, la Ley de Bases de 10 de julio de 1935 emplazaba al Gobierno para la promulgación de una ley municipal en el plazo de tres meses, lo que daría lugar a la aprobación, el 31 de octubre de 1935, a la Ley municipal. Además de reconocer tres tipos de entidades municipales: los Municipios, las Entidades locales menores y las Agrupaciones municipales –estas últimas para realizar fines, obras y servicios «municipales o delegados de la Administración central»; reconocía también una plena capacidad jurídica, regulaba los órganos tanto de Ayuntamiento como de Concejo abierto y, en fin, establecía, en el marco de una amplia autonomía para «cuanto significa interés del municipio», las competencias que calificaba de *Ejecución de obras y servicios* (art. 102.F):

«Ejecución de obras y servicios, en sus aspectos fundamentales de administración, concesión, contratación y municipalización, comprendiéndose los de:

- a) Urbanización en general; saneamiento, mejora interior y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales; alumbrado; viviendas; parques y jardines.
- b) Salubridad e higiene; aguas potables y residuarias; alcantarillado; cementerios; prevención de epidemias; laboratorios.
- c) Abastos; mataderos; mercados; hornos, tablas y panaderías; suministro de gas, electricidad y fuerza motriz.
- d) Transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos.

³¹⁷ La cuestión ha sido abordada en por ESPUNY TOMÁS, María Jesús, y PAZ TORRES, Olga, «Reflexiones sobre el paro agrícola en la Segunda República (I): Términos municipales y colocación obrera», *IUSLabor*, 1, 2017, 20 pp. El Decreto del Gobierno provisional de 28 de abril de 1931, *Gaceta* del 30, disponía que «en todos los trabajos agrícolas, los patronos vendrán obligados a emplear preferentemente a los braceros que sean vecinos del Municipio en que aquéllos hayan de realizarse», disponiendo un registro para los que no tuviesen colocación; de la Exposición del Decreto se deduce que se trataba de una medida transitoria para evitar el paro forzoso «mientras tanto se organiza un Servicio oficial de Bolsas de Trabajo»; la medida proteccionista, elevada el 9 de septiembre a rango legal, se intentó paliar por sucesivas órdenes que dispusieron la creación de unidades *intermunicipales*, agrupando municipios a efectos de trabajo agrícola –de entre los numerosos ejemplos, en septiembre de ese año se declaraba una unidad intermunicipal para los pueblos de Quismondo, Maqueda, Escalona y Santa Cruz del Retamar, en la provincia de Toledo–; sin embargo, la Ley de Términos municipales resultaría de difícil aplicación y terminaría derogándose por Ley de 28 de mayo de 1934, permitiendo la libre contratación con sujeción a los jornales mínimos establecidos.

- e) Instrucción y cultura; asistencia pública y social; protección y corrección de menores; prevención y represión de la mendicidad y vagancia.
- f) Policía urbana y rural.
- g) Concursos y exposiciones; ferias y mercados; teatros y frontones; Cajas de Ahorro y Monte de Piedad; Alhóndigas y Pósitos; Bolsas y Lonjas de contratación de abastos.
- h) Fomento del turismo; protección y defensa del paisaje; museos; monumentos artísticos e históricos; playas y balnearios.
- i) Cualesquiera otras obras y servicios que guarden similitud con los citados y complementen la vida ciudadana».

Se trataba de una formulación más amplia y actualizada de lo que anteriormente había constituido una regulación casuística de la municipalización de servicios, sin que las competencias municipales fuesen obstáculo «para la de las obras y servicios análogos que estén a cargo del Estado, Región o Provincia», lo que, al menos en el plano teórico, dotaba a las entidades municipales de un marco amplio en el que desarrollar su autonomía. Dentro del mismo Título III, se regulaban capítulos separados –con previsiones similares a las ya vigentes– para: II, Obras municipales (arts. 117-121), ejecutadas con arreglo a proyecto y presupuesto aprobados; bajo acuerdo de dos tercios de los Concejales para ensanche, extensión, saneamiento «y cualesquiera otros de urbanización»; vinculando a la aprobación de los proyectos la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de terrenos, previo pago o depósito del valor de estos; declarando constituir título de dominio inscribible las actas de ocupación, acompañadas del resguardo de depósito de la indemnización. III, Contratación municipal (arts. 122-130): estableciendo el régimen de subasta pública para cuantías inferiores a 150.000 pesetas; permitiendo el concurso para los que versasen sobre compra de efectos necesariamente del extranjero, para los que no fuese posible fijación previa de precio, «los que, por su naturaleza especial, exijan garantías o condiciones también especiales», los contratos sobre arrendamientos para dependencias de la Corporación, y los que se refiriesen a operaciones de Deuda, los de urgencia o los que hubiesen sido objeto de dos subastas desiertas; y permitiendo contratación directa para operaciones de Deuda, productos de privilegio industrial o que solo tuviesen un productor, «los de reconocida urgencia que por circunstancias imprevistas demandaren una ejecución pronta» que impidiese los trámites de subasta o concurso, los que no excediesen el importe de 20.000 pesetas para 100.00 residentes, de 10.000 pesetas para mayores de 30.000 residentes, de 5.000 en los mayores de 5.000 residentes y de 2.500 en los restantes; los que no encontrasen licitadores en dos subastas, dentro de las condiciones de la segunda subasta; los que hubiesen sido anunciados a concurso que resultase desierto, por no haberse presentado proposiciones o haber resultado inadmisibles. IV, Municipalización de servicios (arts. 131-143): permitía los municipios «administrar y explotar

directamente todos aquellos servicios que tengan carácter general, sean de utilidad pública, y se presten o puedan prestar dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes»; permitía «con carácter de monopolio, libremente, o tan solo con el de regulación», los de abastecimiento de aguas, electricidad, gas³¹⁸, alcantarillado, limpieza de calles, recogida de basuras, mataderos, mercados, pompas fúnebres, autobuses, tranvías, ferrocarriles «y demás medios de transporte dentro del término municipal»; los requisitos para la municipalización incluían el Acuerdo inicial del Ayuntamiento o petición del 20% de los electores, designación de una Comisión de estudio compuesta de Concejales y personal técnico que redactase una Memoria, exposición pública de la Memoria durante un plazo no inferior a 30 días «dentro del cual podrán los particulares y entidades interesadas oponerse a la municipalización y formular las modificaciones que estimen convenientes», aprobación del proyecto por dos terceras partes de Concejales o por referéndum si no alcanzase esa votación, y designación de una Comisión gestora del servicio «con separación completa del régimen financiero de éste con respecto a la Administración general del Municipio»; el artículo 135 permitía tres procedimientos: Municipalización directa, sin órgano de gestión autónoma; Empresa municipal que adopte la forma de Sociedad privada; Empresa municipal que arriende el servicio a un particular; régimen de concesión; y Empresa mixta con participación público-privada en la gestión y administración. En fin, preveía garantías cuando la municipalización implicase expropiación –siempre con arreglo a las leyes–, exigiendo la declaración de utilidad pública y de la necesidad de ocupación de los bienes, y articulando un procedimiento para la expropiación de Empresas industriales (art. 139); aclaraba finalmente que «en todos los servicios municipalizados las contiendas entre el Ayuntamiento y los usuarios se considerarán administrativas». Los capítulos siguientes regulaban lo referente a los bienes municipales, funcionarios, etc. Con inspiración en la estructura y previsiones ya establecidas en 1924, la Ley de 1935 actualizó e introdujo algunas novedades en el régimen interno de los municipios, que paulatinamente se veían dotados de un marco jurídico en el que desenvolver su reconocida autonomía.

1.2.3 *Nuevas orientaciones para la Justicia*

Aunque el objeto central de este trabajo lo constituye la organización administrativa, resulta obligado hacer mención a algunas novedades y reformas en la Justicia en relación con la Administración para el período estudiado, especialmente en lo que afecta a las concepciones que se abren camino en materia

³¹⁸ El artículo 143 aclaraba que los servicios de aguas, gas y electricidad quedaban «sujetos a la legislación general del ramo, aunque estén municipalizados», por lo que la intervención administrativa del Estado sería en ellos la que marcara la legislación común para las empresas privadas.

contencioso-administrativa. En este sentido, al margen de las diversas propuestas políticas, se divisan líneas de acción concretas en lo que se refiere a las reformas judiciales. Algunas de las primeras medidas adoptadas afectaron precisamente a la composición del Tribunal Supremo³¹⁹, para el que se dictaron varios Decretos, especialmente los de 6 de mayo de 1931, declarando diversas jubilaciones, variando la forma en que se cubrirían las vacantes y reorganizando la planta del organismo, que se compondría de 5 salas, correspondiendo la 3.^a y 4.^a a lo contencioso-administrativo, y la 5.^a a lo social.

El primer ministro de Justicia de la República, Fernando de los Ríos, enunció algunas de las propuestas reformistas en la apertura de los Tribunales, el 15 de septiembre de 1931³²⁰, indicando que «existe un problema central: la formación del juez», abogando por la incorporación provisional de uno o dos años a la magistratura. En relación con la organización de la justicia, y en línea con las propuestas de racionalización de la Comisión jurídica asesora, proponía la profesionalización del juez municipal y la creación de una Sala de lo Civil en las Audiencias provinciales, originariamente limitadas a asuntos penales³²¹, y en las que el juez debía mantener «polarizada su conciencia jurídica». Esta carencia obligaría, como es conocido, a aclarar por Orden Ministerial de 20 de julio de 1932, en cumplimiento de la Ley de Divorcio, de 2 de marzo de ese año que, al referirse en el artículo 55 de dicha ley al conocimiento de los pleitos de divorcio por las Audiencias provinciales, esto se hacía «persiguiendo un fin de democrática descentralización de la justicia y procurando la mayor proximidad del Tribunal al litigante», pero sin implicar que cuando dicha Audiencia fuese territorial –en las que se denomina provincial a las salas de lo criminal–, «sea ésta la que conozca de los pleitos de divorcio y de separación, descartando a tal fin la jurisdicción propia de la Sala de lo Civil correspondiente, porque ello supondría no solo una confusión de materias totalmente infundada, sino la contravención

³¹⁹ Analizando las distintas reformas que afectaron al Tribunal, especialmente en lo que se refiere a su composición, así como a la actuación normativa. véase DÍAZ SAMPEDRO, Braulio, *El Tribunal Supremo en la Segunda República Española (1931-1936)*, Madrid, Dykinson, 2012, el autor, aunque limitándose a fuentes normativas, pone énfasis en los diversos momentos en los que las injerencias políticas afectaron a la composición del Tribunal, ya por vía de jubilaciones o de normas para nombramientos. Es el caso de los diversos Decretos de mayo, pp. 22 ss..

³²⁰ *Discurso pronunciado por el Excmo. Señor Fernando de los Ríos Urruti, Ministro de Justicia, en la solemne apertura de los Tribunales, celebrada el 15 de septiembre de 1931*, Madrid, Imprenta «Argis», 1931; véanse también los extractos de prensa, especialmente *Crisol*, núm. 103, de 15 de septiembre, p. 13, y *Ahora*, núm. 235, de 16 de septiembre, p. 19. El Ministro incluyó propuestas novedosas, como la creación de consultorios públicos gratuitos.

³²¹ Aunque las competencias iniciales de las Audiencias provinciales se habían limitado al ámbito criminal, este ámbito ya se había extendido, así por Ley de 13 de septiembre de 1888, *Gaceta* del día siguiente, que creó los tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo, así como por la creación de secciones de lo Civil en distintas Audiencias. La atribución generalizada de causas civiles a las Audiencias provinciales no tendría lugar hasta la Ley 10/1968, de 20 de junio, conociendo de las apelaciones frente a las resoluciones civiles municipales.

de una razonada tendencia en materia de organización judicial y en derecho constituyente, al establecimiento de Salas de lo Civil en las Audiencias de todas las provincias a las que, en tal caso, estaría advocated el conocimiento de los pleitos de divorcio y separación».

En 1932, el nuevo Ministro de Justicia, Álvaro de Albornoz, tras un breve repaso sobre el desarrollo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que había llegado a la Ley de 5 de abril de 1904, separando definitivamente esta jurisdicción del Consejo de Estado y restaurando la correspondiente Sala en el Tribunal Supremo, apuntaba que «todavía es preciso acentuar el carácter judicial del recurso contencioso-administrativo»³²², aludiendo al mandato del artículo 101 de la Constitución, que imponía desenvolverlo en términos de igualdad que han de tener ante la Justicia los particulares y la Administración. El sentido general de la reforma pivotaba sobre tres pilares³²³: primero, fundar el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción sobre bases más científicas. Simplificando su técnica y extendiendo su virtualidad mediante la reducción al mínimo del requisito del ejercicio de la potestad reglada; segundo, elevar al rango legislativo la doctrina jurisprudencial sobre el recurso de nulidad por infracción de un precepto legal, que abarcase no solo los vicios sustanciales del procedimiento como la propia nulidad del acto en virtud de una ley³²⁴ «pudiendo determinar el ejercicio de la acción, no solo la lesión de un derecho subjetivo, sino de un legítimo interés»; tercero, la configuración de recursos extraordinarios de nulidad, de acuerdo con las normas legales de competencia y funciones de la Administración y «siguiendo la dirección ya marcada en la jurisprudencia

³²² *Discurso pronunciado por el Excmo. Señor D. Álvaro de Albornoz, Ministro de Justicia, en la solemne apertura de los Tribunales celebrada el día 15 de septiembre de 1932*, Alcalá de Henares, Imp. Escuela de Reforma, 1932, p. 40; en las páginas anteriores incide en algunas de las cuestiones ya apuntadas por Fernando de los Ríos, especialmente en lo que afecta a la formación del juez, pp. 13 ss. —citando al respecto a Costa y a Azcárate—, indicando que debían reformularse las oposiciones, versando no sobre cuestiones de derecho positivo, sino sobre materias fundamentales de la ciencia jurídica, procurando que al juez no «se lo trague el escalafón o lo devore el medio rural» y abogando por la erección de una Escuela Judicial. En relación con la Justicia municipal, pensaba que esta debía abarcar no el ámbito municipal, sino comarcal, manteniendo el Juez de paz con una función protectora, pero calificándolo de «justicia espontánea y analfabeta, incapaz o servil», p. 19. Al mismo tiempo, las Audiencias podrían constituir circuitos en provincias con como Soria o Vitoria, con escasa carga de trabajo. Concluiría el discurso comentando las leyes de 11 de agosto sobre separación de funcionarios y jubilación de magistrados, pp. 45 ss., enfatizando su carácter excepcional para casos «de hostilidad manifiesta a la República», no como represalia, sino para facilitar la renovación indispensable, pues «un nuevo Estado necesita órganos nuevos», aunque apuntaba que no solo se conspira concertándose para la rebelión o sedición, «la perturbación en la esfera jurídica es mucho más honda cuando nace de mansas resistencias».

³²³ *Ibidem*, pp. 40-41.

³²⁴ Aludía a una aplicación de la ley conforme con el tenor el artículo 4 del Código Civil, que en su primer párrafo establecía que «Son nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la Ley, salvo los casos en que la misma Ley ordene su validez».

en orden al recurso por abuso de poder». De acuerdo con esto último, la jurisdicción contenciosa habría de comprender cuatro grandes recursos³²⁵: el de «plena jurisdicción», o contencioso «por excelencia», para resoluciones administrativas con carácter definitivo que vulneren un derecho de carácter administrativo preexistente, y acabando con la necesidad de que se trate de actos en ejercicio de la potestad reglada, ya que en la práctica forense esta cuestión se reducía a una sola en relación con el derecho lesionado; el recurso «ordinario de nulidad», para infracción de leyes de procedimiento y contradicción abierta y flagrante de una ley en su directa aplicación; el recurso «extraordinario de nulidad por exceso de poder», para casos de abuso de competencia –de elaboración jurisprudencial–, exceso sobre las atribuciones legales, o defecto en la actuación de la potestad administrativa; y un recurso «extraordinario de nulidad por desviación de poder», ya esbozado doctrinalmente, para los casos en los que el derecho objetivo violado no fuese un precepto legal concreto y determinado, sino «las normas administrativas en su conjunto y en cuanto constituyen un régimen jurídico principal», es decir, una «notoria falta de idoneidad entre el fin a que la ley responde y los medios que la autoridad administrativa utiliza para resolver» el asunto.

Aunque no es posible profundizar en esta cuestión, la asunción de esta doctrina sobre el recurso por exceso de poder se abrió camino lentamente y, en 1934, Jesús Arias de Velasco³²⁶, Presidente de la sala 3.ª del Tribunal Supremo, publicaba una obra sobre la *Jurisdicción objetiva*, disertando ampliamente sobre la evolución del recurso por exceso de poder en Francia y las complejidades de su configuración práctica. A pesar de todo, llegó a contemplarse legalmente en el artículo 31.3 de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales³²⁷, configurándose en el segundo Reglamento del Tribunal, aprobado por Decreto de 6 de abril de 1935, en sustitución del aprobado por otro de 8 de diciembre de 1933. Este segundo Reglamento, más prolijo, atribuía al Tribunal el conocimiento del recurso de ilegalidad y exceso o desviación de poder (Tít. II, cap. III, arts. 84-94), pudiendo el de ilegalidad solo interponerse

³²⁵ *Ibidem*, pp. 42-45. Concluía, a propósito de la imposibilidad de suspensión o inexecución de una sentencia salvo peligro de guerra o alteración del orden público, afirmando que «en la ley actual, la Administración ostenta frente al particular –es decir, frente al ciudadano– una situación de privilegio que es de todo punto incompatible con la Justicia».

³²⁶ ARIAS DE VELASCO, Jesús, *Jurisdicción objetiva (El recurso por exceso de poder. La admisibilidad y el fondo)*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.

³²⁷ Si el artículo 31.2 establecía para los pleitos contencioso-administrativos la condición, en relación con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, de que «la alegación de inconstitucionalidad haya sido hecha por el interesado en cualquier instancia de la vía gubernativa, siempre que ésta hubiese precedido, el artículo 31.3 prescribía que «la misma regla consignada en el párrafo anterior será aplicable a los pleitos de ilegalidad y exceso o desviación de Poder a que se refiere el artículo ciento uno de la Constitución».

cuando no estuviese autorizado en las leyes el contencioso-administrativo u otra acción judicial y, junto con el de exceso de poder, no podría admitirse si no se hubiese alegado el abuso en la vía gubernativa. En caso de admisión del recurso, se emplazaría al Centro que hubiese realizado el acto, pudiendo comparecer la Administración por medio del Ministerio fiscal. En cualquier caso, toda la regulación sobre este extremo quedaría pronto sin efecto, ya que por Decreto de 7 de junio de 1935³²⁸, tras moción formulada por el Consejo de Estado el 17 de mayo y acuerdo del Consejo de Ministros, se declaraban «nulos y sin valor ni efecto» los preceptos del capítulo referido «hasta tanto se determine legalmente el organismo o tribunal a cuya jurisdicción hayan de atribuirse los recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración, constitutivos de exceso o desviación de poder».

2. ETAPAS

No es necesario incidir en que la mayor parte de los estudios históricos y políticos –y por su influencia, también los jurídicos–, al afrontar la Segunda República, dividen la vida del régimen en tres grandes fases, con la diferencia de incluir o no el período del Gobierno Provisional y las Cortes Constituyentes como parte de el primer bienio, así el bienio «reformista», «transformador» o «social-azañista», entre 1931 y 1933; el segundo bienio, bienio «negro», «contrarreformista» o «radical-cedista», esencialmente los años de 1934 y 1935 –ocasionalmente se toma la revolución de 1934 como punto de ruptura de la viabilidad del régimen–; y el gobierno del Frente Popular, hasta julio de 1936 en que se inicia la Guerra de Civil –raramente incluyendo la contienda, estudiada habitualmente de forma separada–. Sin embargo, siendo el objeto de este estudio la Administración del Estado y la gestión de determinados servicios, la periodificación historiográfica podría no resultar idónea para describir la evolución del sector analizado, y no puede tomarse acríticamente. De hecho, se propone otra división, apreciada inicialmente pero necesariamente menos nítida que, desligada de la influencia atribuida a los acontecimientos históricos o determinadas coyunturas políticas, o más bien, limitándose a tomar en consideración su influencia en la acción del Estado, puede ilustrar de forma objetiva el desarrollo de la misma. No resulta procedente hacer un repaso pormenorizado de todo el período ni una cronología detallada, pero pueden adelantarse algunas notas sobre la acción del Estado que permitan esbozar el ritmo de las novedades y reformas republicanas en cuanto afectaron a la evolución de la Administración.

³²⁸ *Gaceta* de 11 de junio.

2.1 Las reformas iniciales: 1931-1932

El primer período, llamado de las «reformas iniciales», abarcaría desde la proclamación de la República el 14 de abril de 1931 hasta finales de 1932. En un primer momento tiene lugar la referida constitución del Gobierno provisional, en el Ministerio de Gobernación, y el 15 de abril se publican los Decretos estableciendo la composición y el Estatuto jurídico del Gobierno provisional. Los Ministros Indalecio Prieto (Hacienda) y Marcelino Domingo (Fomento) se encuentran en Francia, por lo que la toma de posesión se produce el día 16. La creación del Ministerio de Comunicaciones fue uno de los primeros actos del Gobierno provisional, la primera muestra de la nueva Administración, y sobre la organización Ministerial inicial se comentará después que «entraña cierta significación la índole de los Departamentos asignados a cada sector, aunque en algún caso se atendiera preferentemente a razones de especialización anterior (Azaña)»³²⁹.

Los primeros nombramientos, como es lógico, no alcanzan solo a los titulares de las diversas carteras ministeriales, sino a otros muchos cargos. Destacan, entre los primeros, bien conocidos, los de D. Pedro Rico López, alcalde de Madrid; D. Carlos Blanco, director general de Seguridad; Eduardo Ortega y Gasset, gobernador civil de Madrid; Subsecretario de Gobernación, D. Manuel Ossorio; Subsecretario de Presidencia, D. Rafael Sánchez Guerra; en el Ministerio de Trabajo: Araquistain, como Subsecretario; y Fabra Rivas, como Director general de Trabajo; en el Ministerio de Fomento: Gordón Ordás como Subsecretario y Director general de Minas y Combustibles, y Salmerón como director general de Obras públicas.

La intención inicial no se reduce a mantener el orden y la normalidad, sino a lograr la adhesión pacífica al nuevo régimen. El nuevo ministro de Estado, Lerroux, declaraba a la prensa el día 15 de abril que no se distinguiría a los funcionarios por sus ideas políticas, sino por los servicios prestados³³⁰, lo que no impidió la dimisión del entonces subsecretario, Bárcenas, y el nombramiento en su lugar de Agramonte –hasta entonces secretario general de la Dirección de Marruecos y Colonias– o la del conde de San Esteban de Cañongo –que fundamentaba su decisión en su relación personal con el monarca, de quien era

³²⁹ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 5.

³³⁰ ABC, 16 de abril de 1931, p. 26: «Yo, que he usado y a veces abusado de la palabra, no quiero dirigir a ustedes un discurso. Quiero hacer constar, sin embargo, que para mi los funcionarios no se distinguen por lo que se refiere a las ideas políticas. Por tanto, señores, aquí, por sus ideas, nadie tiene que moverse de su puesto; pero si alguno cree que no puede servir a la República, que me lo diga, y yo corresponderé a su franqueza no poniéndole traba alguna para que deje el servicio si quiere. No por las ideas que tengan, sino por los servicios prestados, han de ser considerados los funcionarios. Yo únicamente pido lealtad. De la misma manera solicito la colaboración de todos ustedes para el desempeño de este cargo que se me ha confiado».

gentilhombre—. En un sentido similar se expresaba el ministro de Justicia, Fernando de los Ríos, «con gusto oiré a todos cuantos se me acerquen, y a todos haré justicia constante; seré accesible a cualquier ruego, pero bien entendido que la burocracia, por ningún motivo, deberá “sabotear” a las instituciones nacientes»³³¹, y añadía que contaba con el esfuerzo del personal del ministerio; expresaba sus mejores palabras hacia los funcionarios españoles al tiempo que dejaba notar, veladamente, precedentes en otro sentido «recordó las dificultades que para la buena marcha de la República alemana ofrecieron algunos funcionarios del antiguo Imperio. “Yo —dijo— tengo tan alto concepto de los funcionarios españoles, que de ningún modo abrigo el temor de que eso pueda ocurrir por nuestra parte”». De entre los acontecimientos en este sentido, resulta ilustrador la toma de posesión del ministro de Fomento, Álvaro de Albornoz, que tenía lugar en el despacho central del departamento, con aclamaciones, y cuya presentación se realizó, no por el subsecretario, sino por el director general de Ferrocarriles, ofreciendo la lealtad del personal, a lo que el nuevo titular de la cartera respondía que «saludaba a todos los funcionarios, de los cuales no será su jefe, sino un compañero, un camarada»³³². El clima de tranquilidad que transmiten las nuevas autoridades da idea de la necesaria continuidad y buena marcha de los organismos públicos.

Los pasos iniciales del nuevo régimen tienen como objetivo desmontar parte de la obra de la Dictadura, y así otro de los primeros Decretos del Gobierno acabará con los somatenes creados por Primo de Rivera en septiembre de 1923, exceptuando los de Cataluña. Además, el 17 de abril se deroga la Ley de jurisdicciones de 1906, que establecía competencias militares en casos de delito de imprenta. Además, se disuelve el Consejo de Estado, suprimiendo el pleno y reorganizando la Comisión permanente, nombrando nuevo Presidente a D. José Manuel Pedregal³³³. Como parte del proceso de afirmación del nuevo régimen, se

³³¹ ABC, 16 de abril de 1931, p. 27, reproduce, de entre las declaraciones del ministro en su toma de posesión, que tenía lugar el día anterior a las 10 y media en el salón grande del ministerio «atestado de funcionarios», la de que «tomaba posesión del cargo, no para hacer gracia, que queda eliminada de su escudo, sino para hacer justicia».

³³² ABC, 16 de abril de 1931, p. 29, declaraba el ministro aceptar el cargo por sacrificio, sin trazar un programa pero confiando en extirpar «los abusos del antiguo régimen» y exigir responsabilidades de las dictaduras y del Gobierno anterior.

³³³ Decretos de 22 y 23 de abril, *Gaceta* del 24, la Exposición del Decreto de disolución manifestaba la necesidad de una acción ágil de la acción del Gobierno, al tiempo que se deseaba mantener «las máximas garantías de fiscalización y acierto para la gestión administrativa», lo que justificaba el mantenimiento de la Comisión Permanente. Al nombramiento del nuevo Presidente acompañaban los de otros Consejeros: Demófilo de Buen Lozano, Julio de Ramón y Lara, Ramón Carande, José Giral y Pedro Armasa. Por Decretos del 23 de abril, se encomendaba también al Patronato Nacional y Dirección general de Turismo «liquidar los contratos y presupuestos en curso que no debieran continuarse, examinar la gestión anterior, formulando las propuestas que corresponda y preparar la más rápida modificación de servicios que el interés público aconseje no suprimir en este ramo», nombrando Director general a d. Claudio Rodríguez Porrero, en sustitución de José Álvarez Guerra.

suprimirán ese mismo mes todos los emblemas o alusiones al régimen monárquico en todo tipo de establecimientos públicos, industrias, corporaciones, etc.; se desligará a los militares del juramento de obediencia al rey, demandando una promesa de adhesión a la República; y se aprobarán, por Decreto de 27 de abril de 1931, la bandera y escudo de la República.

El Gobierno provisional iniciará reformas en los ámbitos conocidos: religioso, militar, agrario y social. En este período comienza la reforma militar de Azaña, que ya ha sido ampliamente tratada y no procede desglosar en este estudio³³⁴. Se inicia la reforma agraria, que tiene como primeras manifestaciones el ya mencionado Decreto de 28 de abril de Términos municipales, posteriormente elevado a rango legal, así como la Ley de Reforma Agraria. Se llevan a cabo las primeras reformas laborales, que encuentran un temprano hito en el Decreto de 1 de julio de 1931, estableciendo la jornada máxima de trabajo, como regla general y salvo las excepciones previstas en la norma, en 8 horas³³⁵. Además, se emprende decididamente la reforma educativa, con creación de más de 7 mil plazas de Maestros y una política de extensión de la enseñanza y de las nuevas corrientes pedagógicas, todo ello inspirado por el principio de la Escuela única. Vinculada a esta reforma, la religiosa sustraerá a la Iglesia las labores de Enseñanza, que se asumen como privativas del Estado. Precisamente a raíz del debate Constituyente, en lo que afectaba al artículo 26 de la Constitución, sobre el régimen de las confesiones religiosas, se produce el 16 de octubre la conocida primera crisis de Gobierno, con la dimisión de Alcalá Zamora y de Miguel Maura, asumiendo Azaña la Presidencia, trasladando a Casares de Marina a Gobernación y nombrando en aquél Departamento a José Giral. A pesar de la importancia política de la crisis, no puede atribuirse a ésta un papel decisivo en lo que a la marcha de la Administración concierne.

El 21 de octubre de 1931 se promulgaba la conocida Ley de Defensa de la República, que consideraba «actos de agresión a la República» once comporta-

³³⁴ HUERTA BARAJAS, Justo Alberto, *Gobierno y Administración militar en la II República española (14 de abril de 1931-18 de julio de 1936)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2016.

³³⁵ La jornada de ocho horas, al margen de otros antecedentes, se había establecido en España, con carácter general, por Real Decreto de 3 de abril de 1919, *Gaceta* de 4 de abril –ese año había tenido lugar la huelga de la Canadiense, con especial impacto en Barcelona–, limitándose a señalar ese período o el de 48 horas semanales como máximo legal «en todos los trabajos» a partir del 1 de Octubre de ese año; y decretaba la creación de Comités paritarios profesionales para proponer al Instituto de Reformas sociales «las industrias o especialidades que deban ser exceptuadas por imposibilidad de aplicar ducha jornada», entendiendo aceptada la jornada para los que no hubiesen recurrido. No obstante, abundante legislación posterior hubo de modular la aplicación de la norma a diversas industrias a instancias de sucesivas consultas. El Decreto de 1931, en cambio, observaba también la regulación y remuneración de las horas extraordinarias y las particularidades de la aplicación de la jornada para todas las industrias y trabajos.

mientos³³⁶, incluyendo la falta de celo de los funcionarios en el desempeño de sus servicios.

La norma establecía la posibilidad de confinar o extrañar «por un período no superior al de vigencia de esta Ley» o multa de hasta 10.000 pesetas, «los autores materiales o los inductores» de los hechos I a X, mientras que los autores del XI «serán suspendidos o separados de su cargo o postergados en sus respectivos escalafones». Frente a las sanciones, en caso de persona individual podría reclamar en veinticuatro horas ante el Ministro de la Gobernación, y en cinco días ante el Consejo de Ministros para persona colectiva. Facultaba, además, al Ministro de Gobernación —encargado de la aplicación de la Ley, para la que se contemplaba la posibilidad de nombrar delegados especiales «pluriprovinciales»— para adoptar, sin perjuicio de las leyes penales aplicables, diversas medidas extraordinarias:

«I. Para suspender las reuniones o manifestaciones públicas de carácter político, religioso o social, cuando por las circunstancias de su convocatoria sea presumible que su celebración pueda perturbar la paz pública.

II. Para clausurar los Centros o Asociaciones que se considere incitan a la realización de actos comprendidos en el artículo 1.º de esta Ley.

III. Para intervenir la contabilidad e investigar el origen y distribución de los fondos de cualquier entidad de las definidas en la ley de Asociaciones; y

IV. Para decretar la incautación de toda clase de armas o sustancias explosivas, aun de las tenidas lícitamente».

³³⁶ «I. La incitación a resistir o a desobedecer las leyes o las disposiciones legítimas de la Autoridad.

II. La incitación a la indisciplina o al antagonismo entre Institutos armados, o entre éstos y los organismos civiles.

III. La difusión de noticias que puedan quebrantar el crédito o perturbar la paz o el orden público.

IV. La comisión de actos de violencia contra personas, cosas o propiedades, por motivos religiosos, políticos o sociales, o la incitación a cometerlos.

V. Toda acción o expresión que redunde en menosprecio de las Instituciones u organismos del Estado.

VI. La apología del régimen monárquico o de las personas en que se pretenda vincular su representación, y el uso de emblemas, insignias o distintivos alusivos a uno u otras.

VII. La tenencia ilícita de armas de fuego o de sustancias explosivas prohibidas.

VIII. La suspensión o cesación de industrias o labores de cualquier clase, sin justificación bastante.

IX. Las huelgas no anunciadas con ocho días de anticipación, si no tienen otro plazo marcado en la ley especial, las declaradas por motivos que no se relacionen con las condiciones de trabajo y las que no se sometan a un procedimiento de arbitraje o conciliación.

X. La alteración injustificada del precio de las cosas.

XI. La falta de celo y la negligencia de los funcionarios públicos en el desempeño de sus servicios».

Esta norma, que entraba en conflicto directo con buena parte de las garantías del título III de la Constitución, y junto con la Ley de 27 de agosto que establecía las competencias de la Comisión de Responsabilidades, fueron incorporadas como Disposición Adicional al texto constitucional, justo un día antes de la aprobación de la Norma suprema³³⁷.

La aprobación de la Constitución de 1931, el 9 de diciembre de 1931, y la elección del Presidente de la República, el día 11, abrieron paso a la dimisión o entrega de poderes del Gobierno, primera crisis «de fondo», que dio lugar a una compleja reestructuración del Ejecutivo. Los socialistas se mostraban tan divididos sobre su continuación en el Gobierno como los propios republicanos. En la Asamblea de Alianza Republicana hubo posturas encontradas, y Azaña dejó las puertas abiertas a esa colaboración, definitivamente rechazada por los radicales. Como es sabido, la continuación de los socialistas en el poder, supondrá

³³⁷ Aunque esta incorporación fue definitivamente aprobada, el hecho encontró fuerte oposición tanto dentro como fuera del Parlamento, tanto por parte de la opinión pública como de la doctrina constitucional. Analizando los diversos posicionamientos al respecto, véase FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, «La defensa extraordinaria de la República», *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981-1982, especialmente pp. 124-127, donde trata sobre la incorporación de la Ley de Defensa al texto constitucional. Más recientemente, TRUJILLANO PÉREZ, RUBÉN, *Creación de Constitución. Destrucción de Estado*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 96-132, especialmente pp. 107 ss., donde reflexiona largamente sobre la constitucionalización de la norma, analizando las difíciles cuestiones de jerarquía normativa y, en definitiva, apunta a la relativización de la supremacía constitucional. Como ilustración de la referida crítica doctrinal, PÉREZ SERRANO, *La Constitución española...*, pp. 338-342, señalaría que, jurídicamente, «no pueden marchar juntos, ni situarse a un mismo nivel, ni convivir armónicamente en un texto los preceptos de la aludida Ley y los contenidos en la Parte dogmática de la Constitución», haciendo alusión a una incompatibilidad reconocida por el propio Presidente del Consejo de Ministros y que «se traduce en la ineficacia de la Constitución, y en su derogación virtual y dolorosa por la Ley de referencia». Por otro lado, resulta curioso comprobar cómo la incorporación de esta norma como Disposición Adicional suponía la modificación del párrafo III del artículo 4, cuando este señalaba que «si al disolverse las Cortes Constituyentes no hubieren acordado ratificar esta Ley, se entenderá que queda derogada», conforme se publicó en la *Gaceta* de 22 de octubre de 1931, corregida el 28. Según la proposición presentada por el Gobierno el 8 de diciembre de 1931, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes...*, núm. 87, pp. 2882 ss., se establecía que la Ley de 21 de octubre «conservará su vigencia asimismo constitucional mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes, si antes no la derogan éstas expresamente», lo que para el Presidente del Consejo significaba que, al ser votada «no ignoraban que a las pocas semanas íbamos a votar la Constitución, y en el ánimo de todos los que votaron la ley estaba que la de 21 de octubre, la ley de Defensa de la República, funcionase mientras las Cortes no la derogasen expresamente o mientras el Gobierno no solicitase de las Cortes su derogación por estimar que la ley ya no era necesaria», pudiendo darse el caso de ratificar la ley para alargar su vigencia, y que ahora «eso ya no podrá ocurrir, porque tratándose de un texto que se incorpora a la Constitución como un artículo adicional de la misma, ese texto no puede ya ser prorrogado por las actuales Cortes; en cuanto se acabe la vida de las Cortes Constituyentes, o antes, si ellas lo derogan, este texto caducará sin rehabilitación posible». Si el articulado de la propia norma preveía su vigencia mientras subsistiesen las constituyentes, ¿se constitucionalizó solo para evitar su derogación por la incompatibilidad con el texto constitucional o por el riesgo de que se entendiese que las Cortes perdían su carácter de constituyentes al votar la Constitución?

la definitiva salida de los radicales, y el nuevo gobierno contará con tres ministros socialistas: Fernando de los Ríos, en Instrucción Pública; Largo Caballero, mantenido en Trabajo y previsión; e Indalecio Prieto, que deja Hacienda y pasa a ocupar la Cartera de Obras Públicas, nueva denominación de Fomento. También cambiaba la denominación de Economía Nacional, que pasaba a llamarse Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Como se verá, esta crisis supondrá dejar vacante la cartera del recién creado Ministerio de Comunicaciones, cuyos servicios se asumen, primero en interinidad, luego definitivamente, por el Ministerio de Gobernación.

La acción reformista continúa la línea trazada en los meses anteriores, aprobándose en febrero el proyecto de ley de secularización de cementerios o, a finales de mes, la Ley de divorcio³³⁸. Igualmente, se presenta en marzo el proyecto de ley para la Reforma Agraria –la Junta Central de la Reforma Agraria había pasado a depender del Ministerio de Agricultura–, cuya discusión en Cortes comenzará en mayo, mientras se debate también el Estatuto catalán.

A mediados de 1932, el 10 de agosto, tiene lugar el intento de golpe de Estado en Sevilla y Madrid, localidad esta última donde los sublevados intentan tomar por la fuerza el Palacio de Comunicaciones y el Ministerio de la Guerra. Este acontecimiento es conocido en su desarrollo y consecuencias, encontrándose entre estas últimas un decidido impulso para la aprobación del Estatuto de Cataluña y de la Ley de Bases de la Reforma Agraria, aprobadas ambas con amplia mayoría el 9 de septiembre³³⁹; a finales de ese mes se creaba el Instituto de Reforma Agraria.

Entre las líneas de acción de este primer período, hay que mencionar la política tributaria³⁴⁰ emprendida por Jaime Carner, ministro de Hacienda desde la reorganización de diciembre de 1931 hasta mediados de 1933. Los primeros proyectos aumentaban los tipos de diversos impuestos existentes³⁴¹, si bien su

³³⁸ Véase, al respecto, el reciente estudio de MORENO TEJADA, Sara, «La Ley del Divorcio de 1932. Entre la culpabilidad y la casualidad», *AHDE*, t. XCI, (2021), pp. 381-408.

³³⁹ Por todos, TUÑÓN DE LARA, *La II República*, I, pp. 108 ss., para el desarrollo del golpe, p. 112 para sus repercusiones políticas, al afirmar que «la intentona revigorizó momentáneamente al Gobierno», repárese en el adverbio utilizado.

³⁴⁰ Una temprana contribución sobre el particular es la de RAMÍREZ JIMÉNEZ, «Las reformas tributarias de la II República española: apuntes para un estudio político», *Las reformas de la II República*, pp. 171-198, véanse pp. 177-184 para la política de Jaime Carner; para un análisis monográfico y global, CALLE SAIZ, Ricardo, *La Hacienda pública en la II República española*, II t., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981; pueden verse los estudios de FRANCISCO COMÍN, por todos, «Una nota en torno a la Hacienda Pública en la Segunda República», *Investigaciones Económicas*, núm. 19, 1982, pp. 125-137; como obra de síntesis, COMÍN, FRANCISCO, y MARTORELL LINARES, Miguel Ángel, «La Hacienda de la República, 1931-1936», *Hacienda Pública Española*, núm. extraord. (Historia de la Hacienda en el siglo xx), 2002, pp. 105-126.

³⁴¹ Por Decreto de 3 de febrero se aprobó la presentación a las Cortes de un Proyecto de ley introduciendo modificaciones en las contribuciones Territorial, Industrial y de Comercio, Utilidades sobre la riqueza mobiliaria, Derechos reales, Minas (canon de superficie) y Transportes, *Diario de*

obra más destacada fue la implantación de una contribución general sobre la renta, cuyo Proyecto de ley se presentaba paralelamente con los presupuestos del año siguiente³⁴². La introducción de la imposición personal tenía un alcance limitado, pues no implicaba la supresión de los restantes tributos directos del Estado, que se mantendrían transitoriamente junto con la superpuesta contribución, y solo alcanzaba a las personas naturales, manteniendo intacto el régimen vigente para las compañías³⁴³. En cuanto a la articulación del impuesto, se establecía un margen de exención hasta 100.000 pesetas, con una escala de gravamen desde el 1 hasta el 6,84 % sobre rentas inferiores al millón de pesetas, y de 7,70 % para rentas superiores a esa cantidad –conforme a la redacción finalmente aprobada, un 11 % en lo que excediese el primer millón–; junto a la declaración de la renta y con independencia de la existencia de estimación directa, se habilitaba a la Administración a basarse en signos externos –alquiler o valor de inmuebles de recreo, automóviles de lujo, servidores– si la estimación superase en un quinto el importe de la evaluación, mediante coeficientes establecidos por los organismos administradores del impuesto³⁴⁴. El proyecto de contribución general se

Sesiones de las Cortes..., Apéndice 1.º al núm. 110, de 3 de febrero de 1932; y por Decreto de 10 de febrero se aprobó presentar el Proyecto de ley introduciendo modificaciones en los impuestos que gravan los transportes por mar y a la salida de las fronteras, el alcohol y la cerveza, la pólvora y mezclas explosivas, en la renta de tabacos y creando un impuesto transitorio sobre la gasolina, *Diario de Sesiones de las Cortes...*, Apéndice 4.º al núm. 115, de 12 de febrero de 1932; por Decreto de 17 de febrero, se presentó también un Proyecto de ley modificando el impuesto del Timbre, *Diario de Sesiones de las Cortes...*, Apéndice 1.º al núm. 117, de 17 de febrero. Ninguno de estas medidas encontró mucha oposición, solo el primero, por parte de la minoría radical y agraria, si bien la postura de los radicales pudo deberse a su separación de la conjunción republicano-socialista, tal y como apunta, evocando palabras de Maura en la sesión del 25 de febrero, durante la discusión del proyecto, RAMÍREZ JIMÉNEZ, «Las reformas tributarias de la II República española...», p. 178.

³⁴² Ambos Proyectos, de Presupuestos y de Contribución general sobre la renta, son presentados por sendos Decretos de 14 de octubre de 1932, recogidos en el *Diario de Sesiones de las Cortes...*, Apéndice 5.º y 6.º, respectivamente, al núm. 241, de 14 de octubre.

³⁴³ El limitado alcance de la medida es reconocido en el propio texto, cuando en la Exposición se indica que a la sustitución de los otros impuestos directos «se habrá de llegar en fases ulteriores, ya que por ahora no se trata más que de una iniciación». En cuanto a la aplicación solo a las personas naturales, afirmaba que «la radical transformación que significa el establecimiento de esta contribución no la haría viable sino procediendo por etapas, y en la que ahora se emprende no parece recomendable alterar en lo más mínimo el régimen vigente de imposición a las Compañías, que por excepción tributan ya, además, con arreglo a las normas de la contribución personal, y cuyo régimen de gravamen constituye la pieza más acabada y perfecta del sistema español, que ha resistido la comparación con los mejores de otros Estados». En 1920 se había convertido una Tarifa de la contribución de Utilidades en un impuesto sobre la Renta de Sociedades, un paso en la personalización del sistema tributario que había arrancado en las iniciativas de Cobián en 1910, Suárez Inclán en 1913, Bugallal en 1919, Cambó en 1922 y Calvo Sotelo en 1926, culminando con la propuesta «realista» de Carner, COMÍN y MARTORELL LINARES, «La Hacienda de la República, 1931-1936», p. 113.

³⁴⁴ A propósito de las iniciativas anteriores, en su realización se habría advertido «la carencia del correspondiente organismo administrativo». La norma, por su parte, atribuía en el artículo 30 la administración de la contribución a la Dirección general de Rentas públicas y sus dependencias

aprobaría el 16 de diciembre de 1932, sin mucha oposición³⁴⁵, dando lugar a la correspondiente Ley de 20 de diciembre.

2.2 ¿Hacia una nueva Administración?: la consolidación de 1933-1934

El segundo período o de «consolidación», comprende de forma aproximada los años de 1933 y gran parte de 1934. La delimitación de este período resulta más difícil, por cuanto en 1933 continúa, progresivamente atenuado, el empuje reformador de las Constituyentes y de las iniciativas pendientes del Ejecutivo encabezado por Azaña, mientras que se llevan a cabo ajustes y rectificaciones menores sobre las primeras reformas; el momento final de esta etapa resulta igualmente difícil de establecer, pues a la línea continuista de los primeros gobiernos de Lerroux sucederá un cambio de política a medida que la CEDA gane protagonismo y se acelere la sucesión de gabinetes.

Tras dos años de numerosas reformas, algunas habían conseguido llevarse a cabo, mientras que otras se habían paralizado o habían sido rectificadas. Comentando el caso concreto de los funcionarios públicos, que luego se verá en profundidad,

«En una primera fase, la euforia revolucionaria se centró en una crítica despiadada –aunque detenida en anécdotas superficiales– de la obra de la

provinciales, si bien en el artículo 31 establecía la creación, en el Ministerio de Hacienda, de un Jurado central de la Contribución general sobre la renta, presidido por el director general de Rentas públicas, y con los directores generales del Timbre y de Propiedades y Contribución territorial, un banquero designado por el Consejo Superior Bancario, un representante de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación designado por el Consejo Superior de las Cámaras, un representante por cada una de las entidades: Cámaras Agrícolas, Cámaras de la Propiedad urbana y Asociación general de Ganaderos, un representante de los Colegios profesionales designado por la reunión de Juntas de ellos, y cinco funcionarios designados por el Ministro de Hacienda. A menor escala, se imitaba esta composición mediante la creación de Jurados provinciales de Estimación de la Contribución general sobre la renta, presididos por el administrador de Rentas públicas, con el interventor de Hacienda como vicepresidente, un banquero y un representante de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, ambos por designación de estas, dos individuos mayores de edad como mayores contribuyentes por contribuciones directas en la provincia, y tres funcionarios nombrados por el delegado de Hacienda. Los Jurados provinciales propondrían coeficientes de estimación de renta para los diversos signos externos «habida cuenta de las características locales» e indicando cuáles son acumulables, expuestos luego en los Ayuntamientos con plazo de reclamación mínimo de 15 días, y harían señalamiento definitivo elevándolo al Jurado central, que los ratificaría o rectificaría, mediante acuerdo definitivo e irrecurable, trasladándolo a los provinciales. El contribuyente gravado por signos externos podría, con independencia de la presunta adecuación de su renta a la estimación, reclamar ante el Jurado central, que pronunciara fallo definitivo.

³⁴⁵ RAMÍREZ JIMÉNEZ, «Las reformas tributarias de la II República española...», pp. 180-184 sintetiza los debates, relatando cómo algunas acusaciones de timidez lanzadas contra el proyecto, especialmente por parte de los radical-socialistas, fueron defendidas por la Comisión de Hacienda y por el propio ministro en base a razones estrictamente técnicas, enfatizando su carácter «inicial» y la dificultad práctica de establecer el impuesto con un mayor alcance con la organización administrativa entonces existente –argumento utilizado posteriormente para valorar negativamente su implantación–.

Dictadura, para iniciarse luego inmediatamente una reforma más profunda. Ahora bien, al cabo de dos años escasos el panorama cambió radicalmente. La anunciada reforma quedó paralizada en el laberinto de una serie de comisiones burocráticas, que ningún interés tenían en sacarla adelante, puesto que, como el tiempo iba a demostrar, los burócratas no están nunca en condiciones de reformar a la Burocracia»³⁴⁶.

Enero de 1933 se inicia con importantes focos revolucionarios anarquistas. El 11 de enero tiene lugar el más conocido, en Casas Viejas, donde la violenta represión por parte de los Guardias de Asalto provocará la conmoción de buena parte de la opinión pública y un desgaste para el Gobierno³⁴⁷, abriéndose el 8 de febrero una Comisión parlamentaria, aunque el Gobierno obtendrá finalmente, el 16 de marzo, la confianza del Parlamento por 210 votos contra 1. Con el auge de nuevas formaciones conservadoras, como la CEDA o Renovación Española, el año transcurre centrado políticamente en las cuestiones del Tribunal de Garantías Constitucionales y las elecciones municipales de 13 de abril de 1933 –primeras en las que vota la mujer en España–, donde ya se anticipa el cambio de orientación política. Sin embargo, como se verá más adelante, el cambio de ritmo en las reformas influirá en la configuración de buena parte de los servicios públicos, que a lo largo de 1933 se realiza de forma meditada, rectificando las líneas que en el bienio anterior habían demostrado su ineficacia, o confirmando las que merecían consolidarse. Ello no obsta para la continuación de algunas reformas ya iniciadas, así la aprobación de la Ley de Congregaciones religiosas de 17 de mayo de 1933 o, en julio, la de Orden Público y la Ley Electoral. La crisis de Gobierno del 8 de junio, tras numerosas consultas para la formación del nuevo gabinete y con la obstrucción de los federales, termina con un nuevo encargo a Azaña, que inicia su segundo Gobierno. El desencadenante definitivo de la crisis que acabará con Azaña serán las elecciones para vocales del Tribunal de Garantías, en septiembre, con resultado adverso al Gobierno, pidiendo su dimisión la minoría radical el día 6, y abriéndose la crisis el día 8, recibiendo al día siguiente Lerroux el encargo de formar el nuevo Ejecutivo, que recibe el voto de desconfianza de la Cámara el 3 de octubre, después de manifestarse una crisis del Gobierno, dando lugar al Ejecutivo de Martínez Barrio, que recibe el Decreto de disolución de las Cortes el 9 de octubre y bajo el que se celebrarán las nuevas elecciones generales el mes siguiente. La nueva mayoría parlamentaria daba a la CEDA 115 diputados, y unos 102 radicales.

La llegada al Poder de los radicales no supone, como tradicionalmente se sostiene, una ruptura inmediata con muchas de las políticas anteriores. Sin pre-

³⁴⁶ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 326.

³⁴⁷ A mediados de marzo, los radicales solicitan al Gobierno que ponga a disposición de las Cortes los documentos sobre Casas Viejas, y el día 5 dimitiría el Director general de Seguridad, Arturo Menéndez.

tender hacer un repaso de todo el período, puede adelantarse que se continúa la tendencia trazada anteriormente en amplios sectores: ya el primer gobierno de Lerroux, antes de las elecciones, recuperaba inmediatamente el Ministerio de Comunicaciones –ocupado inicialmente por Miguel Santaló, de Esquerra–, cuyos servicios no regresarán a Gobernación; en el ámbito sanitario, la agrupación de los distintos servicios en la correspondiente Dirección general dará lugar a la creación de un Ministerio único de Trabajo, Sanidad y Previsión –en 1934, la Sanidad contará con su primera Ley de Bases–; se asumen como propios los proyectos de obras públicas iniciados en el anterior Gobierno; se continúa el traspaso de competencias a la Generalidad –hasta octubre de 1934, reiniciándose en 1935–; y, conviene resaltarlo, se emprende una política decidida de protección de ciertos servicios, –como los de radiodifusión– como propios del Estado frente a posibles concesiones, y se afirma nítidamente la titularidad estatal de muchos otros –sanidad o transportes–. El contexto económico, conviene mencionarlo, empeoraría sensiblemente en 1933, especialmente en comparación con los años anteriores y teniendo en cuenta el escenario exterior³⁴⁸. Por supuesto, también se inician pronto acciones frente a las políticas anteriores, empezando a discutirse en marzo el proyecto de Ley relativo a los haberes pasivos del clero o la Ley de Amnistía, cuya negativa a firma por parte del Presidente de la República dará lugar a una crisis en abril, iniciándose el gobierno de Samper, que recurrirá la Ley de Contratos de Cultivo, declarada inconstitucional por el Tribunal de Garantías en junio; el 24 de mayo, las Cortes derogarán la Ley de Términos Municipales.

El clima de huelgas y levantamientos es creciente en toda la etapa. Resulta de especial interés que el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros –entonces ocupada por Samper– de 29 de mayo de 1934³⁴⁹, pretendiendo responder

³⁴⁸ Lo sintetiza TUÑÓN DE LARA, *La II República*, I, pp. 125 ss., retratando un escenario poco favorable con la caída de precios y de producción, paro obrero, descenso del comercio, conflictividad política, etc. Matiza algunos de estos factores, pues opone al descenso de la producción industrial el aumento de beneficios de las grandes empresas, mientras que el descenso de precios y aumento de los salarios tenía como contra partida el –este sí– grave incremento del paro forzoso. La situación había empeorado si se compara con la de 1932, pp. 94-95, cuando la crisis generalizada en el exterior aún no había repercutido con fuerza en España, habiendo resultado un año de considerable aumento de producción agrícola, que compensaba el descenso en algunos sectores de producción industrial, para los que debe tenerse en cuenta que 1929 había sido el año «de máxima producción industrial en la historia de España». Véase también SERRANO SANZ, José María, «La política comercial ante la crisis del veintinueve», en José Luis García Delgado (ed.), *La II República española. El primer bienio*, (III Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara), Madrid, Siglo veintiuno de España editores, 1987, pp. 133-151, donde razona sobre la aparente tranquilidad de la política comercial española ante la crisis internacional, la respuesta tardía y la predilección por la intervención en agricultura frente al reducido papel de la industria.

³⁴⁹ El Decreto ya lo mencionó RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Los grupos de presión en la Segunda República...*, p. 187; la norma exponía: «Entre los diversos fines que al Estado están atribuidos,

a la situación ocasionada por las huelgas del campo, declarase «servicio público» la recolección de la próxima cosecha, y encargase a los Ministerios de Gobernación, de Trabajo, Sanidad y Previsión y de Agricultura, dictar las disposiciones necesarias para el cumplimiento del Decreto. El caso, que merecería un análisis más detallado del que procede realizar en este punto, reviste singular interés por cuanto da idea de la amplitud que la noción del servicio público –implícita, como se ha visto, en el texto constitucional– había alcanzado entonces, en línea con la moderna doctrina iuspublicista que lo erigía como legitimación misma del Estado y frente al concepto restringido vigente anteriormente en el ámbito estrictamente administrativo³⁵⁰.

ninguno supera en el orden material al de proteger y fomentar la riqueza del país. El exponente más auténtico de esta riqueza se halla en el volumen e importancia de los productos de la tierra que, merced principalmente al esfuerzo del pueblo trabajador, se recolectan anualmente. Esa recolección constituye, para el obrero, trabajo remunerador en el verano y posibilidad de sosiego en el invierno; para el patrono, recuperación del -capital invertido, premio al esfuerzo realizado y estímulo para nuevas empresas; para el comerciante, base de su actividad fecunda; para el industrial, materia prima de su función transformadora; para el consumidor, normalidad en su medio de vida; para la Hacienda pública, posibilidades crediticias, y para el pueblo español, en su acepción genérica, conservación y fomento de la riqueza nacional, que es, en definitiva, base y sustento de su tranquilidad y de su vida. Pues bien; si la recolección de la próxima cosecha, por las razones apuntadas, representa una suprema manifestación de interés público, es evidente que las tareas que integran esa recolección constituyan modalidades ejemplares de un fundamental servicio público nacional. La declaración de este servicio público tiende, pues, a librar de daños irreparables a la economía nacional, cuya defensa pertenece a un orden superior al de los singulares intereses de patronos u obreros, correspondiendo a todos por igual reconocerla y acatarla, para que garantice a los segundos la paz de un jornal seguro, fuera de los extravíos a que puedan ser conducidos inconsciente o maliciosamente, y para que impida toda clase de excesos egoístas por parte de los patronos que por su condición están llamados a dar ejemplo de respeto a la Ley». Ese mismo día se publicaban Decretos complementarios como el de Gobernación, declarando la prohibición de las huelgas que afectasen a labores de recolección, remitiéndose a las sanciones establecidas por la ley de Orden público y facultando a los Gobernadores civiles para prohibir o suspender manifestaciones o reuniones.

³⁵⁰ Esta noción amplia se abre paso frente al silencio que sobre el concepto de servicio público habían guardado tradicionalmente la legislación y jurisprudencia españolas, evitando una definición clara y vinculado al reconocimiento o no de un contrato administrativo, es decir, supeditándolo al objeto concreto del contrato, véase GARCÍA OVIEDO, *Instituciones de Derecho administrativo*, I, pp. 213 ss., al comentar la vaguedad de algunas sentencias, refiere que «el único elemento positivo, esencial, del servicio público, de que explícitamente habla la jurisprudencia, es el de “la satisfacción inmediata de una necesidad pública”», excluyendo por tanto «la actividad que la Administración desarrolla como condición del servicio». La satisfacción de la necesidad pública había de ser *inmediata* y *directa* para la consideración del servicio público y la competencia de la jurisdicción contenciosa sobre el contrato en cuestión, apuntando las contradicciones en que habían incurrido los Tribunales, desde finales del S. XIX, en el caso, por ejemplo, de arrendamientos de fincas con destino a un servicio público. que «no solo son servicios públicos aquellos que satisfacen las necesidades sociales que pueden ser consideradas como expresión de los fines del Estado, sino también todos aquellos que condensan la actividad medial de los poderes públicos», lo que confería el carácter de contratos administrativos a los de recaudación de arbitrios, arrendamiento de consumos o recargos municipales, entre otros.

2.3 1934-1935: Reformando las reformas y nuevas iniciativas de cambio

Tras la crisis de 1 de octubre, en la que subyacen las divergencias entre Parlamento y Gobierno, el acceso de la CEDA al Ejecutivo y la reacción revolucionaria frente a ello –enérgicamente reprimida– implicarán un cambio de rumbo en numerosas políticas, abandonando decididamente, ahora sí, algunos proyectos, y rectificando otros, así la aprobación de la Ley de Arrendamientos Rústicos o la de Reforma de la Reforma Agraria, llegando a plantearse en 1935 el frustrado proyecto de reforma constitucional. Sin embargo, un factor que devendrá decisivo a partir de finales de 1934 es la inestabilidad gubernamental –por cuanto los cambios de composición en las cúpulas ministeriales afectarán no pocas veces a los cargos inmediatos a ellas–, hecho del que se ha responsabilizado al propio diseño constitucional³⁵¹, y que se vio probablemente agravado por las continuas intervenciones del Presidente de la República en la conformación de los gabinetes.

Ya Canales Aliende³⁵² reconoció la existencia, dentro del tradicionalmente considerado como segundo bienio, de dos períodos, que administrativamente encontrarían su separación en el Gobierno Chapaprieta y la puesta en marcha de la Ley de Restricciones, a partir de la cual la marcha de la Administración, aun basándose en la continuidad de los servicios, se verá condicionada por una suma de factores internos y externos que impedirán su desenvolvimiento con normalidad, incluso pese a las rectificaciones introducidas por el propio Gobierno que auspició la reforma.

La Ley de 1 de agosto de 1935³⁵³, a modo de ley de bases, establecía las pautas en torno a las que se efectuaría la reforma, autorizando al Gobierno para su concreción por Decreto. En primer lugar, se pretendía reorganizar los servicios de los Ministerios, «agrupándolos y reduciéndolos en cuanto ello sea posible», incluso disminuyendo su número. Esta medida se limitaba al Presupuesto vigente, prohibía los aumentos de personal, reduciéndose este en lo que pudiese «sin

³⁵¹ RAMÍREZ, «Diciembre de 1931: una Constitución no integradora», p. 95, señala que «de 1931 a julio de 1936, se alcanzó la cifra harto chocante de 86 ministros. Con duración algo mayor durante el primer bienio republicano y, por el contrario, con la curiosa permanencia de escasos quince días en el ministerio correspondiente, durante el segundo bienio. La necesidad de permanentes componendas tuvo su reflejo muy acusado entre 1933 y comienzos de 1936, muy posiblemente debida a la desaparición de “la batuta política” del que, en realidad, fuera el partido mejor organizado al advenir la República: el PSOE. Ni el Partido Radical de Alejandro Lerroux (por lo demás, víctimas de varias escisiones), ni la casi recién nacida CEDA de Gil Robles lo pudieron evitar».

³⁵² CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 182.

³⁵³ *Gaceta* de 2 de agosto, el mismo día se publicaban otras leyes de la misma fecha, concediendo un suplemento de crédito de 7.494.552,24 pesetas al extraordinario concedido por Ley de 26 de marzo para continuación de las obras a cargo del Gabinete técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid, eximiendo de diversos gravámenes a los títulos del empréstito del Gobierno argentino, o autorizando al Gobierno para emitir y negociar Deuda del Estado al 4% anual amortizable en plazo mínimo de 50 años.

perjuicio del interés público» mediante amortización de plazas. En la reducción de personal se priorizaría a los temporeros, interinos, y los que no formasen parte de los Cuerpos del Estado. Por el artículo 2.º se suprimían las Cajas especiales y de exacciones que no se encontrasen legalmente establecidas, con la idea de someter al régimen general de la Administración «los servicios de los organismos autónomos o entidades» que percibiesen recursos por partidas globales del Presupuesto, minoración de ingresos o exacciones administradas por dichos organismos, si bien permitiendo mantener la autonomía administrativa o presupuestaria cuando se considerase económicamente conveniente —especialmente las dedicadas a producción y exportación nacional—. Los presupuestos de los organismos afectados pasarían a las Cortes, se fiscalizarían sus gastos por la Intervención general de la Administración y se examinarían las cuentas por el Tribunal de Cuentas de la República, teniendo en cuenta las peculiaridades económicas de cada organismo. Se pretendía tener conocimiento tanto de estas entidades³⁵⁴ como de los derechos y participaciones, aclarando que la supresión de cualquier servicio implicaría, igualmente, la de los gravámenes asignados. Cualquier creación de nuevas Cajas o exacciones solo podría realizarse en virtud de una ley.

Buena parte de las medidas estaba destinada al personal de la Administración, prohibiendo el nombramiento de temporeros para cualquier organismo cuyos fondos procediesen del Presupuesto, «aunque sea con carácter de subvención». Se exigía la remisión al Ministerio de Hacienda de una relación nominal de los funcionarios que no perteneciesen a Cuerpos del Estado, con detalle sobre la fecha y autoridad del nombramiento, procedimiento para su designación y remuneración, y facultaba al Gobierno para la revisión de los nombramientos. También se revisaría la legislación de indemnizaciones y devengos percibidos por diversos servicios encomendados aparte del sueldo, organizándose al efecto un fichero general de funcionarios. No se permitiría el ingreso en ningún Centro del Estado sino por oposiciones, que quedaban en suspenso —no pudiéndose ampliar las plazas en las ya convocadas— hasta efectuar la reorganización, cubriéndose en caso necesario con interinos y, solo como alternativa, el Gobierno podría acordar, por expediente razonado, la excepción. Se procurarían reducir, también, los gastos de material; se limitaban los créditos para el Instituto de Reforma Agraria —solo en lo que no dispusiese el organismo hasta alcanzar los 50 millones previstos en la Ley de Reforma Agraria—; se prescribía que no podrían crearse Cuerpos de funcionarios sino en virtud de una ley; y se esperaba la preparación de un proyecto de ley

³⁵⁴ Se concedía, de acuerdo con la base 4.ª del artículo 2.º, el plazo de un mes para la remisión al Ministerio de Hacienda de los presupuestos de estos organismos y (5.ª) de informes de sus derechos, participaciones, tasas, etc. La base sexta del artículo excluía deliberadamente a los organismos del Ministerio de Obras públicas radicados en Canarias, creados para garantizar la eficacia de los servicios «y que constituyen parte principal del régimen especial del Archipiélago».

«unificando y completando cuantas disposiciones legales vigentes regulan los servicios de los funcionarios del Estado».

En fin, la Ley de Restricciones era uno de los instrumentos con los que se pretendía moderar el gasto público, reduciendo la estructura administrativa y sin subir impuestos, aunque parece que, para entonces, no se habían concretado las medidas concretas de refundición de organismos y servicios³⁵⁵. No obstante, la reorganización administrativa era una de las medidas de una línea de actuación más amplia y, paralelamente, se esperaba presentar un proyecto de reforma tributaria.

La aplicación de la ley de restricciones llevaría tiempo, y todavía en septiembre de 1935 había cuestiones abiertas sobre su aplicación, reflejando la prensa³⁵⁶ la inquietud de que el reajuste ministerial pudiese dar lugar a un problema político por la proporción de los partidos en el Gobierno. El ministro Chapaprieta se había reunido con el Jefe del Estado, del que trasladaba buenas impresiones sobre el tema y, el 12 de septiembre, con Lerroux y Gil Robles, informándose de un acuerdo, al menos, con este último. El 28 de septiembre de 1935 se firmaba una batería de decretos, publicados en la *Gaceta* del día siguiente, relativos a la aplicación de la Ley de Restricciones:

1.º El primero de los decretos venía a reorganizar, a partir del 1 de octubre, los servicios de la Administración en los distintos Departamentos:

- En la Presidencia, se suprimía la Dirección general del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística, pasando el ámbito geográfico a Instrucción Pública, el catastral a Trabajo, Justicia y Sanidad, y el de estadística a Hacienda.

³⁵⁵ Las primeras declaraciones del ministro tras la publicación de la Ley de Restricciones eran recogidas en portada por el *Heraldo de Madrid*, de 2 de agosto de 1935, núm. 15.419. inquiriendo al ministro por las dificultades de la proyectada refundición a raíz de unas informaciones sobre la fusión de los Ministerios de Guerra y Marina en uno de «Defensa Nacional», aclaraba el ministro que «no hay ninguna dificultad. No se ha hablado concretamente de este u otro ministerio, sino de manera genérica. Yo recuerdo que cuando fui ministro la vez anterior, éramos diez, y sospecho que había más de los necesarios» (Joaquín Chapaprieta había ocupado la Cartera de Trabajo, Comercio e Industria entre 1922 y 1923), y apuntaba a que la cuestión había trascendido por una discrepancia terminológica en Consejo planteada por Royo Villanova, entonces ministro de Marina, que prefería «Guerra y Marina». El ministro respondía, a la pregunta de cuántos ministerios serían reducidos, «aún no sé; pero resultaría grotesco haber levantado todo este tinglado para suprimir un solo ministerio. Creo que, por lo menos, habrán de ser dos los ministerios que desaparezcan...».

³⁵⁶ Véase, por ejemplo, la información publicada en el *Heraldo de Madrid* de 11 de septiembre de 1935, p. 12, «no se trata meramente de nombres de ministerios suprimibles, sino de nombres y significación de quienes hayan de regentar los que resulten de la refundición y de quienes hayan de cesar», y menciona la presencia en Madrid de José Martínez de Velasco y de Ablilio Calderón, presidente de la Comisión parlamentaria de Presupuestos.

- En el Ministerio de Estado se suprimían las Direcciones generales de Administración y de Política y Comercio, que pasaban a la Subsecretaría; y la inspección general de Emigración, que pasaba al Ministerio de Justicia, Trabajo y Sanidad.
- En el Ministerio de Justicia, Trabajo y Sanidad, se suprimían la Subsecretaría de Justicia y las Direcciones generales de Prisiones y de Registros y del Notariado, que pasaban a la Dirección general de Justicia, en dependencia directa del Ministerio. Se suprimían también las Direcciones generales de Trabajo, que pasaba a la Subsecretaría de Trabajo y Acción Social junto con los servicios de Estadística y Emigración, y las de Sanidad y de Beneficencia y Acción Social, que pasaban a la Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia.
- En el Ministerio de la Guerra, se suprimía la Dirección general de Material e Industrias Militares.
- En el Ministerio de Marina, se mantenía la Subsecretaría.
- En el Ministerio de la Gobernación, se suprimía la Dirección general de Administración, asumiendo sus servicios la Subsecretaría.
- En el Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones, se suprimían las Direcciones generales de Caminos, Obras hidráulicas, Ferrocarriles y Puertos y Señales Marítimas, pasando todos los servicios a la Subsecretaría de Obras públicas. Se suprimían las Direcciones generales de Correos y de Telecomunicación, que pasaban a la Subsecretaría de Comunicaciones.
- En el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, se suprimían las Direcciones generales de Enseñanza profesional y Técnica, y de Bellas Artes, pasando todos los servicios a la Subsecretaría.
- En el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, se suprimían las Direcciones generales de Ganadería e Industrias Pecuarias y de Montes, Pesca y Caza, pasando a la Dirección de Agricultura, en adelante «Agricultura, Montes y Ganadería». Se suprimían también las de Direcciones generales de Industria y de Minas y Combustibles, pasando a la Subsecretaría de Industria y Comercio. Se suprimía la Dirección general del Instituto de Reforma Agraria, «cuyos servicios dependerán directamente del Ministro del Ramo». La Subsecretaría de Marina Civil era igualmente eliminada, pasando sus servicios a una nueva Dirección general de «Marina Civil y Pesca». Se suprimían todos los servicios de Estadística Arancelaria, que pasaban a la Dirección general de Aduanas, y de Cría Caballar, al Ministerio de la Guerra.
- En el Ministerio de Hacienda se suprimía la Presidencia del Tribunal Económicoadministrativo Central, que asumiría la Subsecretaría. Se suprimía la Dirección general de Seguros y Ahorro, cuyos servicios pasaban a la Dirección general del Tesoro público, en adelante «Dirección general del Tesoro y Seguros». Se fusionaban las Direcciones generales de Propiedades

y Derechos del Estado y de Contribución territorial en una «Dirección general de Propiedades y Contribución territorial».

2.º Un segundo Decreto de la misma fecha establecía, en su artículo 1.º, que se reduciría un 10 % «como mínimo» del número de funcionarios, con modificación de plantillas y amortización de vacantes, estableciendo límites tanto a la cuantía de las mejoras salariales como al número de funcionarios de cada escala, en función de la retribución. Se exigían dos años de trabajo en una clase para la verificación del cualquier ascenso –como prescribió la Ley de agosto– y se encargaba a los Ministerios las propuestas de reducción.

3.º Decreto dirigido a los funcionarios nombrados con posterioridad a la Ley de 1918 sin que hubiese mediado concurso u oposición, previendo examen de aptitud para los temporeros, y examen por una Comisión específica para los que no fuesen temporeros o interinos y hubiesen sido nombrados sin que mediase concurso u oposición.

4.º Decreto relativo a la fiscalización e inspección de los gastos públicos, que ya de intervención previa como de examen de las inversiones «será de la competencia y atribución exclusiva del Ministro de Hacienda», que la ejercería a través de la Intervención general de la Administración del Estado, que a su vez dispondría de los Cuerpos de Contabilidad y de la Intervención civil de Guerra y Marina, de los demás Cuerpos de Hacienda o de los funcionarios de otros Ministerios cuya actuación se estimase precisa, designados por los Ministerios correspondientes a propuesta de la intervención general. Según el artículo 2.º, la función fiscalizadora abarcaría: «la fiscalización previa de todo acto, documento o reclamación que produzca derechos, obligaciones, ingresos, pagos, entradas o salidas de artículos y efectos en las Cajas, almacenes y establecimientos del Estado, así como la de todo acto administrativo que implique el reconocimiento de una obligación del Estado antes de que dicten resolución los Departamentos ministeriales o autoridades competentes»; intervención plena en todo establecimiento fabril del Estado, almacenes y Cajas, pudiendo comprobar las relaciones de personal, ganado, metálico, artículos, maquinaria, efectos y material; examen y censura de toda cuenta o justificante de pago hecho en concepto de «a “justificar”»; intervención formal y material del pago; intervención de inversión de cantidades destinadas a realizar «servicios, obras y adquisiciones y su recepción»; intervención «de todos los servicios de carácter público que por arrendamiento o delegación se realicen por empresas u organismos independientes del Estado». Se reconocía a los interventores (3.º) facultad para inspeccionar «en forma discrecional» cualquier servicio, reclamar antecedentes, examinar documentos u ordenar la práctica de revistas de personal, otorgándoles en el ejercicio de su función el «carácter de autoridad» con libre acceso a cualquier dependencia o establecimiento, estando obligados los Jefes de los mismos a facilitar su función. Si en la previa fiscalización los Interventores ponían reparos a las propuestas

de gasto u órdenes de pago. inferiores a 50 mil pesetas. cuyo acuerdo correspondiese a los Jefes del servicio, quedarían en suspenso. En caso de conformidad del Jefe, se resolvería en acuerdo con este; en caso contrario, resolvería el Ministro previo informe del Interventor del Departamento, resultando la resolución ejecutiva y, de ser opuesta al sentido de la Intervención, esta quedaba libre de responsabilidad y daría cuenta al Ministro de Hacienda, que podría elevar la resolución al Consejo de Ministros –destino que también alcanzaba, previo informe de la Intervención general, si el reparo lo formulaba el Interventor del Ministerio–.

5.º En aplicación del artículo 2.º de la Ley, otro Decreto disponía la clasificación de organismos –Cajas especiales y de exacciones que no se hallasen legalmente establecidas– en su artículo 1.º: a) Organismos que tienen por objeto contribuir al desarrollo de la economía nacional y no dependen del Presupuesto del Estado, percibiendo exacciones o arbitrios autorizados y disfrutan de autonomía administrativa y de Caja; b) Los que sí dependen del presupuesto, con incrementos o no por ingresos de arbitrios y exacciones autorizadas con carácter obligatorio y con autonomía administrativa y de Caja; c) Los encargados de distribuir entre funcionarios fondos que proceden de participaciones en impuestos, tasas oficiales o particulares, o cualquier otro; d) Los que por sus características no encajen en los apartados anteriores. La norma encargaba (2.º) la constitución de una Comisión presidida por un representante de la Intervención general de la Administración y con la asesoría de un Abogado del Estado, y se encargaría de informar, antes del 1 de enero: «de la subsistencia, modificación, refundición o supresión» de los organismos mencionados; de las normas «particulares y de carácter general» a que se ajustarían los subsistentes; de la manera de incorporar al régimen de la Administración del Estado; de la supresión o no de las imposiciones de la base 5.ª del artículo 2.º de la Ley, es decir, toda clase de derechos, participaciones, tasas, gravámenes o recursos sobre importaciones, exportaciones o servicios, recaudados o administrados por estas entidades –especialmente cuando careciesen de fundamento legislativo–. Los informes se remitirían al Ministro de Hacienda (3.º) y, con su propuesta, se elevaría la decisión al Consejo de Ministros (4.º).

6.º Decreto sobre diversas asignaciones y devengos percibidos por los funcionarios, según se tratase de: a) Gastos de representación, que solo podrían satisfacerse en cuanto previstos en los presupuestos, declarándolos incompatibles con las gratificaciones, acumulándolos a otras remuneraciones a efectos de límite máximo, y reduciéndolos un 10% incluso para el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros, con similares medidas para los gastos de representación en el extranjero. b) Gratificaciones, que se concederían solo «como recompensa de un servicio o mérito extraordinario, de un aumento de trabajo, de una especialización o de una mayor responsabilidad», consignándose en presupuestos y concretando cargo y cuantía. Se aplicaría la rebaja general del 10% –a excepción

de las que constituyesen única retribución y los pluses de efectividad o gratificaciones inferiores a 1.200 pesetas—, incluso para remuneraciones extrapresupuestarias, ingresándose esa décima parte en el Tesoro, y habrían de revisarse por los respectivos Ministerios las ya existentes. Se prohibía la atribución a ningún funcionario con carácter permanente, aparte de la de su cargo, más de otra función retribuida con gratificación en los presupuestos «y ésta solo en el caso de que pueda desempeñarla sin perjuicio de su servicio ordinario»; declarando también que «a un cargo y por una sola función no puede atribuirse más de una gratificación», salvo que fuesen aplicables a un Cuerpo de funcionarios por la especialidad del servicio y sin exceder el 40 % del sueldo. El sueldo actuaba como límite máximo para todo tipo de gratificaciones con independencia de su procedencia³⁵⁷. c) Asistencias: solo atribuible en los casos y cuantías previstos en el Reglamento de dietas, y acumulables a otras percepciones. d) Quinquenios: se reconocían los consolidados, pero en lo sucesivo no se haría sino con «los que correspondan a derecho expresamente establecido por una ley», y no pudiendo incluirse en un presupuesto anterior. e) Dietas: solo para desplazamientos superiores a 25 km o tiempo mayor de 6 horas y no más de una dieta diaria, rigiéndose por lo demás según el Reglamento de 18 de junio de 1924 en tanto sus cuantías no fuesen modificadas por el Gobierno, dentro de lo cual se daba autonomía a los Ministerios. Para las comisiones en el extranjero, se percibirían en pesetas plata. f) Indemnizaciones por residencia: solo se recibirían «por servir destinos en territorios coloniales o con carácter forzoso en Canarias y norte de África». g) Horas extraordinarias: cada Ministerio fijaría su jornada, de seis horas para trabajos continuos, ampliable hasta el límite permitido por las disposiciones laborales para trabajos de jornada discontinua. En los servicios de carácter intensivo e ininterrumpido en las centrales de Correos y Telecomunicación sería de cinco horas. No podrían concederse retribuciones por horas extraordinarias con carácter general, sino excepcionalmente y por Orden ministerial motivada «acordada en Consejo de Ministros y publicada en la GACETA», ni se podrían percibir habiendo personal a extinguir en la misma localidad y especialidad, salvo que el servicio lo requiriese, resultando incompatibles con otras remuneraciones y no pudiendo superar el tercio del sueldo mensual. h) Viáticos en el extranjero: se pagarían en pesetas plata, por categorías. i) Jornales, que no podrían acreditarse «sin que el perceptor invierta en su trabajo diario las horas establecidas por la legislación vigente». La norma disponía, además, la formación de un fichero general del personal de la

³⁵⁷ Se exceptuaban las participaciones asignadas al personal por «descubrimiento de riqueza oculta imponible, aprehensión del contrabando y dietas por comisiones del servicio»; para trabajos científicos o «asesoramientos de alta significación», podría exceptuarse el límite por el Consejo de Ministros; para los Arquitectos al servicio de los diferentes Departamentos, el límite sería del duplo del sueldo asignado a un Jefe Superior de Administración en el Cuerpo de Arquitectos del Ministerio de Hacienda.

Administración a cargo de la Intervención general de la Administración del Estado –que habría de visar cualquier percepción extrasalarial e incluirla en el fichero para poder ser percibida–; se requeriría propuesta especial a las Cortes como anejo a los Créditos del presupuesto, en caso de no figurar en el anterior; el Ministerio de Hacienda dictaría las disposiciones necesarias para la traslación de este régimen a los empleados de las Empresas administradoras de monopolios que percibiesen retribuciones con cargo a las rentas que administrasen.

En fin, por no alargar esta exposición, completaban la aplicación de la reforma el siguiente conjunto de Decretos:

7.º Decreto disponiendo la revisión de los expedientes de concesión de derechos pasivos.

8.º Decreto relativo al material de oficinas de los servicios tanto centrales como provinciales del Estado. En su artículo 1 establecía que no podrían consignarse en Presupuestos más de una partida de material para cada Dirección o Servicio central o provincial, agrupándose las que hasta entonces apareciesen separadas cuando funcionasen en un mismo edificio o bajo una Jefatura común.

9.º Decreto relativo a los gastos de representación y otros devengos de los funcionarios en el extranjero.

10.º Decreto relativo a los Servicios de automovilismo del Estado.

11.º Decreto relativo a la supresión de imprentas de diversos organismos.

12.º Decreto relativo a agregaciones de funcionarios a Secretarías particulares y otras dependencias radicadas en Madrid.

13.º Decreto relativo a las subvenciones consignadas en presupuestos.

14.º Decreto relativo a la formación de Memorias anuales por los organismos superiores de la Administración.

15.º Decreto relativo a la unificación de dependencias y oficinas.

16.º Decreto conformando la Dirección general de Propiedades y Contribución territorial.

17.º Decreto reduciendo un 15% de las plazas del Cuerpo de Porteros de los Ministerios.

18.º Decreto determinando la aplicación de las medidas en ejecución de la Ley de restricciones.

La reforma de Chapaprieta fue ampliamente comentada por Canales Aliende, quien señaló en el balance de esta reorganización la desaparición de cuatro Subsecretarías, 24 Direcciones generales y varios órganos consultivos y, aunque indica los puntos en común con la reforma proyectada de Azaña, «se diferenciaba de la de éste por una parte en que la principal finalidad no era tanto la modernización del aparato administrativo, sino la drástica reducción del gasto público,

y por otra, en que era de un contenido y ámbito de aplicación mayor»³⁵⁸. En suma, indica que:

«el error de Chapaprieta fue confundir lo deseable e ideal, con lo posible. Quiso llevar a cabo un ambicioso plan de la Hacienda Pública y de reforma administrativa, sin calibrar suficientemente su propia situación inestable y coyuntural; en vez de haber comenzado a hacer funcionar el aparato administrativo existente».

A finales de 1935, un Decreto de 9 de diciembre³⁵⁹ rectificaba en lo concerniente a los funcionarios, dejando en suspenso las disposiciones del Decreto de 28 de septiembre relativas a las remuneraciones.

La implantación de las medidas restrictivas y el aumento de la recaudación se dejaron notar en 1935, «único año en el que decreció el saldo presupuestario negativo»³⁶⁰, acabando con la política de gasto expansiva que había alcanzado hasta 1934, a pesar de que la tónica general de las políticas hacendísticas republicanas fue la nivelación presupuestaria y la limitación del gasto.

2.4 1936: El gobierno del frente popular y la Administración

El último período de los mencionados tiene más fácil delimitación, correspondiendo su inicio con la llegada al poder del Frente Popular y abarcando hasta el inicio de la Guerra Civil. El motivo no es tanto el cambio de signo político como las numerosas acciones encaminadas a revertir, no tanto toda la labor del segundo bienio como, específicamente, la situación generada a partir de la represión de la Revolución de octubre y, en el ámbito administrativo, de la aplicación de la Ley de Restricciones y sus Decretos de aplicación. Ya el primer Ejecutivo revierte esta situación, volviendo a la estructura ministerial anterior, con la particularidad de unir los servicios de Comunicaciones y Marina Mercante en un solo Departamento. El estudio de las reformas en esta etapa y su grado de aplicación requeriría un estudio pormenorizado, especialmente dada la gran cantidad de ceses y nombramientos que, durante los primeros meses del nuevo Gobierno, se suceden en los más diversos organismos de la Administración.

Las Cortes discutieron el 28 de abril varios proyectos dictaminados por la Comisión de Presupuestos, entre los cuales se encontraba uno relativo a los créditos motivados por el desglose ministerial de la ley de restricciones.

³⁵⁸ CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, pp. 189 ss. Sobre la gestación de la reforma, es ilustradora la consulta de las memorias de CHAPAPRIETA, Joaquín, *La paz fue posible. Memorias de un político*, Barcelona, Ariel, 1972 (2.ª ed.), pp. 165 ss.

³⁵⁹ *Gaceta* de 10 de diciembre de 1935.

³⁶⁰ COMÍN y MARTORELL LINARES, «La Hacienda de la República, 1931-1936», pp. 107-108, señalan que «desde la perspectiva del gasto, la división política entre los dos bienios no es exacta».

No obstante, con la destitución de Alcalá-Zamora quedaba gravemente cuestionada la normalidad constitucional. El 10 de mayo se producía la elección de Manuel Azaña como Presidente de la República³⁶¹. Se iniciaba el Gobierno de Casares Quiroga.

La situación de crisis se fue agravando paulatinamente, el 13 de julio sería asesinado Calvo Sotelo y, como es sabido, el día 18 se iniciaba la Guerra Civil. La situación que origina el estallido de la sublevación y el inicio de la contienda da lugar al «desmoronamiento del aparato estatal»: «desde julio de 1936, el Gobierno de Madrid no solo perdió el control en la parte de territorio español ocupada por los rebeldes, sino también sobre la parte de España en la que no triunfó el golpe de Estado. Entre otras cosas porque tras la sublevación militar, en cada pueblo y en cada localidad el poder cayó en manos de la facción triunfante en las elecciones de febrero de 1936»³⁶². Solo puntualmente, o como consecuencia de la coyuntura bélica –y, por tanto, condicionando su aplicación efectiva a los avatares de esta– se consumirán algunas de las reformas derivadas de los proyectos políticos anteriores.

³⁶¹ Gaceta del 11 de mayo de 1936, «Reunida en Madrid el día diez de mayo de mil novecientos treinta y seis, la Asamblea de Diputados a Cortes y Compromisarios para la elección de Presidente de la República fue proclamado Presidente electo el excelentísimo Sr. D. Manuel Azaña y Díaz, por haber obtenido setecientos cincuenta y cuatro votos de los ochocientos cuarenta y siete emitidos, o sea más de la mitad más uno de los novecientos once miembros que componen la referida Asamblea».

³⁶² AGUILERA BARCHET, «De la etapa liberal a la era social. Las transformaciones jurídicas del Estado español entre 1923 y 1939», p. 630.

III. LA PLANTA REPUBLICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. ORGANISMOS

La obra esencial y, hasta el momento, no superada, sobre la Administración de la II República, sigue siendo la de Canales Aliende, que desglosa y clasifica los distintos tipos de organismos que componían la Administración central. El autor ofrece un detallado examen de la estructura de la Administración, desde el Gobierno hasta los organismos autónomos, y quien dio ya justificada cuenta del proceso de racionalización a que los Departamentos ministeriales se vieron sometidos durante la República, con cambios de denominación, de adscripción y traspaso de organismos, creaciones y supresiones, etc. Sin embargo,

«el grado de mutación no afectó por igual a todos los Departamentos ministeriales, ya que frente a la relativa estabilidad de los “clásicos” (Justicia, Gobernación y Estado) los Ministerios ejecutores de la política económica y social fueron objeto de varias y profundas reestructuraciones»¹.

Aunque las cuestiones relativas a los Ministerios que gestionaban los servicios aquí tratados se desarrollarán más adelante, cabe adelantar que

«la cifra heredada de nueve Departamentos ministeriales civiles, será la media a lo largo de la existencia de la Segunda República, alcanzando el número de once Ministerios en dos momentos significativos: septiembre de 1933 y febrero de 1936. Estos dos momentos en que se alcanza el mayor número de Ministerios civiles coincide respectivamente con la intensificación del intervencionismo administrativo al final del bienio progresista y con el triunfo del Frente Popular»²

De la Dictadura se heredaban los ministerios de Presidencia, Justicia y Culto, Estado, Hacienda, Gobernación, Fomento, Marina, Guerra, Trabajo y Previsión Social, Instrucción Pública y Bellas Artes y Economía Nacional. Ya en el Gobierno

¹ CANLES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 172.

² *Ibidem*, p. 173.

provisional, además de añadir el Ministerio de Comunicaciones, se cambia la denominación del Ministerio de Justicia y Culto por la de Justicia, y la de Trabajo y Previsión Social por Trabajo, aunque se denominará Trabajo y Previsión en diciembre de ese año, y recuperará la de Trabajo y Previsión Social en 1933, pasando a denominarse Trabajo, Sanidad y Previsión desde finales de abril de 1934. La estructura general se corresponde de forma aproximada con la entonces existente en los países del entorno³. En el segundo Gobierno de Azaña se producirán dos cambios de denominación, y así Fomento pasará a denominarse Obras Públicas y Economía Nacional pasará a denominarse Agricultura, Industria y Comercio desdoblándose al año siguiente en dos, Agricultura, e Industria y Comercio. La reforma de la ley de Restricciones dará lugar a una nueva planta ministerial, refundiendo Departamentos y quedando los de Presidencia, Estado, Hacienda, Gobernación, Obras públicas y Comunicaciones, Marina, Guerra, de Trabajo, Justicia y Sanidad, de Instrucción Pública y Bellas Artes y de Agricultura, Industria y Comercio. En febrero de 1936 volverán a la situación anterior a la Ley de Restricciones, con la particularidad de unir Comunicaciones y Marina Mercante.

También se ha destacado la importancia de la Presidencia como Departamento, al que adscribirán organismos de heterogénea procedencia. La acumulación de servicios de diversa índole en la Presidencia sería utilizada como argumento cuando se encargase a Lerroux la formación de Gobierno el 16 de diciembre de 1933, y como había sucedido en una ocasión anterior, este referirá cómo:

«Su Excelencia me exploró hábilmente sobre la composición que yo pensaba darle. Con toda franqueza la manifesté mi propósito de reservarme la cartera de Guerra. Por segunda vez apeló Su Excelencia a todos los recursos de su abundante dialéctica para disuadirme, sin ofenderme ni molestarme. Un Gobierno de coalición era una cosa muy delicada de dirigir, me decía. En aquellas circunstancias, la Presidencia por sí sola, con la Aviación y el Turismo, el Instituto Geográfico y Estadístico, Marruecos y Colonias, más los cuidados del Parlamento, daba un gran exceso de trabajo. La tarea iba a ser larga: modificación de algunas leyes, elecciones municipales, tal vez provinciales, la reforma constitucional... Nada, nada; era menester que yo me reservara, cuidase mi salud y conservase mis admirables energías, etcétera»⁴.

³ GASCÓN Y MARÍN, *Derecho administrativo...*, II, pp. 38-40, nota 1, desglosa los existentes en su momento (el libro es de 1933) en diversos países. España se encontraba a medio camino entre los numerosos ministerios de Francia y la estructura más simple de Alemania. En Francia figuraban: Presidencia del Consejo y Guerra, Asuntos Exteriores, Marina, Justicia, Hacienda, Presupuesto, Interior, Comercio, Agricultura, Obras públicas y Transportes, Colonias, Trabajo, Sanidad pública, Educación nacional, Pensiones, Marina Mercante, Aire, además de las Subsecretarías de Estado en la Presidencia de Economía, Obras públicas, Guerra, Educación nacional. La Alemania de Hitler tenía el Canciller, Vicecanciller, Agricultura, Economía y aprovechamientos (luego dividido), Interior, Hacienda, Justicia, *Reichswehr*, Correos y Transportes.

⁴ LERROUX, *La pequeña historia de España*, p. 238. La negativa del Presidente de la República a esta acumulación haría abandonar a Lerroux su proyecto de organización de una División o

La estructura básica de un Ministerio solía consistir en un Gabinete del Ministro, que no existía en todos los Ministerios, una Subsecretaría, Direcciones generales, Secretarías generales, Servicios, Secciones y Negociados, así como una serie de órganos no integrados en la plantilla del mismo. Además, podían existir diversos servicios exteriores. Por otro lado, continuaron existiendo organismos autónomos, además de diversos órganos consultivos, ya dependientes directamente del Ministerio, de una Dirección general, o en asesoramiento de ambos al mismo tiempo. Por evitar alargar esta exposición, más adelante se hará referencia prolija de la estructura de diversos Departamentos, a propósito de los servicios aquí referidos.

2. EMPLEADOS PÚBLICOS

En relación con el régimen del empleado público en el período republicano, existen algunos trabajos⁵, aunque normalmente centrados en el régimen de los funcionarios y en las reformas iniciales.

Nieto sintetiza la situación tras la crisis de 1917 y el Estatuto del año siguiente, indicando que «los funcionarios hubieron de renunciar a ejercer todo tipo de influencia “fuera” del área burocrática. Pero, por otro lado, el mismo fenómeno produjo una segunda consecuencia, conexas con la anterior, a saber: que la energía política de la Burocracia, al encontrar bloqueados sus canales de expresión hacia el exterior, se concentró en el interior, creando un reducto inaccesible al poder político. Es decir, que se llegó a una extraña situación de recíproco aislamiento»⁶, lo que dará lugar a una Burocracia caracterizada como «zona exenta del poder político». De forma similar a lo que habría sucedido en la Dictadura, en la que los intentos reformistas fracasarían por la «resistencia elástica» de la Burocracia, la República inicia con advertida cautela sus intentos, abandonados

Brigada motorizada y la «creación de un Ministerio de Defensa Nacional que abarcase tierra, mar y aire», y daría lugar al nombramiento de Martínez Barrio para la cartera de Guerra, y a la manifestación de las primeras divergencias entre Lerroux y él.

⁵ OLÍAS DE LIMA GETE, M. Blanca, «Los funcionarios en la segunda República Española», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 522, 1977, pp. 70-76; el ya citado de GARCÍA MADARIA, «La reforma de la Administración Pública de 1931», pp. 271-286; NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, que dedica a la función pública republicana las pp. 326-333, aunque el autor ya había tratado la cuestión en *La retribución de los funcionarios en España (Historia y actualidad)*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1967, especialmente pp. 235 ss.; ARROYO YANES, Luis Miguel, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», *Las reformas administrativas de la II República (V Seminario de Historia de la Administración)*, Madrid, INAP, 2009, pp. 183-227; y, en menor medida, aporta algunas notas sobre la función pública republicana la tesis de NORTE GIL, María Antonia, *Temporalidad y laboralización del empleo público*, Universidad de Murcia, 2015, especialmente pp. 88 ss., mencionando los preceptos constitucionales que afectan a la cuestión: tit. III, artículos 40 y 41.

⁶ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 326.

luego para encargar a los propios burócratas las tareas de reforma «reconociéndola así de forma explícita un carácter exento». La participación de los burócratas podía darse mediante dos fórmulas, ambas ensayadas en el período: bien por los altos funcionarios, sin contar con el grueso del personal; bien con participación de todos ellos.

Se trazan dos grandes líneas de acción para el empleado público, una encaminada a la reorganización general del servicio público y la elaboración de un Estatuto de funcionarios; otra, centrada en los cuerpos de subalternos, cuyo volumen de personal dificultaba una acción homogénea –en no pocas ocasiones, actuar sobre un grupo de subalternos afectaba indirectamente a otros departamentos ante la necesidad de reubicar al personal– que incidiría específicamente en algunos empleos, como sucedió con el Cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles.

2.1 Funcionarios

Si las reformas que afectaban a los empleados subalternos, como se verá, se dieron pronto, las que afectaban de forma directa al funcionariado habrían de demorarse un poco más, y empezaron a ponerse en marcha a finales de 1931. En un análisis global sobre las reformas llevadas a cabo, se ha afirmado que:

«los primeros meses de la República representaron un grandísimo peligro para los *beati possidentes* de la burocracia, dado que se contaba con el ejemplo de los años anteriores y se esperaba una mayor sinceridad en los políticos de la nueva situación, máxime cuando las izquierdas siempre habían exigido una auténtica reforma retributiva en beneficio de las clases inferiores. Pero, como ya se ha indicado, estos riesgos no fueron tan graves. La lección pasó desapercibida y los Gobiernos de la República tampoco se atrevieron a enfrentarse con los grandes jefes ministeriales, cuyo distanciamiento hubiera sido inevitable de haberse acometido seriamente la reforma. De aquí que terminaran acogiéndose a la tentadora fórmula tradicional, es decir, a abandonar a su suerte a las grandes masas de funcionarios y a favorecer a los altos cargos ministeriales para garantizar su apoyo y fidelidad a la República. Por eso olvidaron tan pronto los Gobiernos sus promesas y colmaron de privilegios a los Cuerpos especiales distinguidos, reincidiendo en la política de Primo de Rivera»⁷.

Una de las medidas que de forma más temprana afectaron a los funcionarios públicos fue la Ley de Defensa de la República de 21 de octubre de 1931, que en su artículo 1, apartado XI, consideraba acto de agresión a la República «la falta de celo y la negligencia de los funcionarios públicos en el desempeño de sus servicios», para cuyos autores el artículo 2 disponía que «serán suspendidos o separados de su cargo o postergados en sus respectivos escalafones», con la

⁷ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, pp. 328-329.

posibilidad de reclamar ante el Ministro de Gobernación en un plazo de 24 horas para las personas individuales, y ante el Consejo de Ministros en 5 días para las personas colectivas⁸.

Continuando con la línea específica de reforma, resulta fundamental comentar, en primer lugar, la promulgación del Decreto de 28 de octubre de 1931, pues sus previsiones abarcan cuestiones diversas que van más allá de las exclusivamente concernientes al empleado público⁹. Inicialmente, se establecen como feriados «para todos los efectos civiles, judiciales, mercantiles y administrativos», el 1 de enero, el 14 de abril, el 1 de mayo, el 12 de octubre y el 25 de diciembre, pudiendo fijarse hasta tres días más a nivel local. Se establecen (art. 2.º) las horas de trabajo en oficinas públicas en 39 semanales, desde no más tarde de las 9 de la mañana a no más tarde de las 7 de la tarde, concluyendo los sábados a la 1 del mediodía. Los artículos 3.º a 9.º del Decreto son los que se encuentran más estrechamente rela-

⁸ Al respecto, véase TRUJILLANO PÉREZ, *Creación de Constitución. Destrucción de Estado*. Así, a propósito de los sucesos del golpe de 1932, reflexiona sobre los motivos que llevaron a no recurrir a este instrumento normativo, pues «ya que tampoco se activaron los procedimientos disciplinarios internos previstos en el Estatuto del funcionario de la Administración civil del Estado, de la Ley orgánica del poder judicial o del CJM [Código de Justicia Militar], todo apunta a que las carencias de una estrategia de depuración burocrática preventiva en pro de la consolidación de la República no se debieron a deficiencias normativas –y mucho menos concentradas en la LDR [Ley de Defensa de la República]–, sino más bien a una ausencia de decisión política en dicha dirección».

⁹ Que, como indica Yanes, es la mano de Azaña la que se encuentra tras la reforma de los funcionarios, es especialmente patente en la formación de este Decreto, ya que el propio AZAÑA, *Diarios completos*, pp. 448 ss., indica, en la entrada del 27 de octubre: «me reúno en mi despacho del Congreso con el ministro de Gobernación y con el subsecretario de la presidencia. Anoche estuve componiendo, de memoria, el decreto sobre amortización de plantillas en la Administración. Y, en la reunión de esta tarde, se lo voy dictando al subsecretario, completando mi proyecto con las observaciones que se nos ocurren. Queda hecho todo, y le encargo a Ramos que, para el Consejo de mañana, lo ponga en limpio. Como los ministros no saben guardar secreto sobre lo que se habla en los Consejos, ya se trae y se lleva por todo Madrid lo que pensamos hacer con los funcionarios y va a formarse con esto un ambiente desfavorable para la realización de lo que nos proponemos. Así que lo mejor es apresurarlo». Al día siguiente, 28 de octubre, tiene lugar un Consejo de Ministros en la presidencia, «lo principal ha sido el examen y discusión del proyecto sobre los funcionarios. Se habían sacado copias. Cada ministro tenía la suya. Lei todo el decreto, que parecía bien en general, y luego Prieto fue leyéndolo párrafo por párrafo, discutiéndose todos, e introduciéndose algunas modificaciones. El Consejo acordó suprimir el artículo en que se exigía a los funcionarios la promesa de fidelidad a la República. También se acordó, en contra de la propuesta, que las excedencias forzosas se concedieran por decisión del ministro, en vez de concederse por orden inverso de antigüedad. Largo Caballero, después de repetir que el decreto le parecía bien, obtuvo algunas modificaciones por lo que respecta a los consejos técnicos del ministerio del Trabajo. Lerroux preguntó en qué situación quedaba el personal del ministerio de Estado; se lo expliqué, y así se aprobó el decreto. Los ministros que habían instado más porque se hiciera esta reforma eran Prieto y Nicolau. Todos nos comprometimos a no decir nada de esto a los periodistas, y que la primera noticia se tuviese por la *Gaceta*, como debe ser. Fernando de los Ríos propuso que se aumentase el descuento a los empleados públicos. Yo me opuse con toda energía, estimando que la medida era injusta, irritante, y de poca utilidad fiscal. “Los que deben pagar más –exclamé– no son los empleados, sino los propietarios de los palacios de la Castellana”. Largo Caballero asentía con la cabeza; se desechó la propuesta de Fernando».

cionados con los empleados públicos. En primer término, se establecía que «en todos los Centros y dependencias de la Administración queda suprimida la mitad de las plazas que figuren en las respectivas plantillas vigentes», disponiendo una reducción por categorías. Se permitía al empleado instar la jubilación con veinte años de servicio, concediéndose por antigüedad hasta un número igual al de la supresión de plazas prevista por categoría, declarándose excedencia forzosa en caso de no alcanzar la amortización prevista. Esta reducción de plantilla, una vez conseguida, se compensaría con un aumento del 20% del sueldo en las plantillas restantes, aunque se suprimían todo tipo de gratificaciones –a excepción de los emolumentos presupuestados para miembros de Cuerpos Consultivos–. No se convocarían oposiciones ni concursos –anulándose las ya convocadas por disposición transitoria 3.^a– mientras hubiese personal en situación de excedencia forzosa, que habría de ser colocado en las vacantes de su categoría producidas en cualquier Centro de la Administración –salvo los Cuerpos facultativos o especiales–. Estas reglas se aplicarían a todos los funcionarios, con excepción de los de carrera judicial y fiscal, consular y diplomática, personal facultativo docente, personal no administrativo de Correos y Telégrafos y el personal de Guerra.

Al margen de las medidas dirigidas a la función pública, el artículo 10.º establecía un plazo de treinta días desde la publicación del Decreto para que cada Ministerio redactase y publicase un Reglamento de servicios y régimen interior, tanto para las oficinas centrales como las provinciales y locales, en el que deberían constar los plazos de tramitación de expedientes en tres periodos: extracto (10 días), informe o propuesta de la Sección (8 días) y resolución del Director o Ministro (5 días), interrumpiéndose estos plazos en caso de pasar a informe de un organismo consultivo, en cuyo caso habría de evacuarse en 15 días. Para garantizar el cumplimiento de los plazos, solo prorrogables por orden escrita del Jefe del Centro –quien también debía responder a los interesados en caso de solicitar información–, facultaba a éstos para formular reclamaciones por infracción de los plazos o de los Reglamentos a la Presidencia. Además, «las infracciones a lo preceptuado en este Decreto»¹⁰ se considerarían faltas graves.

El Decreto, como puede comprobarse, pretendía reorganizar las plantillas de casi la totalidad de la Administración, estableciendo obligaciones de difícil cumplimiento y plazos muy restringidos. Se esperaba que la norma entrase en vigor en el momento de su publicación (11.º) y que las jubilaciones se hubiesen efectuado ya el 1 de enero para que funcionasen desde entonces las nuevas plantillas –disposiciones transitorias 1.^a y 2.^a–. El presidente del Gobierno relataría el

¹⁰ Aunque esta afirmación se contiene en el propio artículo 10.º, es difícil dilucidar si se refiere, en sentido literal, a la totalidad de la norma o a los plazos del propio artículo, pues el párrafo anterior hace referencia a la posibilidad de los interesados de reclamar no solo dichos plazos, sino cualquier incumplimiento de los Reglamentos de servicio que el Decreto encargaba a los Departamentos.

impacto de la norma: «aparición del decreto de funcionarios en la *Gaceta*, y consiguiente escándalo en Madrid, sede del funcionarismo. Me cuentan que la agitación es enorme en los ministerios. Se ha agotado la *Gaceta* [...] Por la tarde, en los pasillos del Congreso, no se habla más que del decreto. Como aquí todo el mundo es funcionario la hostilidad es casi general»¹¹, y señala voces, como la de Antonio Sacristán, director de Aduanas, que «se muestra muy contrario al decreto, y dice que no lo cumplirá, porque es imposible»¹². Poco después, es llamado por Besteiro a su despacho «donde había una comisión de funcionarios de Hacienda, que deseaban verme. Hablamos largo rato. Me dicen que les anima un «espíritu ciudadano», y el interés público. Creen que el decreto, aplicado en Hacienda, produciría la baja de la recaudación. Les explico el alcance del decreto, y la prudencia con que pensamos aplicarlo». Al día siguiente, 30 de octubre, «la prensa de la mañana también ataca. El más moderado es *ABC*, sin duda porque en su redacción hay menos funcionarios que en otras. Incluso *El Sol* ataca. Observo que conmigo no se atreven personalmente»¹³.

Ya por «prudencia» en la aplicación del decreto –no desprendida del tenor del mismo–, ya por considerarse precipitadas sus previsiones¹⁴, puede explicarse la

¹¹ AZAÑA, *Diarios completos*, pp. 450 ss., 29 de octubre. Continúa «yo he estado casi toda la mañana en Guerra, ocupado en el despacho y no me he enterado ni he hecho caso de nada».

¹² AZAÑA, *Diarios completos*, p. 450, califica al diputado de «algo pedante» aunque «acaso tenga talento», y añade: «hay una curiosa coincidencia entre la rutina burocrática alarmada, y los jóvenes más o menos ilusos, encaramados a los puestos superiores de la Administración, y que se figuran que su *centro* es el del mundo. El barullo es tal, que cuando Marcelino Domingo viene a hablarme de otros asuntos al despacho de ministros, le veo todo asustado de lo que ayer aprobó alegremente, y tengo que tranquilizarle. Estos hombres, acostumbrados al halago de la prensa, y a moverse a favor de la popularidad, no pueden resistir la menor amenaza de una campaña de oposición».

¹³ Un resumen de los posicionamientos de la prensa, generalmente desfavorables, lo ofrece la portada del Viernes 30 de octubre de *El Heraldo de Madrid*, donde solo *El Socialista* valora positivamente que el decreto responde «al propósito de organizar la Administración pública sobre bases racionales [...] La disposición concuerda con nuestro conocido criterio de tener menos empleados, pero mejor remunerados [...] Los términos en que está concebido el decreto alejan la idea de que responda a un plan demoledor. En él se procura no perjudicar a nadie ni privarle de los derechos que tenga adquiridos». En cambio, el resto manifestaban con más o menos contundencia sus quejas contra la norma: *La Voz*, *Crisol*, que habla de «precipitación en materia ten grave»; *El Debate*, compartiendo el pensamiento del Gobierno, considera «grave error el método escogido. No se atiende a racionalización administrativa»; *Ahora*, que reconocía acertado el principio pero criticaba la forma de llevar a cabo la amortización, en vez de optar por una redistribución; *La Libertad*, que criticaba la regulación por decreto habiendo un Parlamento en funciones; *El Sol*; *ABC*, o *El Liberal*, este último preguntándose si «¿no había otros recursos para conseguir la finalidad propuesta? La amortización de plazas vacantes hasta cubrir ese 50 por 100, ¿no hubiera sido más eficaz y menos perturbadora?».

¹⁴ AZAÑA, *Diarios completos*, pp. 470, 13 de noviembre de 1931, indica, con motivo de la preparación de los presupuestos, «he obtenido de los ministros que para el día 20 estén los presupuestos en poder del ministro de Hacienda. Esto nos ha llevado a hablar, entre otras cosas, de los funcionarios. Prieto ha dicho que el decreto es inaplicable, que nos hemos equivocado y que vale más derogar. Añade que ha resuelto en contra la petición de retiro voluntario de algunos jefes superiores de su ministerio, porque de otra manera solo se aplicaría lo beneficioso para los empleados, y no

aparición del Decreto de 23 de noviembre, que establecía el mantenimiento de la jornada de trabajo y del sistema de gratificaciones vigente con anterioridad al Decreto de 28 de octubre hasta la aprobación de los Presupuestos de 1932, en los que se había de prever el aumento proporcional de las retribuciones para los funcionarios que quedasen en activo. Por otro lado, extendía al personal de Marina las previsiones del Decreto de 28 de octubre.

Por Orden Circular de 15 de enero de 1932 se establecía la composición de una Comisión interministerial¹⁵ «que se encargará, de acuerdo con los preceptos de los Decretos de 28 de Octubre y 23 de Noviembre pasado, sobre excedencias y jubilaciones de funcionarios, y con las instrucciones que reciba del Gobierno, de proponer a éste la composición de las respectivas plantillas». Tanto la fecha de la disposición como el no estar contemplada esta primera comisión en las normas aludidas da idea de la escasa eficacia del primer decreto y del replanteamiento de la línea de actuación.

El 1 de abril de 1932 se publicaba la Ley de Presupuestos de 31 de marzo que, en su artículo 44, comprometía al Gobierno a presentar «un plan de reorganización de servicios y un Estatuto de funcionarios que abarque el personal civil, con sus distintas clases, grados y jerarquías con arreglo a normas de carácter general, compatibles con las funciones especiales de cada Ministerio», de cuyo proyecto se encargaría una comisión parlamentaria de 21 miembros, y hasta cuya promulgación todas las autorizaciones del texto legal revestirían carácter provisional, caducando al aprobarse el proyectado Estatuto de servicios y funcionarios. De

lo ventajoso para el Estado. Prieto cuenta esto con el acento de irascibilidad que le es peculiar, y que le da un falso aspecto de hombre enérgico. Es violento, y cuando no tiene una pasión que le mueva, se está como una marmota. Dijo un día en Consejo que sus funcionarios no le obedecen. Y hoy ha dicho que los funcionarios “pueden más que nosotros”. Yo le he rebatido con firmeza. Pero comprendo que con hombres así, no se va a ninguna parte. Desconocen la administración, no tienen hábitos de trabajo, han de improvisarlo todo, y, además, concurre en Prieto la desconfianza en todos y en todo, singularmente en sí mismo. Es tímido y pesimista, y buena persona, que acaso sea su mérito menos reconocido».

¹⁵ La composición de la Comisión sería:

Presidencia:

– D. Enrique Ramos y Ramos, Subsecretario de la Presidencia.

Vocales:

– D. Carlos Esplá Rizo, Subsecretario del Ministerio de Gobernación, o por delegación, D. Benito Hermida.

– D. Alfredo Jiménez Proy (Ministerio de Estado).

– D. Juan Soto de Gangoiti (Ministerio de Justicia).

– D. Carlos García-Fanjul y Fernández (Ministerio de Hacienda).

– D. Angel Dabán y Vallejo (Ministerio de Instrucción Pública).

– D. Domiciano Abella González (Ministerio de Obras Públicas).

– D. Rafael Troyano Mellado (Ministerio de Trabajo y Previsión).

– D. Antonio Belda y Soriano de Montoya (Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio).

– D. Eduardo Elices Gasset (Ministerio de Comunicaciones).

este artículo se ha destacado «la vinculación –que había de mantenerse luego en toda la legislación complementaria– entre la reorganización orgánica de los servicios y la reorganización del personal»¹⁶.

El 23 de abril de 1932 se publicaba en la *Gaceta* una Orden del día anterior que, en cumplimiento del artículo 44 de la ley de Presupuestos, pretendía confeccionar –con las mismas palabras empleadas entonces– un plan de reorganización de servicios y un Estatuto de Funcionarios. Arroyo Yanes¹⁷ señala las posibles conexiones entre la Comisión interministerial de la Orden Circular de 22 de abril de 1932, y las comisiones mencionadas en prensa desde meses antes, sobre reorganización de servicios públicos. Sea como fuere, lo cierto es que la Orden de 22 de abril solo indica que «para el estudio, unificación y redacción de un anteproyecto de los expresados planes y bases, será nombrada una Comisión interministerial» y, de momento, encargaba a cada Ministro dictar las disposiciones necesarias para un estudio de la reorganización de servicios de su Departamento, «así como el de las bases adecuadas para un Estatuto general de Funcionarios», que habría de remitir a Presidencia antes del 20 de mayo junto con la propuesta de un funcionario para integrar la Comisión. Esta, a su vez, debía entregar anteproyecto antes del 5 de junio. Un plazo optimista teniendo en cuenta que la composición de la Comisión interministerial se estableció por Orden Circular de 1 de junio de ese año¹⁸, y que, como reconocía en el caso segundo, «algunos Ministerios no han podido remitir a esta Presidencia hasta el

¹⁶ NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 330.

¹⁷ ARROYO YANES, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», pp. 191-192, apunta a una identificación entre la Comisión de enero y la de abril de 1932, indicando que esta última «estaba actuando desde comienzos de año, aunque de su creación parece no haber quedado rastro normativo alguno», apoyando la afirmación en varias notas de prensa de la Unión Nacional de Funcionarios Civiles, en concreto las aparecidas en el diario *Luz* los días 12, 15 y, especialmente, 28 de enero de 1932, y en la «íntima conexión material entre este problema y la reorganización de servicios y la redacción del nuevo Estatuto, y que estuviera actuando *de facto* al margen de la que exista para dar solución al problema de las plantillas funcionariales». No obstante, es posible que esas notas de prensa hagan referencia más bien a la Comisión creada por Orden de 28 de diciembre de 1931 para estudiar excedencias y jubilaciones de funcionarios, cuya composición se establece, precisamente, por Orden Circular de 15 de enero de 1932.

¹⁸ Sus componentes fueron:

Presidente:

– D. Enrique Ramos y Ramos, Subsecretario de la Presidencia.

Vocales:

– D. José de Rojas y Moreno, Ministro Plenipotenciario de tercera clase, Director de Asuntos generales (Ministerio de Estado).

– D. Juan Gómez Montejó, Jefe de Sección de primera clase del Cuerpo Técnico de Letrados (Ministerio de Justicia).

– D. Daniel López Rodríguez, Jefe de Administración de primera clase, Oficial mayor (Ministerio de Hacienda).

día de ayer los estudios realizados al efecto, debido a su extensión y a la complejidad de sus servicios», por lo que se ampliaba el plazo del anteproyecto que había de elaborar la Comisión al 15 de junio.

Una Orden Circular del 16 de junio, a propuesta de la mencionada Comisión interministerial, abría a «todos los Cuerpos civiles de la Administración del Estado», por medio de representantes autorizados, la participación en la preparación del Estatuto mediante la respuesta a un breve cuestionario, que se insertaba¹⁹. Habría de remitirse antes de que concluyese el mes, entendiéndose ampliado el plazo para presentar el anteproyecto por parte de la Comisión 15 días desde esa fecha. La novedosa apertura a la colaboración de esta norma ha sido destacada²⁰, como lo ha sido que esta no se llevase a la práctica en este frustrado proyecto ni en otras normas dictadas en aplicación del artículo 44 de los Presupuestos²¹.

– D. Carlos Esplá Rizo, Subsecretario de Gobernación, o por delegación D. Benito Hermida Losada, Jefe de la Sección Central (Ministerio de Gobernación).

– D. Federico Calvo Borreguero, Jefe de Administración de tercera clase y Subjefe de la Sección Central (Ministerio de Instrucción Pública).

– D. Rafael Troyano Mellado, Jefe de Administración de primera clase (Ministerio de Trabajo y Previsión).

– D. César A. de Arruche y Villanueva, Jefe superior de Administración Civil (Ministerio de Obras Públicas).

– D. Antonio Belda y Soriano de Montoya, Jefe de Administración de tercera clase (Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio)

¹⁹ Las cuestiones formuladas, para las que se pedía «máxima concisión» en las respuestas, eran:

«Forma de ingreso en los distintos Cuerpos de funcionarios del Estado.

Sueldos mínimo y máximo.

Sistema de ascensos y forma de obtenerlos.

¿Deben subsistir las actuales categorías administrativas?

Forma de seleccionar al personal para los puestos que impliquen Jefatura.

Jornada de trabajo y remuneración de las horas extraordinarias.

Remuneraciones de carácter especial.

Excedencias.

Licencias y vacaciones.

Separación del servicio, sanciones y medidas disciplinarias.

Recompensas.

Incompatibilidades.

Causas de jubilación en sus dos aspectos de voluntaria y forzosa.

Derechos pasivos.

Procedimiento de adaptación de los actuales funcionarios a la nueva organización que se proponga a base de ocasionar el mínimo de aumento en el Presupuesto de gastos».

²⁰ Lo señaló NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 330 y, en detalle para la tramitación del Estatuto de Funcionarios, ARROYO YANES, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», pp. 195-196, que refiere cómo la Unión Nacional de Funcionarios Civiles optó por elaborar su propio anteproyecto para influir sobre los trabajos de la Comisión.

²¹ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 330, cita en concreto la Ley de bases de 3 de diciembre, relativa a la administración de la Hacienda pública.

La Orden de 22 de abril sería complementada todavía por una normativa posterior que pretendía asegurar la buena marcha de la reforma proyectada y, además, el control de las plantillas de funcionarios. El 23 de agosto de 1932 se promulgaba un Decreto por el que se autorizaba a presentar a las Cortes un proyecto de Ley encaminado a suspender la convocatoria de concursos y oposiciones que implicasen aumento de plantilla en todos los Ministerios, salvo autorización expresa del Consejo de Ministros, y que prohibía alterar los Escalafones vigentes tanto de funcionarios como de subalternos. El proyecto daría lugar a la correspondiente Ley de 12 de septiembre de 1932, que añadía un segundo artículo comprometiendo al Gobierno a presentar a las Cortes, en el plazo de tres meses, un proyecto de Ley orgánica sobre subalternos del Cuerpo general de los Ministerios civiles.

El 12 de septiembre de 1932 se publicaba en el diario *Luz*²² el anteproyecto del Estatuto de funcionarios²³, un texto de 15 bases que regiría en todo lo referente a los empleados públicos, de modo similar y con la misma estructura que había dado lugar a la Ley de 1918, aunque con un menor nivel de detalle, especialmente en lo que afecta a la estructura orgánica que tanta importancia había tenido en la Ley de Maura. En la Base primera se señalaba que «el servicio civil del Estado estará a cargo de funcionarios agrupados en cuerpos facultativos de administración civil y en los especiales que sean precisos, según las características singulares de la función que les esté encomendada. Existirán además cuer-

²² *Luz*, 22 de septiembre de 1932. El anteproyecto se encuentra en la página 4, aunque en portada se recoge un resumen sobre la cuestión, donde se pone de manifiesto la concordancia con el informe de la Comisión y con las notas de reforma publicadas meses antes en el propio diario. Se remontaba la nota a las publicaciones del diario *Crisol*, en las que se hacía una defensa del funcionariado, especialmente en lo que afectaba a su percepción como un costoso aparato, y señalaba que «la Dictadura empezó también hostigando sin medida a la burocracia, para terminar –lo que aun fue peor– acariciando y fomentando sus vicios», apuntaba cómo otros intentos de reforma beneficiaban solo a determinados Cuerpos, o el incorrecto empleo del sistema de ascensos. En fin, frente a la inoperancia derivada de las medidas ensayadas, teniendo en cuenta la conveniencia económica ya de los funcionarios, ya del Estado, preconizaba la armonización. «Los Estados modernos han tenido que aumentar su burocracia. Mas no por capricho. El Estado ha extendido enormemente sus funciones, que solo pueden realizarse por medio de funcionarios. Y esas funciones son cada vez más complejas y delicadas, exigen inteligencia y técnica en no menor proporción que una Empresa ingenieril particular. El problema de la burocracia no es tanto el de su cantidad como el de su calidad. La cuestión estriba en proporcionarla en número a los servicios que debe desempeñar [...]. Era hora ya de que al intentarse una reforma en el Estatuto de funcionarios se tuvieran en cuenta todos estos puntos de vista para buscar una fórmula armónica. Creemos que la Comisión interministerial la ha encontrado. La conveniencia del funcionario, antes incompatible con la del Estado, resulta en el proyecto ser también la de éste».

²³ El texto ha sido ya transcrito y analizado pormenorizadamente en ARROYO YANES, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», pp. 205-227. Caracterizando el anteproyecto señala que «era de un marcado continuismo con la tradición histórica de nuestra función pública ministerial» y «eminentemente corporativista», lo que en teoría facilitaría «su aceptación por los colectivos funcionariales afectados».

pos auxiliares para los servicios técnicos que así lo requieran». La pretensión era organizar todos los cuerpos de acuerdo con la propia estructura ministerial – como había sido la primera intención con el personal subalterno– aunque la «gran novedad»²⁴ del Anteproyecto era, precisamente, la constitución de una Comisión interministerial que coordinaría la gestión de las plantillas: «estos cuerpos dependerán, a todos los efectos, de los ministerios en que presten los servicios. No obstante, en la presidencia del Gobierno funcionará una Comisión presidida por el subsecretario y constituida por los representantes de todos los ministerios». Esta Comisión tendría amplias competencias, como emitir dictamen que habrían de pedir obligadamente los ministerios para toda norma relacionada con personal; promover la revisión de cualquier disposición de personal; proponer cualquier modificación «a fin de lograr la mayor eficiencia del mismo y el mejor rendimiento de los servicios»; dictaminar previamente respecto de la creación, supresión o modificación de los cuerpos de la Administración civil; velar por el mantenimiento de la igualdad entre cuerpos; formular las bases generales a que habrían de ajustarse los ministerios para redactar los reglamentos y fijar las normas para las oposiciones y de selección para los ascensos. Excepcionalmente se podría transferir personal de un departamento a otro, «previo informe de esta Comisión y por acuerdo del Consejo de Ministros», debiendo pronunciarse el Consejo de Estado en caso de alteración de plantillas o creación de nuevos cuerpos.

El Anteproyecto continuaba regulando el ingreso, necesariamente por oposición; el sueldo inicial mínimo y el de término para cuerpos facultativos; las tradicionales tres categorías con sus sueldos iniciales; así como las cuestiones referentes a Ingreso, retribuciones y categorías; Ascensos; Adaptación a nuevas escalas; Jornada de trabajo; Remuneraciones; Descanso anual; Incompatibilidades; etc. Arroyo Yanes²⁵ ha seguido el rastro del fracasado proyecto. El texto nunca se enviaría a las Cortes, a pesar del interés de la Unión Nacional de Funcionarios Civiles, recibida en diciembre por el presidente Azaña en una reunión tras la que se prometía la continuación del trámite y la remisión del proyecto a las Cortes en febrero. Sin embargo, a lo optimista de esta promesa se sumaría la crisis del gobierno como consecuencia de los sucesos de Casas Viejas, y en marzo solo aparecería el proyecto relativo a los subalternos, que mantenía la consideración separada de estos empleados, pretendiendo armonizar los preceptos de la Ley de 1885. Todo ello, en fin, motivaría un radical cambio de posición de la Unión

²⁴ ARROYO YANES, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», p. 208.

²⁵ *Ibidem*, pp. 197 ss. cita diversas notas aparecidas en el diario *Luz*, canal de expresión habitual para la Unión Nacional de Funcionarios Civiles, y en el que aparecía tanto su reunión con el presidente del Gobierno, el día 5 de diciembre, como las conclusiones del pleno, el 23 de marzo de 1933.

Nacional de Funcionarios Civiles que, tras un pleno de 19 de marzo, se mostraba en contra de la línea de actuación del Gobierno y propugnaba: la suspensión inmediata de oposiciones, la necesidad de promover el proyecto de Estatuto, la defensa frente a las medidas administrativas que ilegalmente se dictasen en materia de funcionarios, y la inclusión de los porteros y subalternos en el Estatuto de funcionarios.

Exactamente un año después de iniciarse la reforma, un Decreto de 22 de abril de 1933 reconocía el término de la labor de la Comisión interministerial encargada de proponer las normas para el Estatuto de funcionarios, al recordar la suspensión de su actuación una vez elevadas estas al Gobierno, y que «examinada la propuesta aludida, resulta que no contiene datos cifrados que permitan formar un cálculo aproximado de lo que pudiera importar tan trascendental reforma», por lo que se proponía una renovación del organismo «con representantes nuevamente designados» para estudiar la cuestión centrándose, esta vez, en los aspectos económicos. En definitiva, se reorganizaba esta Comisión presidida, de nuevo, por el Subsecretario de Presidencia, y se enunciaban sus nuevas funciones: a) determinar la suma, por cada Departamento, que pudiese originar la implantación del Estatuto de funcionarios; b) emitir informe que los Ministerios habrían de solicitar preceptivamente para cualquier reforma que afectase al personal permanente o eventual; c) promover la revisión de las disposiciones legales «que la práctica aconsejare»; d) proponer modificaciones en las disposiciones legales en relación con el personal; e) «dictaminar previamente respecto de la creación, supresión, fusión o modificación de los Cuerpos encargados del servicio civil del Estado»; f) «formular las Bases generales a que han de sujetarse los Ministerios civiles y sus dependencias y organismos para reglamentar las oposiciones e ingreso en los Cuerpos respectivos». Estas competencias, con variaciones menores, guardan una estrecha similitud con las configuradas en el Anteproyecto de Estatuto para un organismo análogo. Un segundo artículo suspendía la convocatoria de oposiciones para ingreso en Ministerios civiles hasta la aprobación del Estatuto y finalizaba indicando «en ningún caso se dictarán Reglamentos con el carácter de provisionales en materia de personal».

De lo prescrito en el Decreto pueden inferirse varias cuestiones de interés en cuanto al estado de cosas de la reforma funcionarial. En primer lugar, parece claro que las competencias configuran esta vez un organismo centrado, sí, en el aspecto económico, para cuyo control se le otorgan competencias relativas al personal público, ya en lo que se refiere al ingreso —que la propia Comisión habría de regular—, como en lo que afecta a la organización general y la movilidad del mismo. Con la suspensión de oposiciones, en la que se ha querido ver una cesión

de Azaña a las demandas de las organizaciones de funcionarios²⁶, no debían anunciarse convocatorias –lo que implicaba una colaboración activa de los Ministerios– hasta que se «cuadrasen las cuentas» de la reforma. En cuanto a esta, habría de estar avanzada si no se incide en su estudio, más allá de habilitar a la Comisión para promover revisiones o proponer modificaciones de las leyes vigentes y, eso sí, para formular unas Bases generales de ingreso en los Cuerpos de los Ministerios civiles. La composición no se dio a conocer por medio de una sola norma, sino que fue completándose en los días siguientes²⁷. En cualquier caso, la norma era sintomática de que «en 1933 la marcha del futuro Estatuto de funcionarios se encuentra ya frenada y perdida en el laberinto burocrático de

²⁶ Así lo indica ARROYO YANES, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», p. 200, también notas 55 a 57, al señalar que se trataba de una medida destinada a «calmar al funcionariado», aunque indica que la insistencia de la normativa posterior «evidencia una escasa voluntad de cumplimiento en los organismos afectados», e indica que hubieron de permitirse oposiciones ya convocadas. No obstante, se tratase o no de una cesión a las demandas de los funcionarios, se ha visto que la suspensión de oposiciones era una medida de difícil cumplimiento que ya se había intentado en tempranos escenarios de la reforma (Decreto de 28 de octubre de 1931).

²⁷ La composición se completó por sucesivas Órdenes de cada Ministerio, que se remitían al Decreto de 22 de abril, refiriéndose normalmente a la Comisión como la que había de entender de lo concerniente al nuevo Estatuto de funcionarios o, más específicamente, de las *cuestiones económicas* de su implantación:

– D. Ricardo García-Caballero y López, Jefe de la Sección primera de Personal de la Subsecretaría, Servicios Centrales del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, por Orden ministerial de 8 de mayo de 1933, *Gaceta* de 9 de mayo.

– D. Fernando Meana y Medina, Oficial, Jefe de Sección de primera clase del Cuerpo Técnico de Letrados de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, Orden de 19 de mayo de 1933, *Gaceta* de 21 de mayo.

– D. Vicente Álvarez Buylla y de Lozana, Director de Administración del Ministerio de Estado, y en sustitución D. Román de la Presilla Bergía, Jefe de la Sección de Personal, por Orden de 12 de mayo de 1933, *Gaceta* de 23 de mayo.

Por Orden Circular de 24 de mayo de 1933, *Gaceta* de 28 de mayo, se completaba la plantilla de la Comisión:

Presidente:

– D. Enrique Ramos y Ramos, Subsecretario de la Presidencia.

Vocales:

– D. Vicente Álvarez Buylla y de Lozana (Ministerio de Estado) y como sustituto, D. Román de la Presilla Bergía.

– D. Fernando Meana y Medina (Justicia).

– D. Daniel López Rodríguez (Hacienda).

– D. Benito Hermida Losada (Gobernación).

– D. José Carreño España (Instrucción Pública).

– D. Felicísimo Gallego y Sánchez-Cueto (Obras Públicas).

– D. Ricardo Caballero Pascual (Trabajo).

– D. Ricardo García-Caballero y López (Agricultura, Industria y Comercio).

La propia Comisión designaría a su Secretario.

comisiones ministeriales, que se hacen y deshacen, sin energía ni ilusión, y que permitía suponer que los trabajos iban a desembocar en una vía muerta»²⁸.

A la dificultad de implementar unas medidas que no solo afectaban a todo el personal público, sino que requerían para su cumplimiento la coordinación y colaboración de todos los Departamentos, respondía gran parte de la normativa posterior. En primer lugar, una Orden de 29 de abril²⁹, aclaraba «dudas» sobre la interpretación del Decreto de 22 anterior en lo que afectaba a la convocatoria de oposiciones, disponiendo se entendiese la prohibición de verificarlas «únicamente a las que hubiera propósito de convocar con posterioridad al citado día 23», pero no afectaba a las anunciadas con anterioridad.

Poco después aparecería la Orden Circular de 21 de julio de 1933, encareciendo el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de 22 de abril, refiriéndose concretamente a que la Comisión «emitiera informe, que necesariamente le había de ser pedido por los distintos Ministerios, en relación con las disposiciones de todo género que se propusieran dictar, siempre que implicasen variación o interpretación de las vigentes, sobre personal, que de modo permanente o eventual estuviese afecto a los mismos» e, igualmente, «que no se verificasen oposiciones para el ingreso de funcionarios en los Ministerios civiles» hasta la aprobación del Estatuto de Funcionarios. El dato de reincidir sobre esta última cuestión da idea de la dificultad para su debido cumplimiento, hecho que queda definitivamente comprobado con la promulgación de un Decreto de 20 de octubre de 1933 que, remitiéndose a lo previsto en el artículo 2.º del Decreto de 22 de abril, reconocía

Con posterioridad, sería ampliada por nuevos miembros suplentes:

– Como suplente de D. Fernando Meana, por Orden de 19 de junio de 1933, *Gaceta* de 21 de junio, fue nombrado D. Alfonso Garachana y Pérez, Jefe de negociado de tercera clase del Cuerpo Administrativo del Ministerio.

– Como suplente de D. Ricardo García-Caballero, por Orden de 22 de junio de 1933 del Ministerio de Agricultura, publicada en la *Gaceta* de 18 de julio de 1933, fue nombrado suplente D. Antonio Mocjó y Vaqué, Ayudante de Montes.

– Como suplente de D. José Carreño, por Orden del Ministerio de Hacienda de 9 de agosto de 1933, *Gaceta* de 12 de agosto, fue nombrado D. Manuel Díaz Contreras, Jefe de la Sección de Personal del Ministerio de Hacienda.

²⁸ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 330 cita, al respecto, el Decreto de 22 de abril, Órdenes de 29 de abril y de 21 de julio, y Decreto de 20 de septiembre, añadiendo que «al cabo de dos años de revolución nadie tenía ne [sic] interés en llevar a cabo la reforma: el Gobierno se ha dado cuenta, al fin, de las dificultades de la misma y de que era mucho más sencillo exigir simplemente responsabilidades a la Dictadura por sus errores. Y por su parte los funcionarios, al menos los altos cargos y los Cuerpos distinguidos, eran decididamente contrarios, ya que en la reforma venían [veían] un peligro para sus privilegios y, sobre todo, un riesgo de trastornar la cómoda jerarquía que tanto les beneficiaba y que los partidos de izquierda combatían sin descanso para favorecer a las categorías inferiores; aunque, claro está, no expresan su oposición de una manera manifiesta, sino que preferían la táctica de la resistencia pasiva y la eficaz obstrucción en la inercia de las comisiones».

²⁹ *Gaceta* de 5 de mayo. En la misma aparecía otra Orden de 3 de mayo que anunciaba a concurso de antigüedad 105 vacantes en el Cuerpo de Porteros.

que la prohibición «creó una situación de agobio en algunas dependencias por falta de personal; en otras dio lugar a situaciones confusas, porque se convocaron oposiciones y se abrieron vacantes a título de excepción, apelando a urgentes apremios de los servicios». Así, tras reconocer expresamente el incumplimiento de la previsión, por la convocatoria de diversas oposiciones –citando solo algunos ejemplos– y aunque no estaba «en el ánimo del Gobierno el rectificar» la mencionada disposición, por artículo único se establecía que cuando un Ministro considerase imprescindible anunciar una convocatoria «bien porque los servicios se hallen desatendidos por falta de personal, o bien por cualquiera otra causa que reúna, a juicio del Ministro proponente, volumen bastante para ello», podría someter a examen del Consejo de Ministros el correspondiente Decreto de convocatoria.

Los proyectos de reforma perdían inercia con el tiempo, bien por la excesiva ambición de sus fines últimos o por otras dificultades, y a pesar de haberse intentado abordar desde varios frentes, «en 1934 las ideas de la Reforma se habían esfumado totalmente, y la política de la función pública se había hundido en el caos tradicional, aún más agravado, si cabe»³⁰. Para entonces, como venía sucediendo desde años atrás, «puede comprobarse que los sueldos fijados por la Ley de Bases de 1918 para las categorías y clases de la Escala Técnica “no han experimentado ninguna variación en los diecisiete años transcurridos”»³¹.

Como se ha adelantado, la Ley de Restricciones, de 1 de agosto de 1935, sería el último gran intento del período de reforma de la Administración y de los funcionarios públicos en esta etapa. La propia previsión de la reducción de servicios

³⁰ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 329.

³¹ GUTIÉRREZ RENÓN, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», p. 39, añade que «también puede advertirse la aparición de una categoría nueva, la de Jefe Superior de Administración Civil no prevista por la Ley de 1918 y de mayor retribución. Este elemento nos pone sobre la pista de un fenómeno de la mayor trascendencia y sin el cual no puede entenderse la degradación del sistema: la manipulación de las categorías y clases como instrumento para lograr mejoras económicas»; indica que fueron varios los modos de manipular los escalafones: el señalado de crear una categoría nueva –aunque la de Jefe Superior de Administración Civil es anterior a la República–; redistribución de plazas entre categorías y clases con inflación de las superiores y «al margen de cualquier necesidad funcional»; pérdida de categorías inferiores para mejorar a los de nuevo ingreso; creación de más plazas en las superiores. El particularismo actuaba para la obtención de ventajas y aumentarán las percepciones extrapresupuestarias, especialmente en los cuerpos especiales. «La Ley de Bases había establecido una escala de sueldos en la que la categoría más baja de la Escala Técnica (oficial 3.º) tenía un sueldo de 3.000 pesetas, superior al mayor de la Escala Auxiliar (2.500 pesetas). En 1935 en algunos Ministerios (como Hacienda u Obras Públicas) la clase superior de la Escala Auxiliar alcanza sueldos de 6.000 pesetas, equivalente a Jefe de Negociado de 3.ª clase y superior, por tanto, al que tiene la categoría de Oficial en cualquiera de sus clases. Los fenómenos señalados van privando paulatinamente de significación a las categorías de la carrera administrativa y esta pérdida de significación se acentuará, considerablemente, en la época posterior a la Guerra Civil», p. 40.

implicaba una reducción de personal³², y el artículo 1.º establecía que se autorizaba al Gobierno para reorganizar los servicios por Decreto «agrupándolos y reduciéndolos en cuanto ello sea posible y variando su distribución entre los diversos Ministerios, incluso con disminución en el número de estos», concretándose en la base 2.ª que no podría aumentarse el personal, que sería reducido mediante amortización de plazas; en la base 3.ª que esta reorganización se detallaría en la *Gaceta* en una columna junto a otra con el Presupuesto vigente; y en la base 4.ª el sistema de prelación aplicable en la reducción: personal temporero; personal interino; personal –también de centros autónomos– no pertenecientes a los Cuerpos del Estado; personal de los Cuerpos, preferentemente los que solicitasen excedencia voluntaria. Sobre la reducción de gastos de personal, el artículo 3.º recogía siete bases en torno a las que operar la medida: 1.ª Se prohibía el nombramiento de temporeros en cualquier dependencia cuyos fondos proviniesen del presupuesto, amortizando sus plazas, y cubriendo las vacantes de los interinos, con interinos si lo acordaba el Gobierno, o con el personal sobrante de otros Ministerios según plantillas especiales y general de amortización que elaboraría el Consejo de Ministros; si esto no era posible, se cubrirían con opositores aprobados pendientes de destino; reorganizados los servicios, se determinaría la subsistencia o no de las plazas y su encuadre, para proveerlas conforme a los reglamentos orgánicos. 2.ª Todos los centros, incluidos los que gozaban de autonomía administrativa o presupuestaria, debían remitir relación de los funcionarios que formasen parte del personal pero no de los Cuerpos del Estado, especificando fecha y condiciones de su nombramiento, sueldo, etc. El Gobierno quedaba autorizado para la revisión de los nombramientos –obligando por otro párrafo a que los Decretos de aplicación incluyesen las normas procedimentales y los motivos de invalidación– y ordenar su nulidad en caso de no ajustarse a la normativa vigente en cada caso, «y para disponer la amortización de las plazas de que se trata o su provisión mediante oposición» o, excepcionalmente, por concurso, o recurriendo a excedentes de otros servicios tras la reorganización. 3.ª Se revisaría y modificaría toda la legislación de «indemnizaciones, gratificaciones y devengos» que el personal percibiese aparte del sueldo, «con ocasión de los servicios que se le encomienden», prescribiendo límites y condiciones para su percepción «y las garantías para el debido rendimiento de los dichos servicios». Los Ministerios remitirían al de Hacienda, en 30 días, relación del personal –para el que se esperaba, además, la formación de un fichero general de funcionarios– de los servicios centrales y provinciales que por cualquier concepto percibiese

³² Si la vinculación de la reorganización de servicios con la de personal se había destacado ya –indicaba Alejandro Nieto– del artículo 44 de la Ley de Presupuestos de 1932, en no menor medida puede apreciarse aquí, aunque el nivel de detalle con que se concretan las medidas en ambos frentes –reorganización de servicios y reorganización de personal– es mucho mayor que en cualquiera de las reformas anteriores.

remuneración, indicada separada de su sueldo y con detalles sobre su origen –análoga exigencia recaía sobre empresas administradoras de monopolios por empleados que percibiesen emolumentos con cargo a las rentas que administrasen–. La base 4.^a prescribía el acceso exclusivamente por oposición o concurso autorizado por ley o reglamento orgánico anterior a la ley y prohibiendo ascensos sin haber cumplido dos años de servicio. 5.^a Se suspendía el ingreso en la Administración y se prohibía la convocatoria de nuevas oposiciones –manteniendo el derecho de los aspirantes en expectativa de ingreso– hasta llevar a efecto la proyectada reorganización, las vacantes de última categoría se cubrirían con excedentes, supernumerarios, interinos en caso de necesidad y acuerdo del Gobierno o, excepcionalmente –por Decreto acordado en Consejo de Ministros–, convocando oposición. 6.^a No podría ampliarse en ningún caso la ampliación de plazas sacadas a oposición, en los términos de la convocatoria, ni publicar más calificaciones que las de los propuestos para cubrir plazas, considerando la no publicación como desaprobación del aspirante. 7.^a Se prohibía la satisfacción de haberes o gratificaciones al personal fijo o temporero que no figurasen en el primer capítulo del presupuesto.

Junto a las reducciones de personal, se preveían las ya mencionadas limitaciones en lo relativo a gastos de material, en los créditos para el Instituto de Reforma Agraria y la revisión de derechos y formación de un Estado general de Clases pasivas³³; y conforme al artículo 7.º no se podrían crear Cuerpos de Funcionarios sino en virtud de una ley.

A pesar de la concreción de la Ley, que denota una acción meditada y racional sobre el conjunto de la Administración, también es cierto que muchas de las medidas reinciden en procedimientos ya ensayados, como la amortización de plazas o la suspensión de oposiciones, y seguía siendo necesaria la colaboración de los Departamentos en la remisión de información sobre plantillas y devengos.

El 28 de septiembre se publicaban diversos decretos en lo concerniente a la aplicación de la Ley de Restricciones para los funcionarios públicos. El segundo de los decretos publicados ese día imponía una reducción del 10% en todos los

³³ Conforme al artículo 6.º de la Ley, el Ministro de Hacienda podría revisar concesiones de derechos pasivos realizadas por la Dirección General de la Deuda y Clases Pasivas y por el Consejo Supremo de Guerra y Marina, que no hubiesen sido confirmadas por sentencia de los Tribunales Contencioso-administrativos. En las declaraciones recogidas en el *Heraldo de Madrid* del 2 de agosto, núm. 15.419, preguntado por las clases pasivas, el Ministro afirmaba que «es el problema más complejo, tal vez, de cuantos hay planteados aquí», y reconocía basarse en el proyecto preparado por Alba y él en 1917 que, sin intento de capitalización, establecía restricciones a los perceptores, especialmente no satisfacer importes de diversa clase a los que disfrutasen de rentas o ingresos iguales al doble de la pensión que correspondiese: no abonarlas a los residentes en el extranjero; o acordar la constitución de pensiones para nuevos funcionarios con el Instituto Nacional de Previsión; «claro es que de 1917 a esta fecha han cambiado las circunstancias: pero la base de mi proyecto será el que preparamos en aquella fecha, siendo yo subsecretario de Hacienda».

Cuerpos generales de la Administración civil del Estado. Esta reducción se llevaría a cabo, según el artículo 2.º, «mediante amortización de las vacantes que resulten en la última categoría y clase de cada una de las escalas técnica y auxiliar, después de proveer por ascenso las que efectivamente se hayan producido y sus resultas». La economía resultante de las reducciones de funcionarios se dividiría en dos partes (3.º): una, destinada a «producir una disminución efectiva de las cargas públicas», y otra a extinguir los sueldos inferiores a 3000 pesetas al año y a mejorar con las cantidades restantes las clases de cada categoría, estableciendo porcentajes en proporción inversa a la cuantía de los sueldos, sin distinción de escalas y, en caso de aplicarse a clases con igual sueldo en distintas escalas, distribuyendo proporcionalmente en relación con el número de empleados que hubiese en cada escala. Además, el artículo 4.º establecía una plantilla con porcentajes límites tanto en la escala técnica como en la auxiliar, más altos para los sueldos más bajos. En caso de superar el número de funcionarios establecido en la plantilla, solo se aplicaría la mejora en cuanto se alcanzase el límite, pasando a aplicarse a las clases inmediatamente inferiores, integrándose en el Tesoro las cantidades que, en su caso, resultasen sobrantes (5.º). No se admitían ascensos con menos de dos años completos desde el anterior «y tantas veces dos años de servicio en el Cuerpo como clases haya desde la de ingreso hasta aquella en que exista la vacante en que le corresponda ascender» (6.º).

Siguiendo las directrices legales, el tercer decreto de la misma fecha establecía cómo se llevaría a cabo la revisión de los nombramientos de funcionarios para los que no hubiese mediado oposición.

Como se ha comentado, algunas de estas medidas tuvieron que ser rectificadas. Por ejemplo, un Decreto de 9 de diciembre reconocía que los Decretos dictados en ejecución de la Ley de Restricciones habían dictado medidas encaminadas a la nivelación presupuestaria, pero que «al no poder desenvolverlas íntegramente en el momento actual, pudiera resultar injusto y desde luego estéril el sacrificio que se imponía a los funcionarios públicos en cuanto se mermaban sus retribuciones», por lo que se optaba por dejar en suspenso las reducciones retributivas, sin que ello supusiese «la renuncia a ese recurso para minorar los gastos, ni menos aún la anulación de todas las disposiciones acordadas a virtud de la ley de Restricciones», quedando vigentes «todas las encaminadas al saneamiento de la Administración, a la reorganización administrativa, reducción de Ministerios y Direcciones generales, amortización en los Cuerpos del Estado», así como la mejora de plantillas en la mitad del ahorro que produjese la amortización, y desaparición de sueldos inferiores a 3 mil pesetas.

A distancia de apenas un mes del estallido de la Guerra Civil, un Decreto de 19 de junio volvía sobre el asunto de la reforma de la función pública. De los pocos logros conseguidos hasta la fecha da cuenta la remisión, en la Exposición, a la Ley de Bases de Maura, reconociendo el avance que supuso su aparición,

«aunque no lograrse evitar en absoluto las desigualdades existentes entre la situación de los funcionarios pertenecientes a los diversos Cuerpos de la Administración, diferencias que han venido a aumentarse al pretender remediarlas fragmentariamente». Se pretendía aportar una solución de conjunto, para cuya consecución se constituía –otra vez– una Comisión interministerial de carácter permanente «encargada del estudio y propuesta de unas bases generales de organización administrativa y de otras que regulen en lo sucesivo la condición y situaciones de los funcionarios al servicio del Estado», con un representante de cada Ministerio pero, esta vez, presidida por el Ministro de Hacienda –o delegado suyo–, de cuyo Departamento habría de proceder también el Secretario de la misma. Este nuevo organismo tenía un doble cometido: por un lado, el mencionado de preconizar una modificación de la regulación de la Administración y de los empleados públicos, en línea con las Comisiones que la precedieron, facultándola expresamente para «reclamar como antecedentes para su estudio los realizados por la que, también con carácter interministerial, creó el Decreto de 22 de abril de 1933, y los que aquella tuvo presentes». Por otro, el de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente –cita expresamente la Ley de 1918 con su Reglamento y la Ley de 1 de agosto de 1935– y, yendo más allá en esa labor de vigilancia o control, la Comisión informaría preceptivamente de «cuantas propuestas se formulen sobre celebración de oposiciones o concursos» antes de su aprobación y convocatoria, para vacantes de cualquier tipo en el seno de la Administración. Esta vez, la preocupación por la traducción presupuestaria de las reformas se dirigía también a la propia Comisión, y el artículo 6.º solicitaba una valoración detallada de los gastos para propuestas que requiriesen modificación de los créditos existentes, o si la efectividad de la reforma sobrepasaba el ejercicio vigente.

En definitiva, parece que el juicio de Nieto era acertado al ponderar que:

«En resumen: prescindiendo de la posible excusa de su corta y agitada vida, es un hecho que la política funcional de la Segunda República ningún resultado positivo consiguió aportar a la función público española (salvo, quizá, un desengaño renovado) y en nada se distingue de la política de la Dictadura, cuyas tendencias recogió y aun aceleró»³⁴.

³⁴ NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, p. 329. Sería igualmente razonable plantearse si resulta aplicable, en este ámbito, la *superficialidad* de la obra republicana sobre la que reflexiona MARTÍN, «Los enemigos de la II República», p. 441, al valorar que «la II República, si resulta contemplada desde la historia constitucional y del Estado, no alcanzó a ser más que un proyecto político plasmado en una Constitución y en una importante obra legislativa reformista, que consiguió impregnar ciertos vértices de la estructura institucional, alzado siempre sobre un multitudinario polo popular bien articulado y movilizado, pero incapaz de hacerse por completo hegemónico y de impregnar con sus principios el funcionamiento de los aparatos estatales».

2.2 Subalternos

Uno de los primeros intentos de reforma es el llevado a cabo por el Gobierno provisional en lo que afectaba a los empleados subalternos, así el Decreto de 22 de julio de 1931 –por Disposición transitoria no entraría en vigor hasta primero de septiembre–, señalando que «el personal de Porteros, Ordenanzas y subalternos no adscrito a servicios especiales volverá a formar un Escalafón por cada Departamento ministerial», y se encargaba la creación de una Comisión permanente «presidida por el Subsecretario de la Presidencia, con un representante de cada Ministerio» para, entre otras cosas³⁵, proponer las modificaciones pertinentes sobre subalternos. Se argumentaba la norma en las modificaciones operadas desde 1922, y que durante la Dictadura habrían conducido a la refundición de escalas, lo que había originado peticiones en relación con la cuantía de los haberes y con el «retorno al sistema antiguo de Escalafones distintos». Dejando la primera cuestión a la ulterior tramitación presupuestaria en las Cortes, reconocía sus limitaciones en cuanto a la segunda, pues «facilitando la acción más independiente y desembarazada de cada Ministerio y corrigiendo en lo posible las faltas de equidad» de la Dictadura, «el restablecimiento de las atribuciones de cada Ministerio no es ni podía ser absoluto, ya por exigencias del Presupuesto en curso, cuya rectificación implicaría manifiesto trastorno, ya por unificar en la parte de legislación el criterio del Estado acerca de esta parte del personal administrativo». La modificación pretendida en este ámbito, no obstante, continuaba

³⁵ El artículo 4.º establecía la creación de la Comisión, que estaría encargada: «a) De proponer al Gobierno las modificaciones oportunas en la legislación general sobre subalternos. b) De unificar el criterio de proporción entre las distintas categorías, dentro de la plantilla de cada Ministerio. c) De resolver las reclamaciones sobre destino a cada Escalafón que prevé y regula el artículo 1.º». Además, el artículo 7.º extendía la acción de la Comisión hasta el 31 de diciembre del año siguiente, tiempo durante el cual estaba facultada para autorizar que los subalternos permaneciesen en sus destinos en espera de una vacante en su Departamento para evitar desplazamientos. Los integrantes de la Comisión serían nombrados por Orden de 3 de septiembre, *Gaceta* del 5 de ese mes, presidida por el Subsecretario de Presidencia:

– D. Juan Soto de Gangotí, Jefe de Sección de primera clase del Cuerpo de Letrados (Ministerio de Justicia).

– D. Arturo Pina Niveiro, Jefe de Negociado de primera clase (Hacienda).

– D. Francisco Atard de la Plaza, Jefe de Administración civil de tercera clase (Gobernación).

– D. Ángel Dabán y Vallejo, Jefe de Administración de primera clase (Instrucción pública).

– D. Ricardo Serantes Victoria, Jefe de Administración de segunda clase (Fomento).

– D. José Gómez Espina, Jefe de Negociado de personal (Trabajo).

– D. Diego Adame y García del Barrio, Jefe de Administración de tercera clase (Economía).

– D. Gaspar Mínguez y Esteban, Jefe de Negociado de tercera clase (Comunicaciones).

– D. Francisco Díaz de Arcaya, Jefe de la Asesoría jurídica de Presidencia (Presidencia).

La Orden prescribía el comienzo de los trabajos de la comisión y la ayuda del Negociado de Porteros de Presidencia y los Oficiales y Mecanógrafos que la Comisión interesase, facilitados por los Centros ministeriales en proporción al número de su personal subalterno.

la línea ya iniciada por algunas disposiciones anteriores³⁶. Por Decreto de la misma fecha, además, se establecía la incorporación como cesantes en el Ministerio de Estado al personal subalterno de la extinguida Casa Real, con diversas limitaciones³⁷ –incluida la mencionada separación por Departamentos–.

Para la aplicación de esta reforma se dictaría una Orden Circular de 19 de agosto –antes, por tanto, de la entrada en vigor del Decreto de 22 de julio–, cuya finalidad era «facilitar el tránsito de una a otra legislación», es decir, del Estatuto de Porteros a la división departamental, y evitar perturbaciones en el servicio. Al efecto: (1.º) se encargaba a los ministerios informar sobre los movimientos de su personal durante el mes de agosto; (2.º) que para reclamación de haberes se aplicase lo previsto en el artículo 4.º del Decreto de 22 de julio –resolución por la Comisión interministerial– y el procedimiento de la instrucción séptima de la Real Orden de 12 de septiembre de 1930³⁸; (3.º) que la Presidencia realizaría

³⁶ En relación con el Cuerpo de Porteros, tanto el Real Decreto de 22 de julio de 1930, por el que se aprobaba su Estatuto –en actualización del de 25 de abril de 1928– como una Real Orden de 12 de septiembre de 1930 en aplicación de este, habían procurado ya que las competencias de todas las cuestiones referentes a este personal recayesen en los respectivos ministerios, si bien se mantenía un Escalafón único a cargo de la Presidencia, de la que dependía orgánicamente y a efectos presupuestarios, y que quedaba encargada de la publicación periódica del Escalafón, la gestión de reclamaciones y la resolución de dudas en la aplicación de la norma. Si el Estatuto procuraba remediar la falta de control que los Departamentos tenían sobre los Porteros, cuyo personal venía siendo amortizado y resultando «indotados sus servicios», la Real Orden de 12 de septiembre exponía que la intención del Estatuto era «reintegrar a los Departamentos ministeriales civiles las funciones y facultades que les incumben respecto del personal que constituye dicho Cuerpo, las cuales fueron centralizadas en esta Presidencia del Consejo», aunque reconocía la necesidad de que esta modificación se llevase a cabo de forma paulatina «al objeto de evitar inevitables perturbaciones que se originarían de acometerse rápidamente a la reforma». El objetivo último era que quedasen «perfectamente delimitadas las plantillas fijas de los Ministerios y Centros dependientes de los mismos», para cuya consecución persistía el obstáculo de gestionar la colocación personal excedente o cesante –aunque introducía, no obstante, nuevas amortizaciones–.

³⁷ Se buscaría una categoría igual o inmediatamente inferior a la del sueldo que tuviese con un número de años duplo al de las escalas que figurasen en la organización de subalternos; o, si no llegase a esa antigüedad, a la categoría resultante de computar dos años por cada puesto de escala que hubiese debido servir (art. 2.º); además, se le daría la segunda de cada dos vacantes, ocupando el último puesto de la escala al ser alta como activo (3.º); se excluían los que a 14 de abril estuviesen destinados a prestar servicio en inmuebles cedidos a Corporaciones locales –quedando en manos del correspondiente Ayuntamiento– (4.º); y, en relación con el Decreto de la separación de subalternos en escalafones por cada Ministerio, un artículo adicional señalaba que «para incorporar a cada uno los de la Casa Real se procederá adscribiéndolos por categorías entre todos aquéllos en proporción al número de las respectivas plazas que comprenda y siguiendo el orden coincidente de antigüedad de los subalternos y de los Departamentos ministeriales», por lo que la situación de estos empleados quedaba en gran parte condicionada por la reforma de escalafones de subalternos.

³⁸ La Instrucción séptima de esta Real Orden, dictada como complemento para la aplicación del Estatuto de Porteros de ese año, establecía que «con sujeción a la quinta disposición transitoria del vigente Estatuto, al personal de Porteros se abonarán sus haberes y devengos por los habilitados de los Ministerios, Centros y organismos respectivos, en la forma que los propios Departamentos ministeriales, de acuerdo con el de Hacienda, determinen, el cual, por tratarse de asunto eminentemente económico, dictará las normas que estime adecuadas para el mejor

ascensos, traslados, destinos, provisión de vacantes y resultas de bajas anteriores al 1 de septiembre, facultándola para dar ingreso en el Cuerpo a los que figurasen como aspirantes; y (4.º) que, desde el 1 de septiembre, cada Ministerio se encargaría del personal destinado en su departamento «ínterin el Gobierno, a propuesta de la mentada Comisión permanente, dicta las normas e instrucciones que juzgue pertinentes sobre la materia». No obstante, a principios de septiembre, por Orden de 9 del mes, se matizaba la aplicación de esta norma a propuesta de la Comisión interministerial –constituida el día 3– prorrogando las facultades de Presidencia hasta el uno de octubre, declarándose subsistentes hasta entonces las tres primeras reglas y en suspenso la 4.ª, la que, precisamente, facultaba a los Ministerios para hacerse cargo de su personal subalterno.

No mucho más tarde, por Decreto de 8 de diciembre de 1931³⁹, se rectificaba definitivamente esta línea de actuación, justificándolo en «la dificultad, casi insuperable, de colocar al personal del Cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles en el destino que tuvieron hasta la reorganización de 1924 y las peticiones para que se mantenga el escalafón único, así como razones prácticas». El Gobierno procuraba respetar las situaciones de hecho y apuntaba al trabajo de la Comisión interministerial de funcionarios, creada por el Decreto de julio de ese año y de la que se había derivado una propuesta de asignación de plantillas de Porteros para cada Ministerio. El Decreto, en fin, establecía la organización del Cuerpo de Porteros como escalafón único y mantenía su dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, si bien, dentro de la plantilla de cada Ministerio, correspondía a estos «la organización de sus servicios y la de todos sus Centros directivos, Corporaciones y demás organismos», de forma parecida a la situación vigente en el 30. Además de regularse diversos extremos del servicio en el Cuerpo⁴⁰, la Presidencia, que habría de proveer sobre el personal del mismo en

funcionamiento de estos servicios atendida la índole y características de cada Ministerio, en concordancia con las del propio ramo de Hacienda». La disposición transitoria quinta del Estatuto remitía a los Créditos de «la Sección 1.ª, capítulo 1.º, artículo 4.º, y Sección 15, capítulo 1.º, artículo 3.º de los vigentes Presupuestos».

³⁹ Unos días antes *El Heraldo de Madrid*, 1 de diciembre de 1931, p. 9, daba noticia de las demandas desatendidas de los porteros, habiéndose celebrado junta general extraordinaria en la que se comentaban las reformas de porteros del ministerio de Guerra –con los que se esperaba equiparación en los ascensos por quinquenios a partir del sueldo inicial más acumulado por tiempo de servicio–, como por las que afectaban al Cuerpo de carteros urbanos de servicios de correos.

⁴⁰ Conforme al cálculo de la Comisión, que establecía se asignasen a los diferentes ministerios un determinado número de porteros, en total 3.415, la plantilla provisional del Cuerpo, entonces de 4.100 Porteros (art. 2.º) se reduciría a 3.415 mediante la amortización de 685 Porteros cuartos, que se amortizarían progresivamente (3.º, 4.º y 5.º); el segundo párrafo del art. 6.º prohibía nombramientos de porteros interinos; se establecía la jubilación a los 65 años (7.º); y se regulaba el sistema de ascensos –dando cuenta a la Presidencia– con ocasión de vacantes, en dos turnos: primero, al Portero que ocupase el primer lugar en la clase inmediata inferior, y segundo, al Portero de la clase inmediata inferior con dos o más años de servicio en ella que llevase más tiempo de servicio como Portero, Mozo y Ordenanza, mientras que el ascenso a Portero Mayor de primera

caso de disolución o traslado de un organismo en el que prestasen servicios, y que asumía la resolución de cualquier duda en relación con «la aplicación, interpretación y cumplimiento» del Decreto, quedaba comprometida por el artículo 8.º en la formación del Escalafón general del Cuerpo y su publicación, «así como lo relativo al ingreso, ascensos (excepto el de los Porteros Mayores de primera clase), bajas definitivas y reclamaciones e incidencias», encargando a los Departamentos información periódica, dentro de los primeros 20 días de cada mes, de todos los movimientos de personal, siendo los encargados de este personal de cada ministerio responsables de faltas por incumplimiento. Por Orden de 12 de diciembre de 1931 se incorporaban varios Conserjes-Ordenanzas coleccionadores de minerales⁴¹ –cuyas plazas habían de ser provistas, desde 1925, por

clase se llevaría a cabo por libre designación de los Ministros de entre los Mayores de segunda clase y Porteros primeros (9.º); además, entrarían como porteros quintos, con ocasión de vacantes, los 24 subalternos sin colocación que restaban de la extinguida Casa Real (11.º).

⁴¹ Es habitual en toda la normativa relativa al Cuerpo de Porteros de ministerios civiles, que se hable de *Conserjes-ordenanzas coleccionadores de minerales*, y la explicación puede encontrarse en una Real Orden de 16 de mayo de 1925 –a la que se remite la citada Orden del 31–, publicada en la *Gaceta* de 20 de mayo, que en su extensa exposición revela una interesante problemática jurídica: la Ley de destinos de 1885 incluía los de personal auxiliar y subalterno de carácter técnico (y así lo confirma la categoría de destinos del artículo 5.º del Reglamento de 10 de octubre de 1885, concretándose los destinos incluidos o exceptuados de la Ley de 10 de julio del 85 en los estados 1, 2 y 3 de la *Gaceta* de 13 de noviembre del mismo año). Sin embargo, diversa normativa posterior desvirtuó esta organización creando o suprimiendo destinos. Así, se dieron casos como el del Reglamento de la Sección de Enseñanzas del Instituto Agrícola de Alfonso XII (Real Decreto de 10 de diciembre de 1924), o del del propio Instituto (Real Decreto de 24 de septiembre de 1924) que señalaban la provisión por concurso y el nombramiento por el Ministerio de Fomento para diversos destinos. El rango de estas disposiciones no podía derogar lo establecido en la Ley de 1885, imposibilitando su cumplimiento, y debían entenderse a la luz de lo prescrito por la misma. Así, se señala que «entre el personal subalterno del Ministerio de Fomento existen actualmente plazas de Conserjes-ordenanzas coleccionadores de minerales de los Distritos mineros, plazas de Conserjes-ordenanzas conservadores de Museos, de Guarda-almacén del Instituto de Alfonso XII, de encargados de Observatorios meteorológicos y otras diversas de Mozos y Mozos de laboratorio, cuyas funciones no están determinadas en ningún reglamento ni Real disposición, pero que, según la práctica y los informes dados por este Ministerio, son las típicas y propias del personal del Cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles, a cuyo personal corresponde el desempeño de las funciones de Conserjes, Porteros, Mozos y Ordenanzas. Los calificativos que tienen los citados Mozos y Conserjes-ordenanzas no bastan ni son suficientes para que tales plazas no sean desempeñadas por el personal del Cuerpo de Porteros, pues aparte de que las funciones, no especificadas en ninguna parte, son las mismas de los Porteros, si fuera necesario en los centros o dependencias donde sirven un especialista de laboratorio, de coleccionador de minerales o de conservador de Museos, deben crearse las plazas precisas cuando se agote y extinga el personal actual; pero exclusivamente con tal carácter de especialización y de técnica, y exigir para cubrirlas una verdadera oposición, con pruebas que demuestren la aptitud correspondiente, cosa que no se ha hecho: en el nombramiento del actual personal, ni es necesario, a juzgar por la manera como se hacen y desarrollan los servicios. Parece, pues, que los calificativos dados a los Conserjes y Mozos más bien han respondido al objeto de excluirlos de la ley de 1885, con manifiesta equivocación e ineficacia si tal ley se hubiera cumplido exactamente, y al fin de justificar el libre nombramiento y de no estar sometidos tampoco a las reglas de destino de los funcionarios que forman Cuerpo, cosa, por otra

personal del Cuerpo de Porteros— como Porteros quintos del Cuerpo, manteniéndose en los centros en que se hallaban destinados y considerándose aumentadas las plazas correspondientes.

En fin, la cuestión del acceso a puestos de subalternos intentó solventarse mediante una Ley de 16 de febrero de 1932, cuyos dos primeros artículos derogaban íntegramente tanto el Decreto de 6 de septiembre de 1925, como el Real Decreto de 19 de octubre de 1930, correspondientes con la creación y regulación, respectivamente, de la Junta Calificadora de Aspirantes a Destinos Públicos. Por otro lado, pretendiendo recoger el testigo de la reforma iniciada en julio del año anterior, el artículo 3 establecía que «con arreglo a la orientación que parece iniciarse en el Decreto del Gobierno provisional de la República de 22 de julio de 1931, en lo sucesivo la provisión de las vacantes de subalternos de todos los Ministerios será regida por una Ley, que será presentada a las Cortes y promulgada lo antes posible, en sustitución a la de 1885».

En cumplimiento de esta Ley, un Decreto de 2 de marzo de 1932 autorizaba a presentar proyecto de ley sobre adjudicación de destinos públicos, reconociendo en su Exposición que estaban aún pendientes de adjudicación las propuestas de diciembre y enero, y en trámite el concurso de febrero, «que han creado situaciones jurídicas de derecho, a cuyo amparo se han recogido los licenciados del Ejército a ellas interesados», siendo necesario dar solución a los expedientes cursados con anterioridad a su disolución el 16 de febrero, a cuyo efecto se aplicaría el régimen vigente hasta entonces, se encargaría al personal de la Junta continuar con la tramitación de los mismos e, incluso, se remitiría por parte del Ministerio de Hacienda al Habilitado de dicha junta «las asignaciones de personal y material que consignen los vigentes Presupuestos del Estado para ella, en tanto lleve a efecto el cometido que se le encomienda por la presente disposición». De esta forma, la Junta —formalmente disuelta— continuaría operando aún con diversos expedientes, cuyas incidencias se extenderían todavía varios años⁴². De hecho, la supresión definitiva de la Junta no se producirá hasta septiembre de 1936⁴³, durante el gobierno de Largo Caballero.

El repentino final de la labor de la Junta, en tanto se gestaban los proyectos que habrían de articular los nuevos mecanismos, dio lugar a dudas que excedían

parte, muy corriente en todos los Ministerios durante el lapso de tiempo en que la ley de 1885 ha sido incumplida», indicando que pasaba lo mismo en el caso del Conserje restaurador del Archivo general de Alcalá de Henares (Ministerio de Instrucción pública). La norma estaba destinada a poner orden en esta situación, para cubrir las plazas con el personal del Cuerpo de Porteros.

⁴² Correspondientes a los meses de enero y febrero del 32, todavía se resolvían expedientes durante gran parte de 1933.

⁴³ Decreto de 15 de septiembre de 1936, que suprimía la Junta; mientras su personal quedaba en manos de los respectivos Ministerios, el Ministerio de Guerra designaría al personal necesario «para hacerse cargo, mediante inventario, del archivo, expedientes, muebles, enseres y existencias de la Junta».

el ámbito de la Administración central. A mediados de 1932, era necesario aclarar el «vacío» legal y así se hizo por Orden de 23 de agosto⁴⁴ ante una duda del Ayuntamiento de Totana en relación con la provisión de sus vacantes de subalternos, indicando la norma «que mientras no se dicte otra ley sustitutiva de la citada de 1885, es procedente la provisión interina de las vacantes por los propios Ayuntamientos o Corporaciones en cuestión».

El encargo de legislar sobre la provisión de destinos públicos dio lugar al correspondiente Proyecto de ley, leído en las Cortes el 14 de marzo de 1933⁴⁵, una «desafortunada propuesta»⁴⁶ en cuanto al impacto que tendría sobre la gestación del Estatuto funcional, que adaptaba la ley de 10 de julio de 1885 –en vigor tras la promulgación de la de 16 de febrero– y que procuraría la articulación de los ingresos en los subalternos en base a unos criterios similares a los que se intentaban configurar en la gestión del personal de Porteros y otros subalternos: los Ministerios recogían las competencias generales, pero era la Presidencia la que gestionaba las incorporaciones, con un mayor grado de control que el hasta ahora visto. El proyecto constaba de 12 bases y una adicional, y preveía en su base primera un ulterior reglamento de desarrollo. Su ámbito de aplicación se extendía a las vacantes de los Ministerios, ya en sus organismos centrales, ya en los provinciales y dependencias anexas, así como los Centros de cualquier tipo que percibiesen fondos del Estado a través de consignación presupuestaria, quedando excluidas las entidades regionales y locales. La Presidencia quedaba encargada, en última instancia, de armonizar los preceptos vigentes de la Ley de 1885 y la de 1918 –declarada supletoria, con sus disposiciones complementarias, por la Base 12.^a– con las Bases del proyecto, «anunciando a concurso los destinos vacantes y adjudicándolos, reglamentariamente, a quienes corresponda». Los Ministerios habrían de comunicar mensualmente a Presidencia las vacantes de subalternos de sus dependencias, exponiendo motivadamente las que requiriesen condiciones especiales o título facultativo, y era la Presidencia la que autorizaría celebración de oposiciones o concursos, así como nombramientos de personal interino a solicitud de los Ministerios. A las vacantes podían concurrir, no solo los militares licenciados en los términos de la ley del 85 y del Voluntariado de África de 13 de mayo de 1932, sino los inutilizados en accidentes de trabajo declarados aptos por el Instituto de Reeducción profesional «y todos los que por

⁴⁴ Orden de Presidencia publicada en la *Gaceta* de 4 de septiembre. Probablemente de forma errónea habla de la «Ley de 16 de Marzo último», refiriéndose con seguridad a la de 16 de febrero cuando extracta la remisión a una Ley «que será presentada a las Cortes y promulgada lo antes posible en sustitución de la de 1885», pero sin derogar esta última expresamente.

⁴⁵ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, apéndice 4.º al núm. 310, 14 de marzo de 1933.

⁴⁶ ARROYO YANES, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», pp. 198-199.

relevantes y notorios actos altruistas pertenezcan a la Orden civil de Beneficencia», aplicándose para todos el saber leer y escribir, carecer de antecedentes penales y no encontrarse procesados ni inhabilitados para ejercicio de cargo público. La Base quinta preveía un máximo del 25% de las vacantes para retirados y jubilados de los Cuerpos de Guardia Civil, Carabineros y Seguridad que no hubiesen alcanzado categoría de oficiales y cuando les restasen cinco años o más para jubilación forzosa. Las vacantes se clasificarían reglamentariamente en tres categorías, y serían provistas en orden de preferencia por: a) inútiles por heridas en campaña o accidentes de trabajo; b) condecorados con la Cruz Laureada de San Fernando o la Orden Civil de Beneficencia; c) individuos acogidos a la ley del Voluntariado en África y demás militares conforme a la ley de 1885. Aunque entidades regionales, Cabildos insulares, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos podían proveer libremente sus plazas de subalternos —o delegar en la Presidencia del Consejo—, estaban obligados a anunciar las vacantes y adjudicarlas en el orden y con los requisitos anteriormente descritos, añadiendo el de que fuesen «naturales y vecinos» del término jurisdiccional en que sucediese la vacante. La Base décima creaba una Junta de Destinos de subalternos del Estado —en cuyo seno habría un Comité ejecutivo— con un representante de cada Departamento y uno de la Subsecretaría de Comunicaciones, encargada de formar la lista de vacantes, de intervenir en su adjudicación y de elevar a Presidencia un proyecto de reglamento. Finalmente, en auxilio de la Junta y del Comité ejecutivo, y reafirmando el protagonismo de la Presidencia, se creaba en esta una sección administrativa a cargo de un jefe de Administración civil que ejercería de Secretario de ambos organismos. El proyecto pasó a dictamen de la Comisión permanente de Presidencia⁴⁷, pero no llegaría a materializarse en una ley.

En lo que avanzaba la tramitación de las nuevas medidas, seguía siendo necesario dar soluciones a la situación vigente. En lo que afecta a los Porteros, una Ley de 16 de agosto anunciaba la publicación, en el término de tres meses, del Escalafón del Cuerpo. El Escalafón tardaría en publicarse, y fue necesario seguir tomando diversas medidas concretas, como dispuso la Ley de 30 de diciembre de 1932, que establecía el ingreso en el Cuerpo por la clase de Porteros cuartos,

⁴⁷ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 310, 14 de marzo de 1933, p. 11796. Ese mismo día se leyó también un proyecto, pasado a dictamen de la Comisión de Presidencia, sobre revisión de los fallos de Tribunales de honor referentes a los funcionarios públicos (apéndice 2.º), que permitía a estos, en extensión de los términos de la ley de 16 de abril de 1932, la revisión para fallos de los Tribunales de honor —extinguidos por el artículo 95 de la Constitución— ajenos al Código de Justicia Militar, recurriendo ante el Ministro del Departamento al que perteneciese el Tribunal, substanciándose el recurso por un Jefe de Administración y resolviéndose, con la confirmación o anulación del fallo, por un Tribunal con tres magistrados del Tribunal Supremo, un oficial letrado del Consejo de Estado y un abogado del Estado «ambos con la categoría e jefe de Administración o asimilados». El proyecto dará lugar a la Ley de 29 de julio de 1933, *Gaceta* de 30 de junio.

a la que ascenderían los quintos que no lo hubiesen hecho ya, «con la antigüedad, a todos los efectos administrativos y económicos, de 1.º de enero de 1933» y a la que se reintegrarían los excedentes o cesantes de la misma clase.

En 1933 se publicó, por fin⁴⁸, el Escalafón del Cuerpo de Porteros por Orden del 15 de abril. Se cumplía con la publicación del Escalafón –en un apéndice de 80 páginas de esa misma fecha–, se concedía un plazo de treinta días para formular reclamaciones, aclarando que se desestimarían las ya denegadas y, finalmente, se establecía el cese de los Porteros en situación de excedencia voluntaria que no hubiesen pedido el regreso al servicio activo en diez años, aunque ya se había cesado a varios recientemente⁴⁹. Publicado el Escalafón, una Orden de 7 de junio de 1933, resolviendo las reclamaciones formuladas, hacía un valioso repaso de la normativa sobre la cuestión, especialmente en lo concerniente al ingreso. Las reclamaciones se agruparon en tres conjuntos: el A), menor de ellos y más heterogéneo, de errores diversos –ya en el nombre, fecha, número o mención de destino–, antigüedad, tiempo de servicio acreditado o, excepcionalmente, vía de ingreso por la Ley de 1885; el B), de personas que solicitan un puesto correspondiente al ingreso por la Ley del 85, antigüedad por servicios prestados en otros centros y un caso de solicitud de ascenso por ingreso fuera de la Ley del 85; el grupo C), el más numeroso, reclamando el sitio en el Escalafón correspondiente por la antigüedad dentro de su categoría y, a su ascenso, por años de servicio conforme a la ley de 29 de julio de 1932. Solo se estimaron las solicitudes del grupo A), declarándose definitivo el Escalafón.

La cuestión de los Porteros, al margen de la problemática general concerniente a los subalternos, había quedado casi cerrada con la aparición del Escalafón, publicándose en delante de forma periódica las bajas o ingresos en el Cuerpo, pero un Decreto de 28 de septiembre de 1935 –en aplicación de la Ley de Restricciones– volvía sobre el tema, prescribiendo una reducción de 597 plazas, un 15 % del personal que lo componía entonces.

Hubo, no obstante, un tardío intento de retomar los proyectos iniciales de reforma. El 19 de febrero de 1936 se publicaba una Orden del día anterior, constituyendo la Comisión interministerial que había establecido el Decreto de 8 de

⁴⁸ La propia norma reconocía en su Exposición los encargos de la disposición transitoria cuarta del Estatuto del Cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles, del artículo 8 del Decreto de 8 de diciembre de 1931 y el 2.º de la Ley de 30 de diciembre de 1932.

⁴⁹ Así por Órdenes de 31 de marzo, *Gaceta* del 3 de abril; de 1 de abril, *Gaceta* del 5; y de 31 de marzo, *Gaceta* de 8 de abril. Los ceses se produjeron de acuerdo con el artículo 41 del Reglamento de 7 de septiembre de 1918, que daba un plazo de 10 años para reincorporarse al servicio, y los afectados se encontraban en excedencia voluntaria desde fechas que oscilaban entre 1919 a 1922. La primera y la última Orden, fechadas el 31 de marzo, tenían también en común el estar los Porteros «adscritos como excedentes a la Subsecretaría de Comunicaciones, por haber pasado a tal situación siendo Ordenanzas de Correos y Telégrafos».

diciembre de 1931, señalando su composición⁵⁰ y competencias. Estas se limitaban a, primero, proponer las normas que habrían de regular el Cuerpo de Porteros, teniendo en cuenta «el artículo 7.º del Decreto de 28 de Septiembre de 1935» y contemplando la reducción que procediese proporcionalmente en cada Departamento manteniendo cubiertas sus necesidades; segundo, proponer las reformas normativas del Cuerpo «que la práctica aconsejare». La reorganización ministerial operada poco después daría lugar, finalmente, a una nueva rectificación de la composición⁵¹, manteniéndose intacto su cometido.

⁵⁰ La Comisión la integraban:

- D. Emiliano de la Peña Ávila, Jefe de Negociado de primera clase y del Negociado del Personal (Presidencia del Consejo de Ministros).
- D. Juan Bautista Arregui del Campo, Ministro Plenipotenciario de segunda clase, Jefe superior de los Servicios de Administración (Ministerio de Estado).
- D. Salvador Páramo Laina, Jefe de Negociado del Cuerpo general de Hacienda, Sección Central de Personal (Hacienda).
- D. Antonio Hidalgo y Sánchez Moreno, Jefe de Negociado de tercera clase, en comisión con destino en el Departamento (Ministerio de Gobernación).
- D. Federico Calvo Borreguero, Jefe de Administración de tercera clase y de la Sección de Personal (Ministerio de Instrucción Pública).
- D. Félix Rodríguez Rojas, Jefe Superior de Administración civil y Jefe del Negociado de Personal (Ministerio de Obras públicas).
- D. Pablo Gargantiel López, Jefe de Negociado de la Sección de Personal (Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad).
- D. Juan Soto de Gangoiti, Jefe de Sección de primera del Cuerpo Técnico de Letrados de la Dirección y del Personal central (Ministerio de Justicia).
- D. José Estellés Salarich, (Subsecretaría de Sanidad y Beneficencia).
- D. Ricardo Gacia-Caballero y López, Jefe de la Sección general de Personal (Ministerio de Agricultura).

El funcionario de menor categoría ejercería de Secretario de la Comisión.

⁵¹ Esta modificación daba lugar a la siguiente composición:

Presidente:

- Subsecretario de la Presidencia.

Vocales:

- D. Emiliano de la Peña Ávila, Jefe de Negociado de primera clase y del Negociado de Personal (Presidencia del Consejo).
- D. Juan Bautista Arregui del Campo, Ministro plenipotenciario de segunda clase, Jefe superior de los Servicios de Administración (Ministerio de Estado).
- D. Salvador Francisco Real y Florit, Jefe de la Sección del Cuerpo técnico de Letrados de la Subsecretaría de la Sección segunda (Ministerio de Justicia).
- D. Salvador Páramo Laina, Jefe de Negociado del Cuerpo general de Hacienda, Sección Central de Personal (Ministerio de Hacienda).
- D. Antonio Hidalgo y Sánchez Moreno, Jefe de Negociado de tercera clase, en comisión en el Ministerio (Gobernación).
- D. Federico Calvo Borreguero, Jefe de Administración de tercera clase y de la Sección de Personal (Instrucción Pública).
- D. Félix Rodríguez de Rojas, Jefe superior de Administración civil y Jefe de Negociado de Personal del Ministerio (Obras Públicas).

3. PRÁCTICA DE GOBIERNO

En lo que se refiere a la formación de Gobierno, se estableció un complejo sistema de consultas, numerosas y selectivas, estudiadas por el profesor Villarroya⁵², en las que se llamaba a los más variados actores de la política, siempre y cuando hubiesen manifestado su acatamiento de la República –algo parecido a lo que se hacía durante la Monarquía llamando solo a los partidos dinásticos–⁵³, prescindiendo de partidos como la Lliga (hasta que ésta manifestó su lealtad a la República a finales de 1933) o de la CEDA, que fue llamada con el pretexto de contener miembros leales en sus filas. La atención que el Presidente prestaba a los consejos era muy heterogénea, pues el primer Presidente de la República solía ser pródigo en orientaciones a los actores políticos, incluso procurando gobiernos contra lo que aconsejaban las mayorías parlamentarias, especialmente durante el segundo bienio, dada la fragilidad política⁵⁴. Terminadas las consultas, el Presidente acompañaba el encargo de formar Gobierno con notas⁵⁵ en las que trazaba la línea que creía que debía seguirse, algo que los jefes del Ejecutivo, especialmente Azaña, no siempre aceptaron de buen grado. Si estas tendencias se iniciaron a finales del primer bienio (1931-1933), la inestabilidad y fragilidad de las coaliciones políticas del segundo harían que fuesen más recurrentes.

Una de las destacadas novedades en lo que se refiere al despacho en el más alto nivel de la Administración fue que el Jefe del Estado despachase directamente con el Presidente del Consejo, y no con los ministros. No hubo previsión constitucional ni legal al respecto, más bien parece que la decisión se adoptó en el Consejo de Ministros⁵⁶ y aunque, como señala Canales Aliende, en el período

– D. Pablo Gargantiel López, Jefe de Negociado en la Sección de Personal (Ministerio de Trabajo).

– D. José Estellés Salarich, Secretario general técnico (Subsecretaría de Sanidad y Asistencia pública).

– D. Ricardo García-Caballero y López, Jefe de Negociado de primera clase del Cuerpo técnico-administrativo del Ministerio (Agricultura).

– D. Ricardo Serantes Victoria, Jefe de la Sección de Personal del Ministerio (Industria).

– D. Gaspar Mínguez Esteban, Jefe de Negociado de la Escala Administrativa (Ministerio de Comunicaciones).

De nuevo, ejercería de Secretario el de menor categoría.

⁵² TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, «La formación de Gobierno durante la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 204, Madrid, CEPC, 1975, pp. 49-94, véanse pp. 50-60.

⁵³ *Ibidem*, pp. 54-57.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 59.

⁵⁵ Villarroya destaca especialmente las notas de mayo y septiembre de 1935, pues los planteamientos en ellas contenidos complicaron, en cierta medida, la solución a las crisis políticas, *ibidem*, pp. 60 ss.

⁵⁶ Al respecto, comentando la preponderancia del Presidente en el seno del Gabinete, PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 278, apunta que «no deja de ser sintomático que el primer

«no fue aprobada una norma específica sobre el Gobierno y sus miembros»⁵⁷, el sistema podría encontrar acogida en la interpretación de los artículos 75 y 87 de la Constitución, de los que se desprendía la superioridad jerárquica del Presidente tanto en la elección de los ministros como en la asunción de competencias no expresamente atribuidas a los Ministros. No obstante la novedad y aparente conveniencia del sistema, el Presidente de la República ponderará los inconvenientes de que el Presidente del Gobierno acaparase el «despacho universal»⁵⁸ con el Jefe del Estado. Según esta concepción, en el régimen

Gabinete organizado al posesionarse el Presidente de la República haya cambiado las prácticas tradicionales entre nosotros, pues ha desaparecido, creemos que acertadamente, la antigua costumbre de que los Ministros acudieran a despachar con el Jefe del Estado: la comunicación con éste habrá de hacerse a través del Presidente del Consejo»; CABALLERO, *Mis recuerdos*, pp. 96-97, al recordar el primer bienio, a propósito de la elección del Presidente de la República, recuerda que «antes de la elección, reunidos los Ministros con el jefe del Gobierno, acordaron que el despacho ordinario con el Presidente de la República no lo hicieran los Ministros separadamente, para evitar los vicios e intrigas tradicionales. Los decretos los llevaría el Jefe del Gobierno a la firma. Se quería evitar que en lo sucesivo los Presidentes hicieran política de división entre los Ministros. Se comunicó el acuerdo a Alcalá Zamora, a quien le pareció bien, añadiendo que él había sido víctima de esas intrigas en el régimen anterior», añadiría después que Alcalá-Zamora, «que estuvo conforme en despachar solo con el Jefe del Gobierno, pronto se arrepintió de tal compromiso, y comenzó a hacer observaciones, luego protestas, en los Consejos presididos por él. Quería ver a todos y conversar con todos, en fin, seguir el procedimiento monárquico. Decía que estaba aislado. Se le recordó que había prestado su conformidad con el sistema de despachar con el Jefe del Gobierno, pero no se convenció, o no quiso convencerse. Esto, que a primera vista tiene un aspecto pueril, tuvo grandes y graves consecuencias para la República», atribuyendo estas conductas, como su enemistad con Azaña, a que «era de Priego, tenía sangre africana en sus venas», comentando luego la costumbre de iniciar audiencias con diputados como una «conducta desleal» y varios episodios en los que el temperamento del Presidente provocaba malestar entre los Ministros. Más tarde Manuel AZAÑA, *Diarios completos*, p. 1058, referirá, con motivo del Consejo de 8 de junio de 1933, en el que dimitió el Gobierno, que el Presidente «se decidió, por primera vez, a decir que no está conforme con el sistema de despachar únicamente con el Presidente del Consejo; sistema que se adoptó con su conformidad antes de ser elegido Presidente de la República».

⁵⁷ Así lo indica, comentando el precedente de la regulación del Gobierno Provisional, CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 78, aclarando que «el Estatuto Jurídico del Gobierno en general y de los miembros del mismo en particular, estaba en el texto constitucional».

⁵⁸ A propósito de la relación con el Gobierno y en confrontación con la visión de Azaña, ALCALÁ-ZAMORA, *Memorias*, pp. 212-213, reflexionará dilatadamente sobre el particular, mencionando las relaciones fluidas en un primer momento por el trato directo que desde antes de la República y durante el Gobierno provisional había tenido con los Ministros, aunque señalaba a Azaña «con pretexto de respetos, que jamás guardó» como responsable de las reservas de los miembros del Gobierno, especialmente los nuevos, mencionando a Zulueta y Carner. Apunta también al fundamento constitucional señalando que «con pretexto del relieve dado en la Constitución al cargo del presidente del gobierno, y según dijo para evitar recelos, pidió Azaña ser el único que llevase conmigo el despacho directo, sin perjuicio de transmitirle encargo de acudir a los ministros cuando él no pudiera explicar al detalle algún problema. Como yo no me proponía conspirar con ninguno de los ministros, ni necesitaba captar su voluntad para nada ilícito, me acomodé al sistema, siempre que se asegurase un despacho suficientemente informador. Hubo un ministro que, con sus invencibles genialidades, se empeñó en tener firma directa conmigo y la tuvo en palacio, en mi casa y aun en los andenes de las estaciones. Fue Prieto y por él supe algo que me extrañó,

monárquico «se llamaba a los ministros, consejeros del Rey, mientras que en la República su presidente debe serlo de los ministros»⁵⁹. Este aspecto le llevaría a interactuar con el Gobierno no solo mediante el jefe del Ejecutivo, sino también mediante los distintos ministros que conformaban cada Gabinete. A esto se unía un deseo de estar enterado de la política del Gobierno, estudiando concienzudamente los Decretos que había de firmar, algo que, lógicamente, encuentra vínculo con la responsabilidad del Presidente que contemplaba la Constitución, procurando así la mayor corrección en el cumplimiento de sus funciones. Él mismo señalaba las dificultades que esto entrañaba, si bien entendiendo que ese papel se encontraba dentro de las competencias que la Constitución atribuía al Presidente:

«Al ser el jefe del Gobierno el único que despacha y lleva los decretos a la firma del Presidente de la República, es imposible, casi del todo, que a éste le entere quien, a su vez, resulta imposible que esté enterado, pues, para ello, necesitaría que los días tuviesen cien horas, no dormir y no dedicarse a otra cosa. Para enterarse el jefe del Estado, para no firmar lo que no debe, sin haberlo conocido previamente y haber formulado las observaciones procedentes, necesita, a más de cuanto se ha dicho, retener varios de los decretos, con la inevitable violencia, o cuestión de etiqueta, que ello supone, sometiéndolos a lectura directa y estudio personal»⁶⁰.

aunque lo había sospechado. Observaba yo con frecuencia que al darme cuenta Azaña parecía enterarse él también por primera vez de muchos decretos al leerlos, e incluso que a veces los retiraba espontáneamente sin decirme nada, para informarse, al sorprenderle la trascendencia del caso. Por Prieto supe que eso obedecía a que Azaña, tan apto para dirigir un gobierno, se preocupaba tan solo de lo que pudiera ser dificultad determinante de una crisis, pero que en general, y por la misma obsesión, dejaba que cada ministerio fuese como un cantón y cada ministro un solista, mejor o peor, sin orquesta ministerial, ya que de la dirección del concierto y del conjunto solía inhibirse sistemáticamente. Las pocas observaciones solían hacerlas con frecuencia Carner, Ríos o el propio Indalecio, en la medida insuficiente y oblicua en que los compañeros podían reemplazar a la presidencia abstenida. El despacho universal recabado por Azaña intentó poco a poco endosarlo a sus ayudantes, los cuales, como era natural, nada sabían de los decretos que llevaban; y ya en ese camino, una noche al ir a acostarme encontré deslizado por la rendija de la puerta un decreto sobre ampliación de la fe notarial, que lo había llevado un guardia de seguridad. La desconsideración halló su remedio al llegar a tal extremo y harto de razón advertí que solo firmaría cuando diese cuenta el propio presidente, un ministro o en casos urgentes y de mero trámite el subsecretario de la presidencia. Por regla general la actitud del gobierno respecto de mí era de apartamiento, recabando mucho su independencia, en la que yo no pretendía inmiscuirme; pero de tal actitud saltaba con brusca transición a las más expansivas comunicaciones y a los apremiantes requerimientos, al presentárseles dificultades graves de las que me revelaban la existencia cuando ya nos las veían de fácil remedio. En esos días parecía que por voluntad de ellos había yo vuelto a presidir el gobierno. Tanta deferencia era alarmante, como señal de estar con el agua al cuello; y en cuanto pasaba el peligro volvían al aislamiento».

⁵⁹ ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 177.

⁶⁰ ALCALÁ-ZAMORA, *Los defectos de la Constitución de 1931*, p. 182.

También será habitual la acumulación de carteras, que se producirá en varias ocasiones. Esta acumulación podía producirse –como de hecho hacía desde el reinado de Isabel II– de forma accidental, por interinidad en ausencia de un Ministro, o intencional, lo que solo cabía por voluntad expresa del Presidente del Consejo de Ministros, único facultado –aunque el nombramiento correspondía al Jefe del Estado– para la conformación del gabinete.

Los casos de acumulación por interinidad se dieron bien pronto, ya en el Gobierno provisional, y el entonces Presidente, Alcalá-Zamora⁶¹, desempeñará en interinidad Estado, Comunicaciones, Hacienda y Marina, acudiéndose a un tercero para el desempeño interino de Gobernación. Esta situación de interinidad podía darse de dos formas: bien encargando el despacho ordinario del Departamento al Subsecretario –lo que se disponía por Orden ministerial–, bien designando a otro Ministro, usualmente el Presidente del Consejo, a cargo de la cartera –lo que se hacía por Decreto–⁶².

El segundo escenario se producía por deseo del Presidente del Consejo, y así Azaña llegará no solo a desempeñar conjuntamente la Presidencia del Consejo y el Ministerio de la Guerra sino que, como reconocerá en un Consejo de Ministros, «el reparto de los decretos lo hace mi secretaría de Guerra, y no la de Presidencia, por una comodidad mía»⁶³.

⁶¹ ALCALÁ-ZAMORA, *Memorias*, p. 170, al mencionar las relaciones entre los ministros del Gobierno Provisional, apuntaba que «las ausencias planteaban problemas de interinidad, que recaía sobre mí por falta de confianza en los ministros, incluso para ser reemplazados por sus afines. Fue quien inició el sistema Lerroux, que pasó en Ginebra un tercio largo de su gestión ministerial; siguió el desconfiado Largo; y así tuve que ir interinando personalmente Estado, Trabajo, Comunicaciones y algún momento Hacienda y Marina. Cuando llegó el turno a Gobernación, convinimos en que debía sustituir otro y como más descansado se escogió a Casares, circunstancia que le destacaba y que él aprovechó para instalarse definitivamente allí a la salida de Maura».

⁶² Sirvan como ejemplos tempranos de este mecanismo: Orden del Ministerio de Comunicaciones 7 de mayo de 1931, *Gaceta* del 8, disponiendo que durante la ausencia del Ministro de este Departamento, quede encargado del despacho ordinario de este Ministerio el Subsecretario del mismo; Decreto de 11 de mayo de 1931, *Gaceta* del 12, disponiendo que durante la ausencia del Ministro de este Departamento quede encargada la Presidencia del Gobierno provisional de la República de la cartera de dicho Departamento, «continuando en vigor la delegación de despacho, acuerdo y firma que existe en el mismo a favor del señor Subsecretario de Estado, por disposición de 22 de Abril de 1930»; Orden de 23 de mayo de 1931, *Gaceta* del 24, disponiendo que durante la ausencia del Ministro de este Departamento se encargue del despacho ordinario del mismo el Subsecretario de este Ministerio.

⁶³ AZAÑA, *Diarios completos*, 29 de junio de 1933, p. 1098, refiere esta intervención en el Consejo con motivo de las suspicacias del Presidente de la República en la retirada de un Decreto de nombramiento –postulándose un antiguo pasante de D. Niceto– para firma, y por la que Azaña comenzará diciendo que «descarté de toda indiscreción posible a los funcionarios de la Presidencia del Consejo (don Niceto tiraba contra Ramos)» por el hecho de repartir los decretos su secretaría de Guerra, no la de Presidencia. Añadirá luego que «de todas las explicaciones posibles, era lamentable que el Presidente diese oídos a la menos verosímil y más lastimosa. El decreto no había salido de mi poder, pero para averiguar que había sido incluido en la firma y no había sido firmado, no hacía falta que un ministro fuese indiscreto ni indelicado, puesto que los decretos mismos y los índices

De forma clara e indubitada, se ha afirmado que «las fórmulas jurídicas empleadas para la creación, modificación, reestructuración y supresión de los Departamentos ministeriales, así como para su configuración orgánica y atribución competencias fueron el Decreto y en menor medida las leyes»⁶⁴, destacando de entre estas últimas las de Presupuestos y la de Restricciones de 1935.

4. SEDES MINISTERIALES

Se juzga de singular interés repasar la distribución y ubicación de los Departamentos ministeriales del período, al menos en sus dependencias centrales, hecho que hasta ahora solo ha sido esbozado por Valenzuela Rubio⁶⁵. La presencia física de los Departamentos ministeriales en la capital es una de las más fuertes herencias de la organización central de la Monarquía, y sobre ello solo se había llegado a producir –al margen del desarrollo de organizaciones locales– su desplazamiento o deslocalización dentro de la capital, abriéndose desde el corazón de la ciudad hacia las nuevas zonas colindantes con los ensanches más modernos, especialmente en La Castellana. Hacia allí convergen las nuevas sedes centrales cuando las ocupadas resultan insuficientes o poco idóneas para albergar el conjunto de dependencias que constituyen el Ministerio. Y este último, como se mencionará en el apartado de las obras públicas, será uno de los aspectos sobre los que la República proyectará un cambio parcial pero ambicioso con la creación –no culminada– de las nuevas sedes. Las que se desglosan a continuación son las efectivamente ocupadas por los Departamentos ministeriales en el período 1931-1936.

4.1 Presidencia del Consejo: Palacio de Villamejor

La Presidencia del Consejo de Ministros se hallaba establecida, desde 1871, en la Casa de los Heros⁶⁶, en la calle Alcalá, número 34. Ya en 1913 y ante la amenaza de ruina⁶⁷, se planteó la necesidad de adquirir un nuevo inmueble para

que los acompañan por triplicado los ponen en las secretarías, y al devolver a Hacienda todo el despacho, con sus índices, menos el decreto famoso, son varias las personas que han de advertir su falta, y varias también las personas que pueden observar si hay o no una tachadura en los índices».

⁶⁴ CANLES ALIENDE, José Manuel, *La Administración de la Segunda República...*, p. 172.

⁶⁵ VALENZUELA RUBIO, Manuel, «Administración central y espacio urbano. Aproximación a una Geografía Ministerial de Madrid», *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CXXXVII-CXXXVIII (125 Aniversario de la fundación de la Sociedad Geográfica de Madrid y 100 Aniversario de su conversión en Real Sociedad Geográfica. Homenaje a los Profesores Antonio López Gómez y José María Sanz García), Madrid, 2001-2002, pp. 353-389.

⁶⁶ Fue edificada a finales del siglo XVIII con varios propósitos, destacando el almacenar los vidrios de la Real Fábrica, y sería también residencia del infante don Sebastián de Borbón y, posteriormente, del general Serrano.

⁶⁷ El edificio debía de presentar dificultades para su mantenimiento con el paso del tiempo, como ejemplifica el Real Decreto de 10 de noviembre de 1887, *Gaceta de Madrid* de 13 de noviembre,

la Presidencia, que se había trasladado provisionalmente al Palacio de Justicia, como se desprende del proyecto de ley de ese año⁶⁸. El Consejo acordó la adquisición, sin las formalidades de subasta, del palacio que cedía al efecto S. A. R. el infante don Carlos de Borbón, por 1.900.000 pesetas, añadiendo a ese gasto otras 100.000 para la instalación de las oficinas. No obstante, hubo de volver a presentarse idéntico proyecto por Real Decreto de 7 de mayo de 1914, leído en el Congreso el 9 de ese mes y finalmente convertido en Ley en 30 de junio de 1914⁶⁹, que añadía, en su artículo 4.º, que el antiguo edificio «será siempre destinado al servicio público del Estado». El nuevo inmueble, antiguo palacio del marqués de Villamejor, con las adaptaciones llevadas a cabo por José Espelius y Anduaga, se convertía así en sede de la Presidencia del Consejo de Ministros. El presidente Azaña enriqueció la sede con mobiliario de diversa procedencia, parte proveniente del Palacio de La Granja, y en la noche del 14 de abril de 1932:

«di en la presidencia un banquete a las autoridades y al Gobierno, seguido de recepción y concierto. La presidencia, terminadas ya las obras de restauración y decorado que he dirigido personalmente, ha quedado muy elegante y bien puesta. He traído tapices del Pardo, muebles y arañas de La Granja y Riofrío, y algunos cuadros. Además, he hecho construir otros y fabricar alfombras copiadas de las antiguas. Ahora ya se puede recibir allí sin sonrojarse. ¡Cómo lo tenían todo! Ahora ha gustado mucho»⁷⁰.

El reacondicionamiento debió de ser de cierta entidad, de forma que cuando Alcalá-Zamora pasó las vacaciones en La Granja en el verano de 1932, se lamentaba:

«quedé atónito al hallar desmantelado el palacio, cuyo mobiliario riquísimo conocía, sabiendo que se salvó casi completo del incendio que destruyó gran parte del edificio. Pero no había podido salvarse de una mudanza, dispuesta por Azaña y ejecutada por su subsecretario Ramos, los cuales, a sabiendas de la adscripción del palacio, lo escogieron entre todos los del patrimonio para llevarse, sin advertírmelo, en 14 camiones cuantos muebles amontonaron de lo que allí había de valor de arte, con destino a las dos residencias oficiales de la presidencia del consejo y ministerio de la Guerra, cuyo mobiliario, que había bastado a los jefes de gobierno y ministros de la monarquía, encontró pobre el representante como jefe de gobierno de un régimen

por el que se concedía un suplemento de 29.388 pesetas para gastos de reparación y conservación del edificio, cuya partida presupuestada inicialmente era ya de 40.000 pesetas.

⁶⁸ Real Decreto de 23 de octubre de 1913, autorizando al Ministro de Hacienda para presentar a las Cortes un proyecto de ley sobre adquisición por el Estado de un edificio con destino a la Presidencia del Consejo de Ministros, *Gaceta de Madrid* de 26 de octubre de 1913.

⁶⁹ *Gaceta* de 4 de julio (rectificada).

⁷⁰ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 639, 14 de abril y días siguientes, añade, por cierto, que «el que mejor encuentra que el Estado se instale con decoro es Largo Caballero».

republicano [...] Es indescriptible cómo dejaron La Granja Azaña y Ramos, a cambio de sus retratos que allí quedaban como huellas no pintadas pero gráficas»⁷¹.

Ese mismo año se acometerían algunas reformas de mayor entidad y se dispuso, por Orden de la Presidencia de 29 de agosto de 1932, la adjudicación de las obras de saneamiento y reforma en los sótanos del Palacio, anunciadas por un importe de 65.495,17 pesetas, a D. Antonio Zamora Martínez.



Fotografía, de entre 1906 y 1914⁷², del palacio del marqués de Villamejor, en el Paseo de la Castellana, 3. Sede de la Presidencia del Consejo de Ministros desde 1914

4.2 Ministerio de Estado: Palacio de Santa Cruz

El Ministerio de Estado continuaría instalado en el Palacio de Santa Cruz, antigua sede del tribunal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte y Cárcel de Corte,

⁷¹ ALCALÁ-ZAMORA, *Memorias*, pp. 220-221, menciona también el rumor de que algunos muebles habían ido a parar al teatro Español, aunque en ese caso «algo disfrutaría el público»; concluye recordando que «sólo dejaron muebles sanos de pino, cretona anea o rejilla, de la antigua y modesta servidumbre, o si por excepción eran muebles finos ya rotos, recompuestos y encolados [...] cada mueble de los que se llevaron y el conjunto e los que quisieron dejarnos, constituía con muestra de mal gusto en la elegancia moral, un atentado y un escarnio al decoro y dignidad del poder republicano y una negación en vez de un realce para la superioridad que en lujo habían buscado los despachos ministeriales». Azaña comentará en sus *Diarios*, ya durante la guerra, el equívoco en la valoración de Alcalá-Zamora, «un Presidente que declaraba *enemistad oficial* y retiraba el saludo personal al subsecretario de la presidencia, Ramos, creyendo que había ordenado mudar unos muebles del palacio de La Granja para molestarle», pp. 1326-1327, 7 de agosto de 1937.

⁷² Fuente: [http://www.entredosamores.es/madrid antiguo/madridantiguo3.html#37](http://www.entredosamores.es/madrid%20antiguo/madridantiguo3.html#37).

construido en la primera mitad del siglo XVII, y allí se había instalado en el siglo XIX el Ministerio de Ultramar en el siglo XIX. En 1900 se instaló el Ministerio de Estado. La reforma más reciente había tenido lugar en 1931, siendo Ministro de Estado don Santiago Stuart y Falcó, duque de Alba: por un Real Decreto de 2 de febrero de ese año⁷³ se exceptuaba de las solemnidades de subasta o concurso las obras a realizar en el edificio, y por otro de 7 de ese mes⁷⁴ se concedía un crédito de 1.034.005,10 pesetas «para obras de mejora en el edificio que ocupa actualmente el Ministerio de Estado y renovación de mobiliario del mismo». Las remodelaciones, que culminarían tras la Guerra civil, estuvieron a cargo de Pedro Muguruza.



Ministerio de Estado en una tarjeta postal de entre 1916 y 1923, Museo de Historia de Madrid, inv. 34141

⁷³ *Gaceta de Madrid* de 4 de febrero de 1931.

⁷⁴ *Gaceta de Madrid* de 10 de febrero de 1931.



«Plaza y Torre de Santa Cruz», mostrando en primer plano el Palacio del mismo nombre, sede del Ministerio de Estado, fotografía de entre 1921 y 1933, Museo de Historia de Madrid, inv. 1990/9/116

4.3 Ministerio de Justicia: Palacio de la Marquesa de Sonora

El Ministerio de Justicia mantendría su ubicación tradicional en el Palacio de la Marquesa de Sonora, edificio del siglo XVIII situado en la calle San Bernardo, 45. La fisonomía del edificio no variaría en el período: su reforma no llegará hasta mediados del siglo XX, cuando se añadirán las torres de esquina con chapiteles.



Palacio de la Marquesa de Sonora, sede del Ministerio de Gracia y Justicia, en una fotografía⁷⁵ de principios del siglo XX

⁷⁵ Fuente: Palacio de Sonora | Viendo Madrid

4.4 Ministerio de Guerra: Palacio de Buenavista

El Ministerio de la Guerra se mantuvo en el Palacio de Buenavista, construido a finales del siglo XVIII y cedido al Ejército en 1816, pasó a ser la sede del Ministerio de la Guerra a mediados de siglo, tras diversas reformas. Durante los primeros años de la República, al ocupar Azaña la cartera de Guerra junto con la Presidencia, fue él quien se encargó de modificar la decoración de ambas sedes, y con motivo de una cena diplomática el 14 de febrero de 1932, indicaba que:

«estos días pasados me he entretenido en adecentar y amueblar los salones del ministerio. Se han puesto tapices, y muebles buenos que he comprado para la presidencia, también muy necesitada de arreglos [...] Me he encontrado el ministerio en un estado lastimoso de decoración y mobiliario; estropeado el edificio y con detalles de perverso gusto. El salón antecedente a mi despacho estaba cubierto por dos o tres hileras de malos retratos de generales, no mejores que las pinturas. Y un Goya que hay en el ministerio lo tienen arrinconado en el antiguo Consejo Supremo, donde nadie lo ve. He comenzado a ennoblecer la casa, pero se necesita bastante tiempo y mucho dinero para acabarlo»⁷⁶.

Como desvelaría Alcalá-Zamora, el mobiliario para estas sedes provenía del vaciado del Palacio de La Granja. El 11 de diciembre, después de casi un año, al mencionar algunas cuestiones pendientes del expediente de expropiación del campamento de Carabanchel, se lamentaba el presidente del estado del Departamento, «hay que arreglarlo todo, desde la artillería pesada hasta el jardín del ministerio». Sobre el propio edificio, continuaba:

«Poco a poco, voy arreglando el edificio de Buenavista, abandonado a las arbitrariedades de la Comandancia de Ingenieros, y estragado por muchos decenios de abandono y mal gusto. He restaurado en parte la antigua distribución del palacio en la fachada que mira al sur y su planta principal. Los salones que anteceden a mi despacho parecían cuerpos de guardia. Habían tapiado puertas y cortado salones para hacer cuartos de baño, calado muros para abrir cuchitriles, arrancado la decoración antigua para sustituirla con otra “modernista”. Ya he conseguido algo en la tarea de restauración y consolidación; pero desarrollar todo mi plan, para hacer de esta casa lo que merece, exigiría dos años, o más. Otro vendrá, que echará a perder lo que yo arregle»⁷⁷.

⁷⁶ AZAÑA, *Diarios completos*, pp. 590-591, 14 de febrero de 1932.

⁷⁷ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 818, 11 de diciembre de 1932. En no pocas ocasiones hablará de los propios jardines del ministerio, que tantos ratos pasaría contemplando durante su tiempo en el cargo, aunque no dedicando tanto tiempo a su arreglo como a los de la Quinta de El Pardo.



Palacio de Buenavista, sede del Ministerio de la Guerra, en una postal de Madrid con fotografía de Louis Levy, ca. 1910, Museo de Historia de Madrid, inv. 1991/1/329

4.5 Ministerio de Marina: Cuartel general de la Armada

El Ministerio de Marina, que había tenido su sede histórica en el Palacio del Marqués de Grimaldi o Palacio de Godoy, se había visto necesitado de traslado por el mal estado del edificio a principios de siglo⁷⁸. Un Real Decreto de Hacienda de 22 de julio de 1915⁷⁹ razonaba extensamente sobre «los problemas de gran urgencia que en lo referente á la instalación de distintos servicios públicos en edificios adecuados estudia actualmente el Ministerio», especialmente en lo que afectaba a un nuevo inmueble para el Ministerio de Marina, para cuya sede se había presentado declaración de estado de ruina. Ante la dificultad de adquirir un solar privado por el precio que ello conllevaba, «se ha fijado la atención en los solares procedentes de los Jardines del Buen Retiro, situados en la calle Montalbán», que por Ley de 29 de julio de 1908⁸⁰ se habían destinado a la

⁷⁸ Parece que el deterioro debía de ser grave pues, a principios de 1915, se daba noticia de su traslado a la Casa de la Moneda, en la plaza de Colón, y del derribo del espacio que ocupaban para el ensanche de la calle de Bailén y ampliación del palacio del Senado, *La Construcción Moderna*, año XIII, núm. 6, 30 de marzo de 1915, p. 95.

⁷⁹ *Gaceta* de 25 de julio.

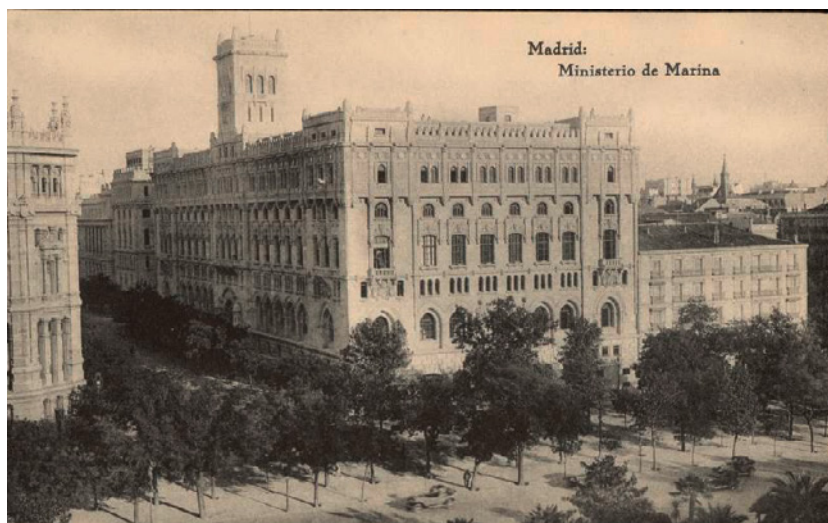
⁸⁰ Como refiere la exposición del propio Real Decreto, la Ley de 1908 había establecido «que la parte de esos solares que no fuere precisa para tales edificaciones se enajenase en pública subasta y el producto de la venta se aplicase á la construcción de edificios militares», si bien la falta de terrenos desde entonces hacía difícil cumplir con esa premisa sin grave perjuicio del Tesoro, pues la escasez de terrenos para servicios de urgente instalación «fácilmente se aprecia que en tales momentos en que habrá de adquirirlos no debe desprenderse el Estado de los que nos ocupa que por sus condiciones especiales de situación y gran superficie son insustituibles para muchos fines, y quizás más especialmente que ningún otro á los que este proyecto de decreto se refiere».

construcción de diversas dependencias de Hacienda. Un Real Decreto de Hacienda de 22 de julio de 1915⁸¹ razonaba extensamente sobre «los problemas de gran urgencia que en lo referente á la instalación de distintos servicios públicos en edificios adecuados estudia actualmente el Ministerio», especialmente en lo que afectaba a un nuevo inmueble para el Ministerio de Marina, para cuya sede se había presentado declaración de estado de ruina. Ante la dificultad de adquirir un solar privado por el precio que ello conllevaba, «se ha fijado la atención en los solares procedentes de los Jardines del Buen Retiro, situados en la calle Montalbán», que por Ley de 29 de julio de 1908⁸² se habían destinado a la construcción de diversas dependencias de Hacienda, como la Delegación provincial, disponiendo la enajenación del resto para invertirlo en la construcción de edificios militares. Como la escasez de terrenos amplios desaconsejaban esa solución, y siendo ese espacio idóneo para la Sede de Marina, se apelaba al espíritu de la ley, es decir, proporcionar recursos para favorecer la construcción de los edificios militares –y a que el cumplimiento de la enajenación establecida perjudicaría dicho propósito ante la dificultad de adquirir nuevos terrenos–, y la Dirección General de Propiedades señaló el solar que había ocupado la Presidencia, y el anejo edificio de la Dirección de Hidrografía, para la Capitanía General de la Región y Gobierno Militar (art. 2.º). Como se verá, otros servicios públicos ocuparán finalmente ese espacio. De momento, el artículo 1.º del mencionado Real Decreto disponía la construcción del edificio destinado al Ministerio de Marina en los terrenos procedentes del Buen Retiro. Allí se erigiría el llamado Cuartel General de la Armada, obra de José Espelius y Francisco Javier de Luque, aunque la adjudicación del proyecto y ejecución de las obras lo demoraría durante varios años, y no se comenzó hasta el 27 de diciembre de 1918⁸³, extendiéndose su construcción hasta 1929-1930.

⁸¹ *Gaceta* de 25 de julio.

⁸² Como refiere la exposición del propio Real Decreto, la Ley de 1908 había establecido «que la parte de esos solares que no fuere precisa para tales edificaciones se enajenase en pública subasta y el producto de la venta se aplicase á la construcción de edificios militares», si bien la falta de terrenos desde entonces hacía difícil cumplir con esa premisa sin grave perjuicio del Tesoro, pues la escasez de terrenos para servicios de urgente instalación «fácilmente se aprecia que en tales momentos en que habrá de adquirirlos no debe desprenderse el Estado de los que nos ocupa que por sus condiciones especiales de situación y gran superficie son insustituibles para muchos fines, y quizás más especialmente que ningún otro á los que este proyecto de decreto se refiere».

⁸³ *La Construcción Moderna*, año XXV, núm. 1, Madrid, 15 de enero de 1927, p. 5, señalaba en un artículo firmado por Eduardo Gallego que «de edificios del Estado solo han terminado en el año el que se destina en la calle de Montalbán, esquina a Alfonso XI, a Dirección de Loterías, y algunos pabellones de la nueva Escuela de Ingenieros Agrónomos, en la Moncloa. El Ministerio de Marina, en el que van invertidos 13 millones; el Instituto Geológico y el Geográfico, el cuartel de la Guardia civil del Norte, el Ministerio de Instrucción pública, la Delegación de Hacienda, el Laboratorio de Sanidad Militar, el Instituto Cajal, la Almudena y la Casa de la Moneda, siguen su marcha, siendo el más avanzado el Ministerio de Marina (arquitecto, Sr. Espelius), que es de esperar termine en el año actual, y el más retrasado la Casa de la Moneda, que no ha salido de la



Ministerio de Marina en una postal, huecograbado de entre 1931 y 1939, Fototipia Hauser y Menet, Museo de Historia de Madrid, inv. 1991/1/334

4.6 Ministerio de la Gobernación: La Real Casa de Correos

En origen, el Ministerio de la Gobernación estuvo instalado en la calle de Torija, donde se había ubicado el Consejo Supremo de la Inquisición. En el espacio que habían ocupado unas casas cercanas al Convento de San Felipe el Real se erigió en el siglo XVIII, a cargo de Ventura Rodríguez, primero, y de Jaime Marquet, después, la Real Casa de Correos, compaginando su cometido postal con funciones militares hasta la instalación del Ministerio de Gobernación en 1847⁸⁴. Una idea de cómo se organizaban los servicios de este Departamento hacia 1930, ya

explanación». Semejantes valoraciones, inconcluso aún el Ministerio con una inversión de «16 o 18 millones», repetía el autor en el número 1 del año XXVI, 15 de enero de 1928. En el número 14 de ese año, p. 221, se señalaba que «con motivo de la festividad de Nuestra Señora del Carmen, Patrona de los marinos, tuvo lugar, no la inauguración, como se ha dicho, sino la bendición, el día 16 del presente mes, de las obras del nuevo Ministerio de Marina», aunque el edificio estaba casi concluido.

⁸⁴ Por Real Orden de 12 de febrero de 1847, *Gaceta de Madrid* de 14 de febrero, se dispuso que: «Siendo consecuencia indispensable de la creación del ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas que las dos secretarías de Estado en que se ha dividido la de la Gobernación de la Península se coloquen con la amplitud y decoro correspondientes a la índole y número de sus vastos negocios, y no siendo bastante capaz para este objeto el local en que hoy se hallan establecidas [...] que la secretaría del despacho y dependencias inmediatas de la Gobernación del Reino se trasladen a la Casa de Correos, y que en su virtud se sirva V.E. adoptar desde luego las disposiciones necesarias para que sin perjuicio del importante objeto a que está destinado dicho edificio, y de la permanencia y buena colocación de sus oficinas, pueda tener pronto y cumplido efecto la resolución de S. M., que de su orden comunico a V. E.».

en época muy distante a su traslado, la ofrece la *Guía Oficial de España* de ese año, cuando detalla que:

«Hoy existen en el mismo [edificio] las dependencias siguientes: en el entresuelo, la Sección de Personal y Habilitación; en la planta principal, los despachos de los Sres. Ministro, Director general de Administración, Director general de Sanidad y Asesoría; las Secciones de Orden público, el Real Consejo de Sanidad y el Registro general; en el segundo piso, las Secciones de Administración, correspondientes a Presupuestos, Bienes, Contabilidad, y Organización provinciales y municipales, Reemplazo y Beneficencia y las Secciones de Sanidad interior y exterior, y en la planta baja, retén de la Guardia civil, la Biblioteca y el Archivo, el almacén de la *Gaceta de Madrid* y GUÍA OFICIAL DE ESPAÑA y la Ordenación general de Pagos»⁸⁵.

Aunque no se especifica la ubicación de la Dirección general de Telecomunicación, ausente en este edificio y funcionando en el Palacio de Comunicaciones, sí se especifica que la Dirección de la *Gaceta* se encuentra en la calle del Carmen, 29; o que el Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Madrid tenía sus oficinas centrales en las Plazas de las Descalzas, de San Martín y de Celenque, además de otras sucursales; la Dirección general de Seguridad, en Víctor Higo, 10; la Jefatura superior de la Policía gubernativa de Madrid, en Reina, 43. Por supuesto, muchísimos otros servicios de Gobernación –hospitales, gobernaciones, oficinas postales– estaban repartidos por toda la geografía.



La Real Casa de Correos en una fotografía postal de Louis Levy, ca. 1910, Museo de Historia de Madrid, inv. 1991/1/657

⁸⁵ *Guía Oficial de España*, 1930, p. 671. Señala también que el edificio, levantado como Casa de Correos en 1768, se edificó bajo la dirección de D. Jaime Márquez; sobre el edificio existe la obra de TOAJAS ROGER, M.^a Ángeles, *La Casa Real del Correo en la Puerta del Sol*, Ayuntamiento de Madrid e Instituto de Estudios Madrileños, 2000.

Durante la República se adscribirán al Ministerio de Gobernación otras dependencias, procedentes de bienes de la Corona o, posteriormente, de la Compañía de Jesús⁸⁶.

4.7 Ministerio de Fomento/Obras públicas: Palacio de Fomento

El Ministerio de Fomento se encontraba en el Palacio de la misma denominación⁸⁷, construido bajo proyecto de Ricardo Velázquez Bosco en los años 1893-1897, frente a la estación de Atocha. La creación del Ministerio de Instrucción Pública en 1900 no supuso un cambio de sede de los servicios correspondientes, manteniéndose en el Palacio de Fomento. El Real Decreto de 18 de marzo de 1916⁸⁸, que enmendaba uno anterior sobre el destino del solar que había ocupado Presidencia, reconocía las dificultades de la sede de Fomento para albergar ambos Departamentos, habiendo sido ya necesario deslocalizar servicios de Fomento –cita los de Colonización y Repoblación interior, llevados a la Casa de la Moneda–. El solar en cuestión era destinado finalmente a Instrucción Pública, «dejando exclusivamente para los servicios del de Fomento el edificio que actualmente ocupan los dos Ministerios»⁸⁹. Entre las otras sedes de servicios adscritos al Ministerio de Fomento –además de numerosas Jefaturas–, pueden destacarse las oficinas de la Comisaría regia del Canal de Isabel II, en la calle Alarcón, número 7 o el Instituto Español de Oceanografía, en la Calle de Alcalá, 31, piso 3.º.

⁸⁶ A título de ejemplo, un Decreto de 31 de junio cedía en usufructo al ministerio el edificio de Caballerizas de San Lorenzo del Escorial, para que por el Patronato Monasterio y Colegio de San Lorenzo del Escorial y a cuenta del mismo su restauración y conservación, fuese destinado a una Escuela graduada de 300 alumnos, revirtiendo al Estado de no destinarse a tal fin; por Decretos de 7 de marzo de 1933, para la Dirección general de Sanidad: la finca procedente de la Compañía, El Deleite (Aranjuez) para un preventivo antituberculoso; y el edificio de la Compañía de Jesús en la calle Sócrates de Almería fue cedido para el Instituto provincial de Higiene –ese mismo día, muchos otros se ceden al Ministerio de Instrucción pública–; por Decreto de 1 de junio de 1933 se cedía al Ministerio el edificio colegio de Camposancos, incautado a la Compañía de Jesús, en La Guardia (Pontevedra), para destinarlo a servicios psiquiátricos dependientes de la Dirección general de Sanidad –ese mismo día, un Decreto de la misma fecha adjudicaba la casa-colegio del Apóstol Santiago de Teis, Lavadores (Vigo) al Ministerio de Instrucción pública para un Instituto Nacional de segunda enseñanza; otro establecía la designación, por la Dirección general de lo Contencioso, a propuesta del Patronato administrador de bienes incautados a la Compañía de Jesús, un abogado del Estado para las causas que instruyese el Juzgado especial que conociese de los asuntos relacionados con la actuación del Patronato; otro autorizaba al Patronato para entrega de bienes muebles a las entidades oficiales que los solicitasen para fines benéficos y culturales; finalmente, otro de 2 de junio establecía el régimen tributario de las fincas incautadas, asegurando su exención, incluso para las que se comprase un tercero propietario distinto de la Compañía, durante el tiempo que estuviesen en manos del Estado–.

⁸⁷ Sobre el edificio, véase ARBEX, Juan Carlos, *El Palacio de Fomento*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 2011.

⁸⁸ *Gaceta* de 19 de marzo.

⁸⁹ Exposición del Real Decreto.



Tarjeta postal con imagen del Ministerio de Fomento, sede también de otros servicios asignados a Departamentos escindidos del mismo, de entre 1931 y 1936, Museo de Historia de Madrid, inv. 22055-23

4.8 Ministerio de Instrucción Pública: Sede del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes

La sede del Ministerio de Instrucción Pública ocuparía el lugar donde se situaba la Casa de los Heros, sede de la Presidencia del Consejo, que hubo de ser demolido debido a su ruinoso estado tras el traslado de este Departamento al palacio del Marqués de Villamejor en 1914. La Ley de 30 de junio de 1914, que consumaba este traslado, tuvo la cautela de señalar en su artículo 4.º que el viejo edificio de la Presidencia se destinaría al servicio público del Estado, a pesar de lo cual no estuvo claro, en un principio, que su destino fuese una nueva sede ministerial. En un principio, el Real Decreto de 22 de julio de 1915 –que había dispuesto la construcción del Ministerio de Marina en los solares procedentes de los Jardines del Buen Retiro que no se habían dedicado a edificaciones de Hacienda– compensaba la construcción pendiente de la Capitanía General de la Región y Gobierno Militar en el espacio de la vieja Casa de los Heros y la aneja Dirección General de Hidrografía.

Sin embargo, el Real Decreto de 18 de marzo de 1916 volvía sobre la cuestión, recordando la norma anterior, e indicaba que el traslado de la Capitanía y Gobierno Militar –entonces en el Palacio de los Consejos– aunque beneficioso, «no es ello de urgente necesidad»⁹⁰ y que «en cambio, no debe demorarse por más tiempo la instalación en edificios distintos de los Ministerios de Fomento é

⁹⁰ Señalaba que habían sido realizadas obras recientemente, y a que la capacidad y condiciones del inmueble «lleen cumplidamente por ahora el servicio á que se les tiene destinados».

Instrucción Pública y Bellas Artes, ya que el edificio que ocupan ambos Ministerios no reúne notoriamente las condiciones necesarias para que los servicios distintos de uno y otro Departamento ministerial se desarrollen con el desahogo e independencia debida». Por ello, se destinaba (art. 1.º) «el edificio, hoy casi derribado, en que estuvo instalada la Presidencia» al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, para la construcción del nuevo inmueble. Se mantenía (art. 2.º) en su ubicación la sede, aneja, de la Dirección General de Hidrografía, «hasta que sea construido el edificio dedicado á Ministerio de Marina». Se compensaba al Ministerio de Guerra con la cesión (art. 4.º) del viejo inmueble de Marina y el Cuartel de la Regalada –pendiente del ensanche de la calle de Bailén– para la Capitanía General y Gobierno Militar.

Demolido el viejo edificio de Presidencia, la construcción del nuevo se extendió hasta 1923 a cargo de Ricardo Velázquez Bosco, con ampliaciones de Francisco Javier de Luque. La nueva ubicación, en la calle de Alcalá, 34, quedaría muy cercana al edificio del Círculo de Bellas Artes, obra de Antonio Palacios, construido en los años 20 (inaugurado en 1926) en el número 42 de la misma calle.



Ministerio de Instrucción Pública en una fotografía datada entre 1926 y 1930 –todavía con andamios y a falta de remates en la fachada–, Museo de Historia de Madrid, inv. 1991/1/331



Bajo el título «Nueva Presidencia del Consejo de Ministros, Instrucción Pública y Bellas Artes»⁹¹ apareció esta imagen, con el edificio del Círculo de Bellas Artes, al fondo, datada entre 1931 y 1936, Museo de Historia de Madrid, inv. 22055-29, aparecida como huecograbado de Kallmeyer y Gautier, 1931-1936, inv. 2004/6/311-22

Por supuesto, en este Departamento había no pocos servicios repartidos por toda la geografía, aunque en la capital había sedes de otros organismos, por ejemplo: la Escuela Normal de Maestros de Madrid en San Bernardo, 80; las Escuelas de Artes y Oficios Artísticos, que en Madrid estaba en la calle Palma, 38; la Escuela del Hogar y Profesional de la Mujer, en Castellana, 60; entre las Escuelas Especiales, la Superior de Arquitectura en la calle de los Estudios, núm. 1, la especial de Pintura, Escultura y Grabado en el núm. 13 de la calle Alcalá; entre los

⁹¹ No es el único documento en el que sucede esta confusión –quizás producto de la previa adscripción del lugar–, también en una tarjeta postal, «Palacio Presidencia y Bellas Artes», ca. 1931-1936, Museo de Historia de Madrid, inv. 2018/15/14.

Museos, el Museo Arqueológico, el Nacional del Prado, el Museo Nacional de Arte moderno, en Recoletos, el Museo Nacional de Ciencias naturales, del Instituto Nacional de Ciencias, en el Hipódromo; las Reales Academias; el Ateneo Científico, Literario y Artístico, en la calle del Prado, núm. 21, etc. El Ministerio recibiría otros inmuebles importantes, algunos durante la Restauración, caso del Palacete de la Moncloa y sus jardines⁹². En 1931, la Real Academia Española recibe la propiedad de la Casa Museo Lope de Vega.

Durante la II República, la lista sería ampliamente engrosada, tanto en la capital⁹³ como en provincias, destacando especialmente la cesión de inmuebles procedentes de bienes incautados a la Compañía de Jesús para destinarlos a fines educativos.

Uno de los edificios dependientes del Ministerio en el que más trabajos se realizarían, sería precisamente el Palacio de la Biblioteca y Museos Nacionales, para cuyas diversas secciones (Biblioteca Nacional, Archivo Histórico, Museo Arqueológico, Museo de Arte Moderno) se aprobaron ininterrumpidamente durante toda la República numerosos proyectos⁹⁴ de instalación de aguas contra

⁹² Real Decreto de la Presidencia de 3 de julio de 1919, *Gaceta* de 4 de julio, repasaba en su exposición los distintos usos del lugar: adquirido por Carlos IV y perteneciente como parte del Real Sitio de la Florida al Patrimonio de la Corona hasta la incautación por el Estado en 1868, se estableció al año siguiente en sus terrenos una Escuela general de Agricultura, por lo que su uso se confirmó con la Ley de 28 de enero de 1876, que exceptuaba de la reconstitución al Real Patrimonio los Palacios destinados a servicios públicos. La Escuela sería luego Escuela Superior de Agricultura, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos, Instituto de Alfonso XII y, finalmente, Instituto Agrícola de Alfonso XII, constituido por la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos y la Granja Central de Castilla la Nueva. El Palacete de la Moncloa se cedió por Real Decreto de 23 de octubre de 1918 a la Sociedad Española de Amigos del Arte «para poner a salvo la riqueza artística del edificio, modelo en su clase de casa-palacio, por su lindo decorado y por ser nota brillante del gusto español a fines del siglo XVIII», su restauración y conservación pasó a una Junta de Patronato «bajo la alta inspección del Ministro de Fomento y la presidencia de un Delegado Regio, que había de ser precisamente el Director de la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos y de la Granja Central de Castilla la Nueva». El Decreto consideraba que la adscripción a Fomento carecía de sentido, «cuando la índole de su nuevo destino, de modo notorio, corresponde más propiamente a las funciones del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes», cesando la Delegación Regia.

⁹³ Por Decreto de 7 de marzo de 1933, se cedía la finca La Veguilla, de más de dos millones de metros cuadrados, al Ministerio de Instrucción pública para la formación de un Jardín Botánico y un Parque Zoológico «reservándose un espacio para el gran *Stadium* de Madrid»; el mismo día, por Decreto de la misma fecha, se cedía el edificio y teatro cubierto procedentes de la Compañía en la calle González Adalid, para su uso por la Universidad de Murcia, a la que se habilitaba para cederlo en usufructo a la Asociación Profesional de Estudiantes de Derecho.

⁹⁴ Decretos de 21 de julio de 1932, *Gaceta* de 28 de julio, para instalación de servicio de aguas contra incendios y calefacción; un proyecto de 4.496,99 pesetas de obras «para la supresión de símbolos del antiguo régimen que decora el exterior» por Decreto de 14 de septiembre de 1932, *Gaceta* de 20 de septiembre; otro para reparación y ampliación de instalaciones de calefacción en la parte de la Biblioteca Nacional, por Orden de 2 de diciembre de 1932, *Gaceta* de 6 de diciembre; así como otros muchos aprobado proyectos de instalación de aguas contra incendio y calefacción en la Biblioteca Nacional; aprobando la instalación de un ascensor en el Archivo Histórico Nacional; aprobando la construcción de sótanos bajos en el Museo Arqueológico, etc.

incendios, calefacción, ascensores, sótanos, cubiertas de cristal, estanterías metálicas para diversas salas, electricidad, etc.



«Plaza de Colón y Biblioteca Nacional», fotografía de 1930, Kallmeyer y Gautier, Museo de Historia de Madrid, inv. 2004/6/35

4.9 Ministerio de Trabajo: Palacio de Parcent, Sede Amador de los Ríos

Valenzuela⁹⁵ apunta a la instalación del Departamento, hasta su traslado en los años 50, en el Palacio de la Marquesa Viuda de Parcent o de Guadalcázar, en la calle San Bernardo. Por lo que se verá, esto hubo de ser en su etapa inicial. Por Real Decreto de 23 de agosto de 1926⁹⁶ se autorizaba al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria para adquirir por concurso «un edificio construido dentro del radio de Madrid, con objeto de instalar los servicios de dicho Departamento». El espacio adquirido, para cuya formación de proyecto y ejecución de obras se formaba –en cumplimiento de los acuerdos adoptados en Consejo de 9 de diciembre– una Comisión por Real Decreto de 10 de enero de 1927⁹⁷, sería el de unas propiedades del Marqués de Argüeso «en el solar de la calle Amador de los Ríos y en la casa-palacio de la de Fernando el Santo, núm. 22».

⁹⁵ VALENZUELA RUBIO, «Administración central y espacio urbano. Aproximación a una Geografía Ministerial de Madrid», p. 368.

⁹⁶ *Gaceta* de 25 de agosto.

⁹⁷ *Gaceta* de 12 de enero. La Comisión estaba integrada (art. 1.º) por el Abogado del Estado D. José María Sánchez Bardona, Jefe de la Asesoría jurídica, y D. Manuel Ruiz de Prada y D. José Gómez Mesa, Arquitectos de la Sección de casas baratas, y los arquitectos se encargarían del estudio y redacción de los proyectos de obras que, con informe de la Comisión, se elevarían al Gobierno para su aprobación; así como de la vigilancia e inspección de su ejecución.

Los trabajos de acondicionamiento de la nueva sede debían de estar avanzados ese mismo año, y *La Construcción Moderna*⁹⁸ anticipaba que «una vez hechas las reformas, sin construir en el solar, tendrá una capacidad semejante al actual Ministerio (antiguo Gran Teatro)», que se había incendiado en 1920. Se apuntaba a que «el traslado de los negociados que se hallan en el antiguo Ministerio se realizará en el primer semestre del año próximo, pues a mediados del 1928 termina el contrato de arriendo de la casa del Marqués de la Ensenada y se instalarán provisionalmente en el edificio ya construido de la calle Fernando el Santo. Para entonces ya se habrán hecho las reformas convenientes», aunque algunos servicios, ya entonces deslocalizados –Jefatura Superior de Estadística, parte de los de Acción Social Agraria y Dirección general de Emigración– habrían de esperar a la construcción de la parte del solar. Así, parece claro que el edificio, en la parte que da a la calle Fernando el Santo, era aprovechable, y «las obras en lo ya construido consistirán en reformas de tabiquería y en levantar la parte en que ahora se halla el garaje»⁹⁹. En cambio, «en lo que se construya de nuevo, la fachada será como la del edificio actual. Es muy probable que en esta parte se sitúa [sitúe] la entrada principal, un magnífico vestíbulo y una escalera imperio». El presupuesto de ejecución de obras, incluyendo las de nueva planta (2.329.040,01 pesetas) y reforma (278.789,41 pesetas), se aprobó por Real Decreto de 22 de diciembre de 1927, prescribiendo un reparto de estas cantidades en los presupuestos consecutivos hasta 1930.

⁹⁸ *La Construcción Moderna. Revista quincenal Ilustrada de Arquitectura, Ingeniería e Higiene Urbana*, año XXV, núm. 4, Madrid, 28 de febrero de 1927, pp. 60-61.

⁹⁹ Continuaba describiendo el espacio del palacio ya existente, «los magníficos salones que tiene, con piso de madera finísima, adornos de escayola y pinturas en el techo, se destinarán probablemente a salones para las reuniones de los diversos Consejos del Ministerio. En esta parte se instalarán además la Dirección de Trabajo y Acción Social, la biblioteca, etcétera, etc.»; en la parte por construir se instalarían la Dirección general de Comercio, Industria y Seguros; Acción Social Agraria; Estadística; salón de actos, Museo Social, etc., y gran parte del edificio pensaba dedicarse al Museo social de Higiene y Seguridad del obrero, entonces bajo anteproyecto del general Marvá, Inspector general de Trabajo todavía en 1930; en el número 13 de *La Construcción Moderna*, de 15 de julio del mismo año, se ampliaban en pp. 206 y 207 los detalles del proyecto, ya presentado, de instalación en la nueva sede. En la planta baja: archivos, oficinas y Registros de Propiedad industrial, Museo social, Registros generales del Ministerio, Secciones de Publicidad y Biblioteca, con patio y garaje; en el entresuelo: servicios de la Subdirección general de Industria, Inspección industrial, aulas, salas de profesores, Biblioteca de la Escuela Social, servicios y Junta de Enseñanza industrial, Consejo de Trabajo y salón de actos; piso principal: habitaciones y secretaría del ministro; Contabilidad, Habilitación, Asesoría jurídica y personal, director general de Comercio, Industria y Seguros, servicios de la Subdirección general de Seguros y el Consejo Superior de Trabajo, Comercio e Industria; planta primera: servicios de la Subdirección general de Comercio, Dirección general de Trabajo, Organización Corporativa Nacional (Secciones de Reglamentación del Trabajo, Corporaciones, Servicio internacional, familias numerosas y Bolsas de Trabajo, Seguros sociales y Estadísticas del Trabajo); planta segunda: Inspección general del Trabajo, Junta Superior y Dirección de Acción Social Agraria y Dirección general de Emigración; último piso: Jefatura Superior de Estadística, archivos generales y viviendas para subalternos.

El propio despacho ministerial y los organismos previstos para la parte construida ya se habían trasladado a mediados de 1930. Allí daba el Ministro, D. Pedro Sangro, marqués de Guad-el-Jelú, una entrevista en la prensa¹⁰⁰, anteriormente postpuesta «en tanto no llevara á la práctica su reforma de servicios y pudieran instalarse las oficinas en el nuevo edificio. Hoy la intervención directa y constante del marqués de Guad-el-Jelú y del subsecretario, don Felipe Gómez Cano, contribuyó á la terminación rápida de las obras en la parte del edificio ya habitada desde hace algunos días. Tan delicado traslado ha sido llevado á efecto sin el menor trastorno en la marcha de los servicios». El periodista señalaba que «aunque el exterior ha sido preciso adaptarse al estilo de parte que existía edificada, han logrado los autores del proyecto dar aspecto monumental á la fachada, en la calle de Amador de los Ríos»¹⁰¹.



Fachada del Ministerio de Trabajo –actual Ministerio del Interior– en la calle Amador de los Ríos, 7, según el plano del proyecto de 1927 en el Archivo del Ministerio del Interior¹⁰².

La parte derecha, esquinera con Fernando el Santo, corresponde al antiguo palacio

4.10 Ministerio de Economía Nacional/Agricultura, Industria y Comercio

Desdoblado del de Fomento por un breve período, y renombrado como Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio parece que compartió su sede en Fomento, pues la *Guía Oficial* de 1930 especifica que «el nuevo Ministerio ha sido instalado en el edificio de la Puerta de Atocha, donde se halla el Ministerio de

¹⁰⁰ *Nuevo Mundo*, 8 de agosto de 1930, año XXXVII, núm. 1907.

¹⁰¹ El escudo que preside actualmente la fachada de la calle Amador de los Ríos y entrada principal, un escudo Real, cuartelado, con escusón borbónico y la cadena del Toisón de Oro, pero timbrado de corona mural, puede ser indicativo de que la fachada estaba concluida ya durante la Monarquía y que fue adaptada en la República.

¹⁰² Fuente: Historia - Ministerio del Interior

Fomento, con todas sus dependencias, excepto las oficinas del Consejo de Economía Nacional, que continúan en la calle de la Magdalena»¹⁰³. Esto es también seguro para uno de los Departamentos sucesores, el Ministerio de Agricultura, cuando diversos preceptos republicanos relativos a la contratación del servicio de calefacción aclaran «del edificio ocupado por el Ministerio de Obras Públicas, en unión del de Agricultura, Industria y Comercio»¹⁰⁴ (1932-1933) o «para la contratación de calefacción del edificio ocupado por el expresado Departamento en unión del de Agricultura»¹⁰⁵ (1935).

4.11 Ministerio de Industria y Comercio

Dividido el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio en dos, uno de Agricultura y otro de Industria y Comercio, no se conoce sede específica para este Ministerio en el período republicano.

4.12 Ministerio de Comunicaciones: Palacio de Comunicaciones

Para Valenzuela¹⁰⁶, el ministerio de Comunicaciones «ocupó en su corta vida (1931-1935) el espléndido edificio ecléctico construido entre 1904 y 1917 en la Plaza de Cibeles». Aunque la intermitente existencia de este ministerio –durante un largo período, en interinidad de Gobernación–, así como sus sucesivas fusiones con otros Departamentos, dificultan considerar una sede ministerial estable. El hecho de que la cartera fuese creada por iniciativa de Alcalá-Zamora a propuesta de los cuerpos de Correos y Telégrafos, –para cuyas Direcciones generales se había erigido el Palacio–, hacen comprender que eran estos servicios el eje central del ramo de Comunicaciones, con independencia de su existencia como Ministerio separado. Una de las consecuencias de la creación de la cartera de Comunicaciones fue, de hecho, la supresión por Orden de 11 de mayo de 1931 del «Negociado de Régimen interior y conservación del Palacio de Comunicaciones», organismo creado por Real Orden de 2 de octubre de 1919 perteneciente a la Dirección general de Correos y Telégrafos, responsable de todas las cuestiones relativas a la vigilancia, mantenimiento y funcionamiento del edificio –que, por

¹⁰³ *Guía Oficial de España*, Madrid, 1930, p. 921.

¹⁰⁴ Por ejemplo, un anuncio de 1 de septiembre de 1932, *Gaceta* del 3; o un anuncio del Negociado Central del Ministerio de Obras públicas de 1 de septiembre de 1933, *Gaceta* de 5 de septiembre.

¹⁰⁵ Decreto de Obras Públicas de 8 de agosto de 1935, *Gaceta* de 13 de agosto de 1935; ese mismo día otro Decreto daba ejemplo de la actuación conjunta de ambos Ministerios cuando prescribía que «ordenarán los estudios conducentes a la redacción de los proyectos, presupuestos y pliegos de condiciones» para el aprovechamiento de la superficie resultante de la desecación de la laguna de La Nava, en Palencia.

¹⁰⁶ VALENZUELA RUBIO, «Administración central y espacio urbano. Aproximación a una Geografía Ministerial de Madrid», p. 369.

otro lado, siempre será referido como «Palacio de Comunicaciones» y rara vez como «Ministerio». Alegando unificación funcional y medida de ahorro, se suprimía el organismo, pasando sus servicios (art. 2.º), así como su asignación presupuestaria (3.º) y archivo (5.º) a la Secretaría general; mientras que el Arquitecto conservador y el Ingeniero industrial de la extinguida Dirección general pasaban a depender de la Secretaría «en las relaciones que interesen a la conservación del edificio» o reglamentadas ulteriormente.



Palacio de Comunicaciones en una tarjeta postal de G. H. Alsina, ca. 1931, Museo de Historia de Madrid, inv. 2004/6/96

4.13 Ministerio de Hacienda: Real Casa de la Aduana

El Ministerio de Hacienda fue otro de los que se mantendría en su sede tradicional desde 1845, la Real Casa de la Aduana –antes había estado en el Palacio del Primer Secretario de Estado o Casa de los Ministerios–, instalada en esa ubicación en el siglo XVIII, cuando Francisco Sabatini construyó el edificio¹⁰⁷. De los numerosos servicios adscritos al Departamento de Hacienda, hacia 1930:

«El Ministerio, el Tribunal económico-administrativo Central, la Dirección general de Rentas públicas, la de Aduanas, la de Tesorería y

¹⁰⁷ Sobre el espacio físico del Ministerio, véase una completa edición con motivo de una exposición a cargo de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones de la Secretaría General Técnica, *Ministerio de Hacienda. Crónica gráfica 1852-2010*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013 (3.ª ed.), con una amplia muestra fotográfica del Ministerio, desde sus orígenes hasta la actualidad, con varias imágenes de la cena ofrecida en sus sótanos a Azaña y miembros del Gobierno en noviembre de 1937, con motivo de una visita al frente; así como de las retransmisiones del Consejo Nacional de Defensa.

Contabilidad, la de lo Contencioso del Estado, la de Propiedades, la Tesorería-Contaduría Central, la Caja general de Depósitos y la Ordenación de Pagos de los Ministerios de Hacienda, Estado y Trabajo se hallan establecidas en la calle de Alcalá, número 11, notable edificio construido para Aduana por el Rey Carlos III, con arreglo a los planos del Arquitecto italiano don Francisco Sabatini»¹⁰⁸.

Algunos servicios se encontraban deslocalizados, como los de la Dirección general de la Deuda y Clases pasivas, en la plaza de la Aduana Vieja; o el Consejo de Administración de las Minas de Almadén y de Arrayanes, en Alcalá, 35; o las oficinas de la Deuda publica, en Atocha, 15. Será sede recurrente de Consejos de Ministros en el período republicano.



Ministerio de Hacienda en una fotografía de Jean Laurent, 1924, *Ministerio de Hacienda*.
Crónica gráfica...

El Ministerio de Hacienda ganará protagonismo ya en la Guerra Civil, cuando, tras la salida del Gobierno republicano de Madrid, se constituya la Junta de Defensa, a cargo del general Miaja, que se instala en el Ministerio; próximo el

¹⁰⁸ *Guía Oficial de España*, 1930, añade que «la subasta de las obras se celebró el día 18 de junio de 1781, siéndole adjudicada a D. Pedro Lázaro, Arquitecto español. Las obras se terminaron el día 4 de diciembre de 1769, trasladándose al mismo edificio tres años después, la Aduana vieja, que se hallaba establecida en la Plazuela de la Leña. En 1.º de enero de 1845 se instalaron en él las oficinas de Hacienda, alojadas hasta entonces en el Palacio de Godoy, hoy Ministerio de Marina»; aporta más adelante otros detalles, como la ubicación en el segundo piso del Tribunal Económico-Administrativo Central o la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

final de la Guerra, en marzo de 1939, en los sótanos se estableció el Consejo Nacional de Defensa con el coronel Casado y Julián Besteiro.



El Presidente de la República, Azaña, en la cena ofrecida por el general Miaja en los sótanos del Ministerio en noviembre de 1937, *Ministerio de Hacienda. Crónica gráfica...*

IV. LOS GRANDES SERVICIOS PÚBLICOS DURANTE LA II REPÚBLICA

1. COMUNICACIONES

1.1 Antecedentes

Los antecedentes y evolución de los servicios de comunicación y telecomunicación en España son un tema amplio que ha sido ya abordado¹. Bajo el término de «comunicaciones» se engloba un abanico de servicios de diversa índole, entre los que destacan señaladamente el Correo, el Telégrafo y, más tardíamente, los servicios de Teléfonos y de Radiodifusión.

La primera organización de servicios de comunicación en España correspondió al Correo, articulado como un conjunto de Casas de Postas que jalonaban los caminos y, por tanto, condicionado su desarrollo al de una adecuada cartografía. Aunque los antecedentes del Correo como servicio se remontan a las concesiones de la Edad Moderna hasta su reversión a la Corona y organización como Renta real en el siglo XVIII², siendo hacia 1760 cuando se concluye la Real Casa de

¹ Véanse, como obras de conjunto, BAHAMONDE MAGRO, Ángel; MARTÍNEZ LORENTE, Gaspar, y OTERO CARVAJAL, Luis Enrique, *Atlas Histórico de las Comunicaciones en España*, Madrid-Barcelona, Correos y Telégrafos, 1998; de los mismo autores, *Las Telecomunicaciones en España. Del Telégrafo óptico a la sociedad de la información*, Salamanca, Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2002; VV. AA., en PÉREZ SANJUÁN, Olga (coord.), *De las señales de humo a la sociedad del conocimiento. 150 años de telecomunicaciones en España*, Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación, 2006; resulta de especial interés el catálogo de la exposición, organizada por el Ministerio de Fomento, Correos, Hispasat, Museo Postal y Telegráfico y Asociación de Amigos del Telégrafo de España, celebrada entre el 1 de diciembre de 2014 y el 30 de enero de 2015 en la Sala de las Arquerías del Ministerio de Fomento, *160 Aniversario de la Telegrafía Eléctrica en España*, Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, 2014; también centrada en la telegrafía, véase OLIVÉ ROIG, Sebastián, *Historia de la telegrafía óptica en España*, Madrid, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, 1990; del mismo autor *Telégrafos: Un relato de su travesía centenaria*, Madrid-Barcelona, Fundación Telefónica-Ariel, 2013.

² Como es sabido, sería en la época de Felipe I *el Hermoso* y Doña Juana, cuando se concediese a Francisco de Tassis –que había sido el organizador del sistema de Correos en Borgoña y Países Bajos–, el oficio de Correo Mayor, confirmado por los monarcas en sus sucesores –luego

Correos, y en 1834 cuando se establece una Dirección de Correos, aunque la creación del Cuerpo de Correos no tendrá lugar hasta 1889³, por Real Decreto de 12 de marzo de ese año. Su reorganización más reciente había tenido lugar por Real Decreto de 13 de diciembre de 1927, estableciendo una escala de Jefes y otra de Oficiales –suprimidas las categorías– y un Cuerpo de aspirantes, además del personal subalterno, compuesto de porteros, ordenanzas y carteros rurales.

La Telegrafía en España se había iniciado con el telégrafo óptico, cuyas primeras instalaciones y ensayos tenían lugar a finales del siglo XVIII, a cargo de Agustín de Betancourt, así con la proyección de una línea Madrid-Cádiz que solo se realizaría hasta Aranjuez; aunque en Cádiz funcionarían estaciones de Telégrafo hasta Sevilla. Posteriormente se ampliaría a los Reales Sitios, gracias al proyecto de Juan José Lerena en 1829, llegando a La Granja de San Ildefonso. Las líneas a gran escala comenzarían a funcionar gracias a José María Mathé Arangua, estableciéndose las líneas de Madrid-Irún («Castilla»); la de Madrid-Valencia-Barcelona, con derivaciones Tarancón-Cuenca y Barcelona-La Junquera («Cataluña»); y la de Madrid-San Fernando («Andalucía»). Sería reemplazada por la telegrafía eléctrica, que se inicia a instancias del Ministerio de Fomento con una red entre Madrid e Irún, inaugurándose el tramo Madrid-Guadalajara el 5 de julio de 1855, y con Irún el 27 de octubre. Por lo que respecta a la red interna, «entre 1854 y 1863 se construyeron 10.001 kilómetros de líneas y 194 estaciones, la red radial telegráfica con centro en Madrid estaba en sus líneas maestras trazadas»⁴, llegando a los 32 mil para 1900. La red exterior, por su parte, comienza con la línea de cable submarino Tarifa-Ceuta –la comunicación con el norte de África resultaría estratégica–, luego ampliada a la comunicación con los archipiélagos y, en 1884, comunicando Canarias con Cuba, redes que «fueron siempre de titularidad estatal, salvo los primeros diez años del cable

pasaría a los condes de Oñate– hasta el siglo XVIII. Con Felipe V se reincorpora el servicio a la Corona, tras un período transitorio en el que se arrienda, primero al marqués de Montesacro y luego a Juan Francisco de Goyeneche, último Correo Mayor, y se establece el primer *Reglamento general expedido por su magestad en 23 de abril de 1720 para la dirección, y gobierno de los oficios de Correo mayor, y postas de España...*, Madrid, Imprenta de Juan de Ariztia, 1720; véanse algunas notas históricas, citando al Conde de Campomanes –que había sido asesor general del Juzgado de la Renta de Correos y Postas del reino, publicado un *Itinerario de las Carreras de Posta* en 1761 y responsable de las *Ordenanzas* de 1762–, en el cap. I de XAVIER DE CABANES, FRANCISCO, *Guía general de Correos, Postas y Caminos del Reino de España...*, Madrid, Impr. de Miguel de Burgos, 1830.

³ No obstante, en 1844 se había creado por Real Decreto de 27 de abril, el Cuerpo de Inspectores de Postas y Correos, con un Reglamento propio, *Memoria razonada y estadística de la Administración general de Correos desde el 14 de agosto de 1843 e que se encargó de su dirección don Javier de Quinto, hasta enero de 1847...*, Madrid, Imprenta Nacional, 1847, que da noticias de los progresivos intentos de organización del personal, relativamente regularizado en los presupuestos de 1845.

⁴ OTERO CARVAJAL, Luis Enrique, «España y la construcción de la red global de telecomunicaciones, 1855-1936», *Los servicios públicos en España y México (siglos XIX-XXI)*, p. 25.

canario»⁵. En cualquier caso, «desde sus orígenes el telégrafo eléctrico estuvo llamado a convertirse en un servicio público, aunque la política tarifaria dificultó inicialmente su socialización»⁶.

La constitución del Cuerpo de Telégrafos vino dada por la ley de 22 de abril de 1855, que promovía la construcción de la red y encargaba su gestión al Cuerpo de Telégrafos, remitiéndose a un ulterior Reglamento, de 2 de abril de 1856⁷, que se promulgaría por Real Decreto de 31 de marzo⁸, con el Director general y el personal facultativo –núcleo del Cuerpo–, subalterno facultativo y subalterno de vigilancia y servicio. Su primer escalafón se publicaba en 1860, pasando a la escala única en 1866.

En 1869 se decretó la unión de los servicios de Correos y Telégrafos en una Dirección General de Comunicaciones; y en 1882 se proyectó la fusión de Correos y Telégrafos en un solo Cuerpo de Comunicaciones⁹, posteriormente se intentará en varias ocasiones que los telegrafistas se encargasen del servicio postal; en fin, la conocida huelga de los telegrafistas¹⁰, por la que se amenazó con la disolución del Cuerpo, acabaría consiguiendo el cese del Ministro de Gobernación y, en 1895 se volvía a una plena separación de los Cuerpos de Correos y de Telégrafos, división que se mantendría aunque funcionasen dentro de la misma Dirección general.

Al margen de otras reestructuraciones y acontecimientos, entre los que destacan los movimientos junteros de 1917 –a los que se adheriría Correos–, la huelga de 1919, el intento de adjudicación de la red telefónica a la Mancomunidad Catalana en 1922 –finalmente adjudicado, en 1924, a «International Telephone

⁵ *Ibidem*, p. 23, señala el diferente propósito de estas redes, integrador en el caso insular, predominantemente estratégico en el caso de África. En la segunda mitad del siglo XIX se enlazan telegráficamente diversos puntos de la geografía española con otros de Inglaterra y Francia. En 1868 se enlaza Cuba con América por la *Western Union Telegraph Company*. En 1884, Canarias con Cuba. En 1891 se consolidan amplias líneas en el estrecho de Gibraltar.

⁶ *Ibidem*, p. 26, refiere cómo en 1861 se abaratan las tarifas. Gobierno, finanzas, negocios y prensa impulsan la utilización del telégrafo eléctrico. Las grandes capitales de provincia acaparan la red en detrimento de otras localidades, convirtiéndose en un obstáculo el sistema radial.

⁷ OLIVÉ ROIG, *Telégrafos: Un relato de su travesía centenaria*, p. 12, pp. 19 ss., detalla las dificultades por coordinar al personal del telégrafo eléctrico con el procedente del telégrafo óptico y el intento de introducción del ingeniero telegráfico, pretendiendo considerar con dicho título a algunos de los miembros de la escala facultativa que habían ingresado sin oposición, procedentes del telégrafo óptico.

⁸ *Suplemento a la Gaceta de Madrid*, de 5 de abril de 1856.

⁹ OLIVÉ ROIG, *Telégrafos: Un relato de su travesía centenaria*, pp. 48-50.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 50-53; también AGUILAR PÉREZ, Antonio, «Movimientos corporativos en los cuerpos de correos y telégrafos. De las comisiones a los sindicatos», *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 119 (103), 2002, señala que la huelga «situará en España, como había ocurrido diez años antes en Estados Unidos y Francia, a los telegrafistas como pioneros de los movimientos reivindicativos en los servicios públicos», disponible en:

<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119104.htm>.

and Telegraph» (ITT)—o la huelga de Correos de 1922, lo cierto es que los servicios llegan a 1930 constituyendo dos Cuerpos en una Dirección general de Comunicaciones en el Ministerio de Gobernación.

Los servicios de Teléfonos, habían llegado a España a finales del siglo xix, desarrollándose con las limitaciones de su evolución técnica, en pequeñas redes¹¹, y permitiendo su explotación privada, y si en 1884 se había dispuesto su explotación por el Estado, por parte del personal de telégrafos, su reversión a la explotación privada en 1886 dio por hecho el monopolio Estatal y la inspección sobre el servicio¹², pasando a un régimen mixto en 1900, en una situación de difícil gestión:

«Líneas aisladas unas de otras, materiales no homogeneizados, tarifas diferentes, diversos tipos de canon, explotación a cargo de distintos tipos de compañías, públicas y privadas, sometidas a distintas legislaciones, amén de amplísimas zonas sin servicio componían el mosaico telefónico de España a principios del siglo xx. A partir de 1900 los precios se estabilizaron, aunque se mantuvo la disparidad de las tarifas entre unas redes y otras»¹³.

La regulación de tarifas alejaría el servicio de gran parte de la población debido a sus altos precios, y las fragmentadas empresas no podían competir con mejores ofertas.

El hito esencial en los servicios telefónicos es la conocida concesión de la explotación del servicio telefónico, en régimen de monopolio y contra la opinión de los telegrafistas¹⁴ —en 1917 habían presentado un proyecto por parte de su Director general, Francos Rodríguez, para la organización por parte del Estado de estos servicios—, a la Compañía Telefónica Nacional de España, en 1924¹⁵. Las Bases de esta concesión eran publicadas por Real Decreto de 25 de agosto de ese

¹¹ De los tempranos ejemplos de su regulación, véase *Reglamento para el servicio de la Red Urbana Telefónica municipal*, Madrid, Imp. y litografía municipal, 1885, aprobado en sesión de 18 de febrero, en aplicación de los acuerdos de 24 de noviembre y 10 de diciembre del año anterior, y concesión de la Dirección general de Telégrafos de 3 de enero de 1885.

¹² OLIVÉ ROIG, «Las Telecomunicaciones y la Administración en España», p. 281.

¹³ OTERO CARVAJAL, «España y la construcción de la red global de telecomunicaciones, 1855-1936», p. 42.

¹⁴ «A raíz de la concesión del monopolio telefónico a la Compañía Telefónica Nacional de España —CTNE— el estado le trasvasó, con la oposición del Cuerpo de Telégrafos, las redes telefónicas que gestionaba Correos y Telégrafos a cambio de una indemnización 17.565.762 pesetas, con ello el servicio telefónico quedó separado definitivamente de Correos y Telégrafos. El paso de las redes telefónicas estatales a la CTNE explica la reducción de la extensión de las líneas telegráficas», reducción aproximada de 56 a 50 mil km. para 1923 a 1925, OTERO CARVAJAL, «España y la construcción de la red global de telecomunicaciones, 1855-1936», p. 28.

¹⁵ La cuestión ha sido abordada en profundidad en la tesis de PÉREZ YUSTE, Antonio, *La Compañía Telefónica Nacional de España en la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, tesis doctoral dirigida por Magdalena SALAZAR PALMA, Universidad Politécnica de Madrid, 2004.

año¹⁶, por las que la Compañía, «en la forma y con arreglo a las condiciones que en este contrato se indican, y a medida que las necesidades del servicio lo exijan, establecerá en toda la Península un amplio y homogéneo sistema telefónico urbano e interurbano», otorgando el Estado las franquicias y derechos para llevarlo a cabo, dando a esta amplias competencias para la instalación del servicio, y participando el Estado de los ingresos de la Compañía en un 10% anual de los beneficios netos y una participación adicional conforme a las reglas de las propias bases. El Estado también intervendría en la administración de la Compañía mediante Delegados oficiales de los Ministerios de Hacienda, Guerra y Gobernación como parte del Consejo de Administración.

Además, el período había asistido a un notable incremento de los telefonemas –mensajes de voz enviados o recibidos en centrales telefónicas–. Aumentaron sensiblemente desde 1924 (2 millones y medio en 1925 a 6 millones en 1933) compitiendo con el servicio de telegrafía (reducción de telegramas 11 millones en 1921 a menos de 7 en 1931); no obstante, «tras el paso del servicio de telefonemas a Correos y Telégrafos el tráfico telegráfico volvió a registrar un notable incremento, hasta alcanzar en 1935 los 8.587.860 telegramas interiores cursados»¹⁷.

El servicio de más reciente desarrollo era el de la telegrafía sin hilos, luego conocido como radiotelegrafía, que se había introducido en España con la creación, el 22 de marzo de 1902, de «Telegrafía y Telefonía sin hilos», asociada desde 1903 con la compañía francesa «Société Française des Télégraphes sans Fils». En 1903 tiene lugar la Conferencia Preliminar de Telegrafía sin Hilos de Berlín con intención de acabar con el monopolio de Marconi. Una Ley de 26 de octubre de 1907 da comienzo al servicio radiotelegráfico, desarrollado en bases y reglamento por Decreto de 24 de enero de 1908. «El servicio radiotelegráfico quedó definido como un monopolio del estado»¹⁸. En 1906 tuvo lugar en Berlín la Conferencia Internacional de Radiotelegrafía, a la que se adhirió España, cuando el servicio nacional no había iniciado aún su andadura.

La obtención de la concesión del servicio va a parar a la «Sociedad Española Oerlikon», que cede en mayo de 1908 sus derechos a la «Compañía concesionaria del servicio público español de telegrafía sin hilos». No obstante, después de un año solo había construido las estaciones de Las Palmas, Tenerife y Cádiz, lo que conduce, por incumplimiento de contrato a autorizar en 1911 el traspaso a la «Compañía Nacional de Telegrafía sin Hilos», «que solo fue capaz de construir diez de las veinticuatro estaciones contemplada en 1908»¹⁹. Pese al notable

¹⁶ *Gaceta* de 28 de agosto.

¹⁷ OTERO CARVAJAL, «España y la construcción de la red global de telecomunicaciones, 1855-1936», p. 28.

¹⁸ *Ibidem*, p. 31.

¹⁹ *Ibidem*, p. 32.

crecimiento de los radiotelegramas, la compañía se hallaba en una complicada situación financiera, empeorada al abrirse el servicio de la radiotelegrafía internacional a otras compañías, de acuerdo con el Convenio de Washington. Ello llevó a la CNTH a integrarse en el «Sindicato Transradio Español», «que había obtenido una concesión para el establecimiento de comunicaciones radiotelegráficas internacionales el 30 de marzo de 1927. El 29 de abril de 1929 un Decreto ley rescindía el contrato de la “Compañía Nacional de Telegrafía sin Hilos” y transfería a “Transradio Española” sus instalaciones de servicio internacional y sus estaciones costeras»²⁰. Se producen nuevas concesiones: «Radio Argentina SA» para comunicaciones radiotelegráficas entre España y Argentina (Decreto-ley de 30 de marzo de 1927), «Compañía Internacional Radiotelegráfica Española» para comunicaciones entre España y Cuba (Decreto-ley de 8 de enero de 1929), «Agencia Americana», entre España y Brasil (Decreto-ley de 8 de enero de 1929, luego traspasada a «Compañía Intercontinental Radiotelegráfica Española», Real Orden 25 de enero de 1930 y «Compañía Telefónica Nacional de España» para servicio internacional (Decreto ley 22 de noviembre de 1929). «Transradio» se hizo con todas las comunicaciones excepto «Radio Argentina».

1.1.1 *Dirección General de Comunicaciones*

La Dirección General de Comunicaciones se creaba por Real Decreto de 3 de febrero –aunque la exposición está fechada el 2– de 1924²¹. Justificaba la norma la necesidad de esta reforma con el hecho de que «los servicios de Correos y Telégrafos han alcanzado tal desarrollo y son tantos los asuntos que, relacionados con ellos, han de resolverse diariamente, que el Director general de los mismos, con solo el despacho ordinario de los que corresponden a su firma, tiene invertidas todas las horas hábiles del día, no siéndole posible dedicar al estudio de los problemas que de continuo se presentan el tiempo suficiente para resolverlos [...]», y apuntaba igualmente a los trámites comunes de ambos servicios, que convendría resolver de forma conjunta. De esta forma, la Dirección general de Correos y Telégrafos pasaba a denominarse «de Comunicaciones» (art. 1.º), creándose en su seno una Secretaría general de Comunicaciones, a cargo de un Jefe superior de Administración civil. El Secretario general quedaría encargado de despachar (2.º) «todos los asuntos de trámite de la Dirección general, aquellos en que delegue su firma el Director general, los que se refieran o sean comunes a Correos y Telégrafos, aunque éstos correspondan a la resolución y firma posterior al Director general o del Subsecretario de Gobernación», y sustituiría al Director general en casos de enfermedad, ausencia o vacante. Las Subdirecciones generales de Correos y Telégrafos quedaban suprimidas, encomendando cada

²⁰ *Ídem*.

²¹ *Gaceta de Madrid* de 5 de febrero.

uno de estos servicios a un Inspector general y un Jefe de la explotación, uno de los cuales debía ser el funcionario número 1 del escalafón, y otro un Jefe de Administración del Cuerpo designado por el Director general.

La reorganización llevada a cabo por Real Decreto de 14 de noviembre 1924 en los servicios centrales y provinciales del Ministerio de la Gobernación mantuvo la Dirección general de Comunicaciones. Poco después se creaba, por Real Orden de 13 de diciembre de ese año²², una Comisión permanente en el seno de la Sección de Telégrafos de la Dirección general, presidida por el Subsecretario general de Comunicaciones –o por delegación suya, por el Jefe de la Explotación de Telégrafos–, y varios vocales del propio Departamento²³. La Comisión entendería (art. 2.º) privativamente, en todas las propuestas ya en trámite o futuras «relativas a adquisición de material para los servicios de Telégrafos o telefónicos a cargo del Estado, cualquiera que sea su clase», cuidando la observancia de los reglamentos en los expedientes, ya fuesen conducentes a la adquisición o a una mera declaración de necesidad; también se encargaría (3.º) de revisar y proponer la modificación de los pliegos de condiciones resultantes, así como de la inspección de su ejecución, quedando facultada para proponer al Director general medidas en caso de indebida ejecución de los contratos «o cuando así lo estime oportuno en bien del servicio»; quedaba facultada para solicitar (4.º) los datos y antecedentes de «cualesquiera dependencias de Telégrafos», así como el asesoramiento de los funcionarios que, por razón del cargo, entendiese pudiesen auxiliarla.

Como consecuencia del Real Decreto de 4 de diciembre de 1925, y en aplicación de su artículo 1.º suprimiendo las Subsecretarías en todos los ministerios, una Real Orden de 10 de diciembre autorizaba «para el despacho, acuerdo y firma de Real orden, por delegación del Ministro de la Gobernación, de los asuntos correspondientes a la Dirección general de Comunicaciones», a excepción de los que a juicio del Director o requisitos legales debiesen ser sometidas a conocimiento y resolución del Ministerio. Esta medida agilizaba trámites comunes, como los relativos a adquisición de material, aunque también quedaban bajo su gestión directa otros de mayor calado, como varios relacionados con la provisión de plazas o, previo encargo ministerial, diversas contrataciones.

En los años previos a la República, los servicios afectos a la Dirección general fueron reestructurados y ampliados por Real Decreto de 14 de diciembre de 1927, y por Real Orden de 13 de diciembre de 1929 se creaba en la Dirección general

²² *Gaceta* de 18 de diciembre.

²³ El propio Jefe de la Explotación de Telégrafos, un funcionario de la Inspección general del Servicio, el Jefe de la División cuarta de la Dirección general, los Jefes de los Negociados de Material y de Construcciones, el Jefe de los talleres y el Director del Laboratorio y Comité técnico. Por el artículo 5.º se indicaba que los funcionarios de la Comisión no obstarían ni perjudicarían al servicio asignado, ni devengarían emolumentos de ningún tipo.

una Jefatura de Tráfico interior, parte de la reorganización iniciada por Real Decreto de 14 de diciembre de 1927. La exposición daba una imagen del estado de los servicios telegráficos y de la necesidad de un servicio eficaz e ininterrumpido, centralizando su dirección²⁴. Así, se establecía en la Sección de Telégrafos

²⁴ «Ilmo. Sr.: En el proceso de reorganización de servicios que, en ejecución del Real Decreto de 14 de diciembre de 1927, se viene efectuando en los encomendados al Cuerpo de Telégrafos, ha quedado perfectamente definida y determinada la nueva Sección de Líneas o Jefatura de la Red, se han iniciado la del Tráfico internacional y la de Instalaciones y aparatos y queda cimentada la Escuela Oficial de Telecomunicación sobre bases adecuadas al fin educativo y de formación técnica y corporativa que justifica su existencia. Se considera ahora como lo más urgente ordenar y regular el tráfico interior, verdadero eje de la explotación telegráfica que, por serlo, exige más que en ninguno de los anteriores organismos que su esencialidad se refleje indeleblemente en las normas que lo regulan, como así también en los elementos personales que hayan de integrarlo. De carácter primordialmente práctico la Sección de Tráfico interior, lo mismo que la de Líneas, debe diferenciarse en absoluto por su objeto, fin y medios de los antiguos departamentos de la Dirección general de Telégrafos y apartarse de las caducas prácticas burocráticas, incompatibles con la naturaleza de los servicios telegráficos, verdadera explotación industrial en la que todos los incidentes deben ser solucionados rápidamente, dejando reducidos los trámites administrativos al último límite de simplificación, Servicio público el de Telégrafos que debe funcionar y ser asequible a los ciudadanos a cualquier hora del día y de la noche, presenta como primera exigencia, al tratar de constituir o formar la Sección de Tráfico interior, que ésta funcione igualmente sin interrupción [...] Es igualmente imprescindible acometer de una vez y rápidamente el estudio de la distribución del servicio teleográfico por las diferentes arterias de la Red, determinando en todo momento el retraso que sufran los telegramas, que no deben pasar de treinta minutos, salvo caso de fuerza mayor, concretando las causas a que obedezca todo retraso punible y exigiendo en el acto las responsabilidades consiguientes, sin perjuicio de adoptar medidas de previsión para evitar cualquier dificultad en el curso de la correspondencia. Es inaplazable, asimismo, obtener y registrar los datos convenientes para venir en conocimiento de cuáles son las horas en que aumenta o disminuye el tráfico en cada Centro o Sección [...]. El buen resultado obtenido con la implantación del noviciado teleográfico [...] inducen a consolidar el sistema y a perfeccionar el procedimiento selectivo, dando cumplimiento a todas las disposiciones dictadas sobre Aspirantes, y que actualmente carecen de virtualidad en muchos casos por falta de un organismo en la Dirección general que, en íntimo y constante contacto con la Escuela, vigile y guíe a dicho personal hasta su completa formación en los Centros y Secciones, o hasta su eliminación definitiva si llegara el caso. Este órgano no puede ser otro que la Jefatura de Tráfico Interior la cual procurará que los Aspirantes pasen por todos los servicios, y en cada uno de ellos obtengan la concepción correspondiente, para que llegado el momento de la verdadera oposición para Oficiales, el Tribunal tenga toda clase de datos sobre el comportamiento y aptitudes de los opositores y pueda resolver con toda Justicia. Fortificar y enaltecer la función telegráfica en su verdadera esencia: la transmisión y recepción de mensajes debe ser aspiración unánime de cuantos ostentan el título de telegrafistas. [...] Misión también de la más alta importancia y que naturalmente ha de estar atribuida a la nueva Sección que se crea es la de determinar y fijar las plantillas del personal de todas clases, incluso el especializado en las diferentes ramas de la Telecomunicación, con arreglo al tráfico por Centros, Secciones y Dependencias, pasando las propuestas a la de Personal, para que ésta informe sobre su procedencia y realice la adaptación con vista de las necesidades más urgentes y de los créditos presupuestos. Delimitadas y concretadas del modo que antecede la misión y funciones que han de estar atribuidas a la nueva Sección de Tráfico interior en lo que a su organización central se refiere, requiérese para que su actuación sea intensa y fructífera que dicha organización se refleje con la mayor fidelidad posible en la de los Centros provinciales, y a este respecto preciso es tener en cuenta que la complejidad y multiplicidad de servicios que caracterizan e integran el contenido de estas dependencias telegráficas exigen

de la Dirección general una Sección de Jefatura de Tráfico Interior, a cargo de un Jefe de Tráfico y ocho Subjefes de Tráfico, todos de escala directiva, un Delineante y «el personal administrativo que sea preciso. A sus órdenes, 31 Jefes provinciales y los que en los Centros desempeñasen competencias afines. La Jefatura entendería en todos los asuntos de la competencia del Negociado sexto, así como de: a) Distribución del servicio telegráfico, atendiendo al retraso de los telegramas, que no debe exceder de treinta minutos salvo fuerza mayor, exigiendo responsabilidades en caso de falta cometida por funcionarios; b) Estudio y adopción de medidas previsoras para evitar dificultades en el curso de la correspondencia telegráfica, organizando el servicio de modo que pudiesen conocerse si los telegramas han tenido el curso debido «sin necesidad de que se presenten reclamaciones»; c) Estudio de los motivos y causas que diesen lugar a una disminución sensible del servicio en algún Centro, adoptando las medidas oportunas en caso de tener atribuciones o proponiendo las que correspondan; d) Revisión del servicio de reparto en toda España, corrigiendo los defectos que compruebe; e) Confección de estadísticas de todas clases que reflejen fielmente la realidad del servicio; f) Adopción de disposiciones precisas para que los Oficiales con sueldos inferiores a 6.000 pesetas manejen eficazmente dos sistemas de aparatos telegráficos, y los de 4.000 y 3.000 los aparatos Morse, Hughes y Baudot; g) Formación de las plantillas del personal de todas clases por Centros y Secciones según la necesidad del servicio y los planes de los Jefes provinciales, remitiendo las propuestas a la Sección de Personal para que ésta informe y las adapte al presupuesto. Precisamente en torno a la cuestión del personal se yergue uno de los cometidos fundamentales de la Jefatura, que (art. 3.º) «cuidará muy particularmente de que los Aspirantes que terminen su primer período de prácticas en la Escuela y pasen a continuarlas en los Centros y Secciones, se instruyan prácticamente de todos los servicios», calificándolos, vigilándolos y «guiándolos hasta su completa formación o hasta su eliminación si fuera preciso». En fin, la responsabilidad de estas competencias recaía en los Jefes provinciales, dependientes del Jefe del Centro o Sección correspondiente, pero «responsables de la organización y

se instituyan en los Centros de mayor importancia y a las órdenes del Jefe del mismo como Jefe superior de todos los servicios, de un lado un Jefe de carácter administrativo encargado de la gestión económico-administrativa del Centro provincial, en cuyo concepto se entenderá y relacionará con la Sección de Contabilidad por mediación del Jefe del Centro, actuando al propio tiempo como Delegado de la Inspección Central, y de otro, un Jefe encargado y responsable del tráfico telegráfico y que como tal estará al frente del servicio para disponer, ordenar y regular el curso de los telegramas, para estudiar las causas del retraso que éstos sufran para distribuir el personal como en cada momento requiera el mejor servicio, confeccionando las plantillas que deben adoptarse para el Centro y sus estaciones, que someterá a la Jefatura del Tráfico interior, y por mediación del Jefe del Centro; para determinar e inquirir, en los casos de disminución del servicio telegráfico, los motivos determinantes de tal disminución, sometiéndolos a la Jefatura con propuesta de lo que estime conveniente para para restablecer el nivel o volumen de servicio y aun para superarlo y mejorarlo [...]».

marcha del servicio en el Centro y sus estaciones», y al que habrían de dar cuenta de su actuación, si bien esta dependencia era puramente nominal, pues la norma los facultaba ampliamente para «disponer, ordenar y regular el curso del telegrama», estudiar el desarrollo del servicio y solucionar o proponer las medidas o sanciones oportunas, distribuir el personal y organizar el reparto. Además, el Jefe de Sección de Tráfico interior en la Dirección general desempeñaba la Jefatura de toda la red, con libre acceso a las salas de aparatos para informarse del servicio. Los Jefes provinciales habrían de pertenecer a la escala directiva (5.º a) y su designación por concurso de méritos quedaba en manos del Director general en concurrencia de peticionarios, forzosa en ausencia de ellos.

Otra Real Orden de 9 de enero, cuya exposición²⁵ razonaba largamente sobre la importancia de que «la acción administrativa no quede retrasada en perjuicio

²⁵ «Ilmo. Sr.: Entre los servicios de Telecomunicación destaca actualmente el de Radiocomunicación; la importancia y desarrollo que en brevísimo período de tiempo ha alcanzado esta manifestación de la actividad humana vienen exigiendo por parte del Gobierno una atención correlativa, causa y fundamento de que la legislación referente a esta rama del progreso se haya multiplicado, para que la acción administrativa no quede retrasada en perjuicio de la buena organización de aquel servicio, como puede observarse en recientes disposiciones creando el servicio de Radiodifusión, reconstituyendo la Junta Técnica e Inspector de Radiocomunicación, reglamentando detalladamente particulares aspectos de aquélla, etc., etc. Tal actividad administrativa quedaría manifiestamente incompleta, poniendo en grave riesgo funciones de la mayor importancia, que privativamente están atribuidas al Estado, si a dicha intensificación de preceptos no correspondiera la reorganización del departamento existente en esa Dirección general, dotándole de medios para entender en los numerosos y muy importantes asuntos, expedientes y cuestiones a que da lugar el mencionado servicio. En el año 1907 se legisló por primera vez en España sobre servicios radioeléctricos, disponiendo que se otorgaran en pública subasta entre dichas entidades nacionales; hubo de tramitar el expediente necesario el Negociado de Cables, de esa Dirección general, por carecer a la sazón de organismo más adecuado para ello; poco más tarde, en el año 1911, ya fue preciso crear el Negociado de Radiotelegrafía, dada la especial naturaleza de este peculiarísimo servicio, su contabilidad característica y la existencia de un Convenio y Reglamento internacional radiotelegráficos; pero aun cuando este Negociado ha ido ampliando su radio de acción a medida que la técnica radiotelegráfica progresaba, como consecuencia de los adelantos de la Ciencia y sus aplicaciones, tales como la radiotelefonía, radiodifusión, fotodifusión y primeros pasos de la televisión, hoy día resulta manifiestamente insuficiente e inadecuada la organización que supone el Negociado de referencia, y procede su rápida transformación en otro organismo que responda no solo a la importancia adquirida por los servicios de Radiotelegrafía, permitiendo que el Estado intervenga por modo activo y desde su peculiar esfera en aquellas evoluciones, sino también la armónica reorganización de servicios y distribución de funciones que se vienen haciendo en ese Centro directivo. Tal aconsejan, no solo las anteriores consideraciones de orden general, sino también, y más concretamente, la suma de funciones que por intermedio del indicado Negociado asume esa Dirección, que actualmente mantiene directo y constante intercambio de relaciones con los Ministerios del Ejército, Marina y Fomento, Consejo Superior de Aeronáutica, Dirección general de Navegación aérea y transportes aéreos, Junta Técnica e Inspector de Radiocomunicación, Oficina Internacional de Berna, países adheridos al Convenio Radiotelegráfico, Sociedades concesionarias de comunicaciones radioeléctricas, etc., etc. Por otra parte, al tratar de llevar a la práctica la parcial reorganización a que se alude no es posible olvidar, dado el criterio de unidad que pretende darse al conjunto, las analogías y puntos de contacto que desde los planos administrativo, económico y jurídico guardan los asuntos de la competencia del Negociado de Telefonía hoy existente en esa Dirección general con los de

de la buena organización» del servicio, creaba en la Dirección general de Comunicaciones una Sección de Radiocomunicación y Telefonía, encargada de los asuntos correspondientes a sendos Negociados refundidos en ella, y cuya competencia abarcaría los asuntos derivados de las relaciones de la Dirección general con: a) Ministerio del Ejército, para indicativos a distribuir entre las Estaciones militares o recibir datos de sus instalaciones fijas y colaboración en las inspecciones que deben realizarse conjuntamente o servicios públicos que sean necesarios; b) Ministerio de Marina, por los mismos motivos y para la administración del servicio radiogeniométrico por marcaciones proporcionadas a buques extranjeros; c) Conejo Superior de Aeronáutica, Dirección general de Navegación Aérea y Transportes aéreos; y Ministerio de Fomento para los radiofaros; d) Junta Técnica e Inspector de Radiocomunicación, para proporcionarla daos de nuevas Estaciones, «así como los expedientes de concesión y los proyectos de instalación antes de ser aprobados, y estadísticas de instalaciones y servicios»; e) Países adheridos al Convenio Radiotelegráfico, para liquidación de cuentas o reclamaciones y «mutua inteligencia» en la utilización de frecuencias; f) Oficina Internacional de Berna, para nomenclatura, iniciales de llamada, frecuencias, notificaciones; g) Sociedades concesionarias de comunicaciones radioeléctricas; h) Sociedad explotadora de las Estaciones radiotelegráficas instaladas a bordo de buques españoles; i) Operadores radiotelegrafistas españoles para «señalar las bases de adquisición de los correspondientes títulos, expedición de los mismos e imposición de sanciones». El artículo 3.º prescribía «que a las órdenes de esta Jefatura haya dos Subjefes y un Ingeniero de Telecomunicación, éste precisamente designado entre los que hayan cursado con buena nota los estudios de Radiotelegrafía de la Escuela Superior de Electricidad de París», si bien esta especificidad no se aplicaba al resto del personal, que sería el que la Dirección considerase necesario para el cumplimiento de su cometido.

Radiotelegrafía. Dispare y distintos desde el punto de vista puramente técnico, es imposible negar la semejanza entre ellos en los aspectos dichos: servicios ambos arrendados a Empresas y particulares, hallanse sometidos a concesiones o contratos administrativos de igual naturaleza que en su ejecución, desarrollo e interpretación, dan lugar a incidencias y cuestiones jurídicas, económicas y administrativas muy análogas, cuando no idénticas; en Telefonía, como en Radiotelegrafía, caracterízase hoy en España la función del Estado, y por ende la de esa Dirección general, por su misión fiscal e interventora, siendo de la mayor conveniencia que esta misión única de fiscalización e intervención responda a perfecta unidad de criterio y de acción, y ello solo puede conseguirse haciendo que unos y otros asuntos los asuma, estudie y tramite una sola oficina, un solo organismo, y como por otro lado este sistema ha de reflejarse en una mayor simplicidad de Dependencias administrativas, con el consiguiente ahorro de trámites burocráticos y economía en los servicios, es consejo de la mayor estima el que la nueva Sección a crear en ese Centro directivo entienda y sea competente en todos los asuntos, cuestiones y expedientes que hoy son de la competencia de los Negociados de Radiotelegrafía y Telefonía».

1.2 Organización institucional

En relación con los servicios de Comunicaciones, habría que considerar su marco constitucional, en sentido muy amplio, establecido por los artículos 14.13; 15.6, 10 y 13; 32 y 34. Y se aclara que en sentido muy amplio porque, primero, algunos de estos preceptos están estrechamente relacionados con materias de transportes y obras públicas, mientras que otros lo están con la libertad de expresión y de prensa.

Conforme al artículo 14.13 resultaba de exclusiva competencia del Estado español la legislación y ejecución directa del «régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación». En contrapartida, a las regiones correspondería la ejecución, conforme al artículo 15²⁶, de: «6.ª Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse»; «10. Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos»; 13. «Servicios de aviación civil y radiodifusión».

Además, el artículo 32 declaraba que «queda garantizada la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, a no ser que se dicte auto judicial en contrario»; y el 34,

«Toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a la previa censura.

En ningún caso podrá recogerse la edición de libros y periódicos, sino en virtud de mandamiento de juez competente.

No podrá decretarse la suspensión de ningún periódico, sino por sentencia firme».

La relación con los servicios de comunicaciones es, también aquí, indirecta, por cuanto éstos contribuirán en la medida de su desarrollo a la libertad de comunicación y de prensa consagrada en estos artículos. Ello no obstante, el propio Pérez Serrano²⁷ aclaró, a propósito artículo 32, que el secreto de las comunicaciones «afecta a las cartas y demás documentación cursada por el Correo, y a la dirigida por Mensajerías, Continentales, etc., siquiera en el primer caso media además la circunstancia de ser el Estado quien asume la prestación del servicio»; y del primer párrafo del artículo 34, que «este derecho autoriza para exponer opiniones o ideas, es decir, para comunicar por cualquier medio con otros ciudadanos; pero en realidad la garantía que el artículo reconoce no se refiere al caso

²⁶ Debería añadirse, aunque no se hace en el texto por resultar su vínculo con las comunicaciones indirecto, por cuanto exigencia indeterminada en su cumplimiento, el apartado 3.º «Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos».

²⁷ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 154-155 para el artículo 32; pp. 157-159 para el artículo 34.

de coloquios particulares, sino a la cuestión de Prensa, entendiendo por ésta todos los medios mecánicos de difusión, y comprendiendo también en su amplia formulación los procedimientos técnicos de divulgar el pensamiento, muy especialmente la radiotelefonía».

1.2.1 *Ministerio de Comunicaciones*

El desarrollo normativo da clara idea del volumen e importancia que alcanzaban los servicios de Comunicaciones. De hecho, las opiniones sobre el valor de que constituyesen un ministerio propio son muy anteriores. En 1917, el arquitecto Luis María Cabello Lapiedra publicaba un artículo²⁸ en «La Construcción Moderna», en el que aseguraba que la idea había sido ya solicitada por las Cámaras de Comercio, Agrícolas e Industriales, y afirmaba que «las comunicaciones todas, y con ellas los servicios de Correos y Telégrafos, requieren en los actuales momentos la principal atención, y tienen que ser, deben de ser, la base “única” y “preferente” al crear el Ministerio de este nombre». Estos servicios, por su importancia, desarrollo y el concepto del Estado y la opinión «presentan una conexión perfecta y una completa afinidad con todos aquellos que están comprendidos al presente en la rama administrativa de las Obras públicas», entonces en Fomento. Haciendo un repaso del panorama comparado llamaba la atención sobre la existencia de un departamento similar en Francia, Alemania, Inglaterra, Suiza, Bélgica, Italia, Estados Unidos, Grecia, Portugal, entre otros –aunque solo menciona a Japón con un Ministerio que incluyese Comunicaciones y Obras públicas–. Por la utilidad de la medida y la afinidad de los servicios:

«Hace falta, por tanto, que se instituya y funcione pronto este Ministerio y Obras públicas, en el que además del ministro existan; un subsecretario con funciones propias para intervenir, entre otros asuntos, en los de inspección y contabilidad; los directores generales de Correos, de Telégrafos y de Obras públicas, lo mismo que el subsecretario de carácter político, si así se considera necesario, y al lado de todos ellos, y como poderosos auxiliares técnicos, permanentes, con la categoría administrativa correspondiente, los subdirectores necesarios, con competencia en las funciones activas de la administración de las diferentes ramas que la organización del Ministerio ha de abarcar, comprendiéndose en ella de una manera directa la construcción, conservación e inspección de los actuales edificios del Estado».

²⁸ CABELLO LAPIEDRA, Luis María, «El Ministerio de Comunicaciones», *La Construcción Moderna*, núm. 19, 15 de octubre de 1917, pp. 234-236. GASCÓN Y MARÍN, *Derecho administrativo...*, II, da noticia de los países que entonces (1933) tenían un Ministerio análogo: de *comunicaciones*, China y Japón; de *Correos*, Canadá, Australia, Hungría, Estados Unidos, Alemania; de *Correos y Ferrocarriles*, Bulgaria; de *Correos y Telégrafos*, África del Sur e Italia; de *Correos y Caminos de Hierro*, Suiza.

Para finales de 1930, los funcionarios de Correos y Telégrafos habían conseguido, por medio de sus contactos con Alcalá-Zamora, la promesa de creación de un Ministerio propio, pero Lerroux también se atribuirá la pretensión de esta creación, «que ofrecía la ventaja de tener una base orgánica en funciones»²⁹. El hecho se produciría en el propio despacho de la Gobernación, en las últimas horas del 14 de abril.

El Ministerio de Comunicaciones se creó por Decreto de 15 de abril de 1931³⁰:

«La importancia adquirida por los servicios de Correos, Telégrafos y Teléfonos, que de hecho viene funcionando como Dirección autónoma, y el ejemplar y general asentimiento que, reconociendo la trascendencia de tales medios de comunicación los organiza, generalmente, como Departamento Ministerial, lleva al Gobierno de la República a Decretar lo siguiente:

Artículo primero. Se crea el Ministerio de Comunicaciones, al cual corresponderán los servicios que viene prestando la Dirección general de Correos y Telégrafos.

Artículo 2.º A propuesta del nuevo departamento se procederá, por el de Hacienda, a la habilitación y modificación oportuna de los créditos necesarios, procurando mantenerse dentro de los límites del Presupuesto vigente».

Se reconocía, pues, tanto la autonomía de los servicios ya existentes de Comunicaciones como el «general asentimiento» subyacente en su organización de modo similar a un Departamento propio.

En los días siguientes a la creación del Ministerio se aprobaron diversas normas organizando la planta del Departamento. Así uno de 15 de abril³¹, suprimiendo la hasta entonces existente Dirección general de Comunicaciones, creando en su lugar la Dirección general de Correos y la de Telégrafos y Teléfonos, asumiendo sus Directores «la dirección de los servicios de sus respectivos Ramos, desglosados de la Dirección general suprimida». Junto con este Decreto se publicaban otros, creando la Subsecretaría y facultando a los Directores para firmar expedientes de orden ministerial por cuantías hasta 25.000 pesetas, y nombrando Delegado del Departamento en la CTNE a D. Aurelio Lerroux y Romo de Oca.

²⁹ LERROUX, *La pequeña historia de España*, p. 101.

³⁰ *Gaceta* de 15 de abril.

³¹ *Gaceta* de 28 de abril. El hecho de que un Decreto de fecha tan temprana se publicase casi a finales del mes, así como que la exposición justifique que «la creación del Ministerio de Comunicaciones y la necesidad de no desatender ni por un momento la urgencia de los servicios inherentes al mismo fueron causa del funcionamiento automático, por razones de bien público, de las nuevas Direcciones generales de Correos, y Telégrafos y Teléfonos» (cursiva propia), hace sospechar que el Decreto pudiera haberse antedatado para dar cobertura jurídica a una situación que venía produciéndose *de facto*, aunque fuese «para la buena marcha administrativa del Estado y atendiendo la necesaria separación de las distintas Secciones» del Departamento.

Sin embargo, una parte importante de los servicios de Comunicaciones –concretamente, de telecomunicación– radicaban todavía en el Ministerio de Gobernación, por lo que se hacía necesario, como era lógico, reagruparlos en el Departamento de reciente creación y, al efecto, será un Decreto de 25 de abril³² el que prescriba el traslado de servicios:

«Artículo 1.º Quedan desglosados del Ministerio de la Gobernación todos los asuntos referentes a la Telecomunicación en general, de los cuales entenderá en lo sucesivo el Ministerio de Comunicaciones».

Pero esta medida no se tomaba aisladamente, sino que implicaba también (2.º) que las relaciones con la Compañía Telefónica Nacional de España que se mantenían, conforme al contrato de 25 de agosto de 1924, a través del Ministerio de la Gobernación, se verificarían a través del de Comunicaciones, «al cual corresponderá conocer, en términos generales, de cuanto se relacione con el estudio y desarrollo del servicio telefónico y aplicación de las normas legales reglamentarias, así como de los diversos extremos que abarca el contrato con la Compañía». De hecho, esta modificación operaba en todos los sentidos como un mero cambio de dependencia orgánica, y así pasaría (3.º) el representante de Gobernación en la Delegación oficial del Gobierno en el Consejo de Administración de la Compañía a representar, en adelante, al Ministerio de Comunicaciones. Se mantenía, sin embargo, al Jefe del Gobierno –ahora Presidente del Provisional republicano– como destinatario de los recursos de alzada determinados en la base 26 del contrato con Telefónica, agotando la vía administrativa a efectos de interponer contencioso. Por diversos Decretos de la misma fecha, en fin, se declaraban jubilados numerosos Jefes de Administración civil, especialmente de Telégrafos, se nombraba un nuevo Administrador general de la Caja Postal de Ahorros³³, y se procedía a una reorganización de la Junta Técnica e Inspector de Radiocomunicación.

Como se verá, esta agrupación y racionalización del servicio no extinguirá la vinculación de las Comunicaciones con el Ministerio de Gobernación. Sin embargo, no era ese Ministerio el único que agrupaba servicios vinculados al régimen de Comunicaciones, y otro Decreto de mayo³⁴ pretendía vaciar a la Presidencia

³² *Gaceta* de 26 de abril. Exponía que, tras la creación del Ministerio de Comunicaciones, el 15 de abril, «es lógico desglosar del Ministerio de la Gobernación todos aquellos asuntos que puedan estar relacionados con la Telecomunicación en general, en los cuales deberá entender en lo sucesivo el Ministerio que para el efecto ha sido creado [...]».

³³ Cesaba D. José Moreno Pineda y se nombraba a D. Cesáreo García del Moral y Baeza.

³⁴ Decreto de 20 de mayo de 1931, *Gaceta* del 21: «La Dictadura, por su propia esencia mostrada claramente durante el Directorio Militar y apenas disimulada bajo los Gobiernos de apariencia civil, respondió a la idea arcaica, pero restaurada, del Ministro universal. Uno de los efectos inevitables de tal sistema fue desnaturalizar la Presidencia del Gobierno, convirtiéndola, de dirección política y coordinación ministerial, que es su cometido, en órgano de gestión administrativa directa, que no le incumbe. Al rectificar en la medida y con la rapidez que la realidad permite los

de servicios que durante la Dictadura la habían convertido de un órgano de dirección política en otro «de gestión administrativa directa» y, pretendiendo revertir la situación, disponía que pasasen a depender del nuevo Departamento los servicios del Consejo Superior de Aeronáutica y de la Dirección general de Navegación y Transportes Aéreos, con lo que «el Ministerio de Comunicaciones amplía su esfera de acción».

Otro Decreto de 23 de abril de 1931³⁵ creaba en el Ministerio «la Jefatura de la Secretaría permanente, con el título de Secretario general del Ministerio de Comunicaciones, Jefe de la Secretaría permanente».

El Ministerio de Comunicaciones funcionaría hasta diciembre de 1931, cuando la crisis de Gobierno impide a Azaña encontrar un candidato para ocupar la cartera, de forma que el Departamento es gestionado en interinidad por el Ministro de Gobernación –Santiago Casares Quiroga–³⁶, hasta abril de 1932, en que esta situación desemboca en la adscripción por parte de ese Ministerio de los servicios de Comunicaciones, de cuyo Departamento dependerían con el carácter de Subsecretaría.

La reaparición del Ministerio se produciría con el primer Gobierno de Alejandro Lerroux, justo antes de la crisis que daría lugar a las elecciones de 1933, por Decreto de 12 de septiembre³⁷, por el que «se crea el Ministerio de Comunicaciones». Este Decreto se elevaría luego a rango legal, el 31 de diciembre de 1934³⁸, pretendiendo asegurar la continuidad del organismo y dotándolo de los correspondientes recursos.

De su organización en 1935, con anterioridad a la Ley de Restricciones –durante el mandato de César Jalón– su estructura interna contemplaba³⁹, además de la Subsecretaría y Direcciones generales: un Oficial mayor, unos Talleres Gráficos de Comunicaciones, la Junta de Construcciones, Alquileres y Obras (con un Secretario, dos Arquitectos, un Ingeniero industrial, dos Abogados del Estado, un Delegado del Interventor general de la Administración del Estado y un Delegado del Tribunal de Cuentas), y una Central Telefónica Oficial.

Así se mantendría hasta septiembre de 1935, cuando la aplicación de la Ley de Restricciones lo unifique con el Ministerio de Obras públicas. El Gobierno del Frente Popular segregará, de nuevo, Comunicaciones, en febrero de 1936, adscri-

yerros del sistema dictatorial, ha iniciado y seguirá la Presidencia el camino que la lleve a recobrar su verdadera finalidad».

³⁵ *Gaceta* de 6 de mayo.

³⁶ Así se establece por Decreto de 17 de diciembre de 1931, *Gaceta* de 18 de diciembre.

³⁷ *Gaceta* de 14 de septiembre. El Decreto encargaba al Ministerio de Hacienda la habilitación de los créditos necesarios para la dotación de los servicios.

³⁸ *Gaceta* de 3 de enero, rectificada el 4.

³⁹ Así lo recoge, reflejando la organización a principios de ese año (coincidente con el cuarto Gobierno de Lerroux), la *Guía oficial* de 1935, Madrid, Sucesores de Ribadeneira, 1935, única editada durante la República, pp. 725 ss.

biendo al Departamento los servicios de Marina Mercante, como «Ministerio de Comunicaciones y Marina Mercante», con las Direcciones generales de Correos y Telecomunicaciones y creando la Dirección general de Marina Mercante.

Por Decreto de 21 de mayo de 1937⁴⁰, en desarrollo del Decreto de 17 de mayo, determinando cuál sería la denominación de los Departamentos y la agrupación de los existentes, se establecía, primero, que el Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras públicas se compondría de tres Subsecretarías, «denominadas Comunicaciones, Transportes y Obras públicas», quedando afectas a la primera las Direcciones generales de Correos y de Telecomunicación, pero pasando la de Marina Mercante a la nueva Subsecretaría de Transportes.

En el periodo estudiado, desempeñaron el cargo:

Diego Martínez Barrio, por entonces adscrito al Partido Radical, en el Gobierno provisional, desde su creación el 15 de abril hasta la crisis de 16 de diciembre de 1931.

[Santiago Casares Quiroga, Ministro interino de Comunicaciones y luego a cargo de estos servicios como Ministro de Gobernación, desde el 16 de diciembre de 1931 hasta el 12 de septiembre de 1933].

Miquel Santaló i Parvorell, de Esquerra Republicana, desde el 12 de septiembre hasta el 8 de octubre de 1933, durante el primer Gobierno de Lerroux.

Emilio Palomo Aguado, del Partido Radical Socialista Independiente, durante el primer Gobierno de Diego Martínez Barrio, desde el 9 de octubre hasta el 16 de diciembre de 1933.

José María Cid y Ruiz Zorrilla, agrario, desde el segundo Gobierno de Lerroux hasta el final del Gobierno de Ricardo Samper, el 4 de octubre de 1934.

César Jalón Aragón, radical, durante el cuarto y quinto Gobiernos de Lerroux, desde el 4 de octubre de 1934 hasta el 6 de mayo de 1935.

Luis Lucía Lucía, de la CEDA, desde el 6 de mayo hasta el 25 de septiembre de 1935, como Ministro de Comunicaciones, y como Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones durante todo el mandato de Chapaprieta, del 25 de septiembre al 14 de diciembre de 1935.

Cirilo del Río Rodríguez, del Partido Progresista, en los Gobiernos de Portela Valladares, desde el 14 de diciembre de 1935 hasta el 19 de febrero de 1936.

Manuel Blasco Garzón, de Unión Republicana, primer Ministro de Comunicaciones y Marina Mercante, desde el 19 de febrero al 13 de mayo de 1936.

⁴⁰ *Gaceta de la República* de 22 de mayo de 1937.

Bernardo Giner de los Ríos García, de Unión Republicana, en el Gobierno de Santiago Casares del 13 de mayo al 19 de julio de 1936, continuando en el Gobierno de José Giral hasta el 6 de agosto de 1936.

Joan Lluhi, en el efímero segundo Gobierno de Martínez Barrio, de 19 de julio de 1936.

1.2.1.1 SUBSECRETARÍA

La Subsecretaría del Ministerio de Comunicaciones se creaba por Decreto de 16 de abril de 1931⁴¹, pero no se especificaba nada en la norma acerca de su estructura o cometido –por lo demás, análogos a las de otros Departamentos–.

El primer Subsecretario de Comunicaciones fue D. Gerardo Abad Conde, nombrado por Decreto de 16 de abril de 1931⁴². El Subsecretario se encargaría del despacho ordinario en ausencia del Ministro, así entre el 7 y el 12 de mayo. Su dimisión fue admitida por Decreto de 18 de diciembre⁴³ de 1931, siendo ya Ministro Interino Santiago Casares Quiroga. Por Decreto de la misma fecha, se nombraba Subsecretario del Departamento a D. Ángel Galarza y Gago, que dimittía entonces de la Dirección General de Seguridad. Ocuparía el cargo hasta el 3 de enero de 1933⁴⁴, cuando se nombraba en su lugar el que había sido Gobernador civil de la provincia de Madrid, D. Emilio Palomo Aguado.

Sería Santiago Casares –ministro interino de Comunicaciones– quien, por Orden de ese mismo 18 de diciembre de 1931⁴⁵, generalizase la delegación en el Subsecretario del despacho ordinario de los expedientes que requiriesen la firma del Ministro, exceptuando (2.º): a) los expedientes cuya resolución requiera la forma solemne de Decreto; b) aquellos cuyas órdenes hayan de dirigirse al Parlamento, Presidente del Consejo de Ministros, Tribunal Supremo y Consejo de Estado; c) los recursos de alzada contra acuerdos de la Subsecretaría y

⁴¹ *Gaceta* de 28 de abril, mismo día de la publicación de los Decretos creando las Direcciones generales, habilitando a sus titulares para la firma de expedientes hasta 25.000 pesetas y nombrando el Delegado del Ministerio en la CTNE. De nuevo, el hecho de que el Decreto creando la Subsecretaría lleve la misma fecha que la de designación de su titular a pesar de publicarse más de 10 días después hace pensar que pudo antedatarse el Decreto.

⁴² *Gaceta* de 17 de abril de 1931.

⁴³ *Gaceta* de 19 de diciembre de 1931. Ángel Galarza había ocupado la Fiscalía general de la República, nombrado por Decreto de 15 de abril de 1931, siendo Ministro de Justicia Fernando de los Ríos. Desempeñaría el cargo hasta su nombramiento, por Decreto de 13 de mayo, como Director general de Seguridad, en sustitución de D. Carlos Blanco Pérez. Dimittió del cargo al ser nombrado Subsecretario de Comunicaciones, por Decreto de la misma fecha.

⁴⁴ Decretos del Ministerio de la Gobernación –cuyo titular, Santiago Casares, gestionaba el Departamento de Comunicaciones– en la *Gaceta* de 4 de enero. D. Emilio Palomo Aguado era sustituido como Gobernador de Madrid por D. Mariano Joven Hernández, Gobernador de Granada.

⁴⁵ *Gaceta* de 20 de diciembre de 1931, la Orden iba dirigida no solo al Subsecretario, sino a los Directores generales de Correos, Telégrafos y Teléfonos y Aeronáutica civil, Secretario general y Ordenador de Pagos del Ministerio.

Direcciones generales. Un último artículo, en consecuencia con la delegación, establecía que las resoluciones de la Subsecretaría «se entenderán como definitivas en la vía gubernativa, pudiendo los interesados interponer el recurso contencioso-administrativo», aunque reservaba al Ministro la posibilidad de recabar el despacho de los asuntos que considerase oportuno.

Una Orden de 11 de enero de 1933⁴⁶, ante la previsión de que la adaptación del Presupuesto «ha de aumentar excesivamente el volumen normal de la firma» de la Subsecretaría, autorizaba al titular para el uso de la estampilla «para cuantos documentos sean consecuencia de la referida adaptación».

Por Decreto de 30 de septiembre de 1933⁴⁷, siendo Ministro Miguel Santaló, se admitía la dimisión de D. Emilio Palomo y Aguado, que pasaría a desempeñar la propia cartera, y no se nombró sustituto hasta el 12 de octubre⁴⁸, cuando se designaba para el cargo a D. Gregorio Vilatela y Abad. Sin embargo, este último no aceptó el cargo, y por Decreto de 18 de octubre⁴⁹ se nombró en su lugar a D. Pedro Vargas y Guerendiáin.

Una Orden de 20 de octubre de 1933⁵⁰ volvía a establecer la delegación en los mismos términos en los que se había hecho por la de 18 de diciembre de 1931, con la única diferencia de exceptuar de la delegación en el apartado b) del artículo 2.º, en esta ocasión, a los Ministros. Unos días después⁵¹, no obstante, se asignaba como sustituto del Subsecretario, en caso de ausencia e incluyendo la delegación del despacho ordinario, al Director general técnico de Correos.

En diciembre de 1933⁵² se admitía la dimisión de D. Pedro Vargas y Guerendiáin, nombrando en su lugar a D. César Jalón, que llegará a ocupar la Cartera en octubre de 1934. Sorprende que por Orden de 2 de enero de 1933⁵³ se reincidiese en la delegación del despacho ordinario en el Subsecretario, incluyen-

⁴⁶ *Gaceta* de 13 de enero.

⁴⁷ *Gaceta* de 4 de octubre de 1933, el Decreto está firmado en Priego.

⁴⁸ *Gaceta* de 13 de octubre, se realizaban entonces numerosos cambios en los puestos directivos de los Ministerios, y en el de Comunicaciones se admitía la dimisión del Director general técnico de Telecomunicación, D. Miguel Sastre Picatoste, Jefe de Administración de tercera clase del Cuerpo de Telégrafos, y se nombraba en su lugar a D. Manuel Biedma Hernández, funcionario técnico con sueldo de 5.00 pesetas (Oficial primero) del Cuerpo de Telégrafos.

⁴⁹ *Gaceta* de 20 de octubre. Continuaban los cambios de personal, y por Decretos de la misma fecha se admitía la dimisión del Oficial Mayor del Ministerio, D. Romualdo Rodríguez de Vera y Romero, Jefe de Negociado de tercera clase del Cuerpo de Telégrafos, nombrando en sustitución al Oficial primero del Cuerpo de Correos, D. Dionisio E. Morales López.

⁵⁰ *Gaceta* de 28 de octubre, dirigida a los altos cargos del Departamento.

⁵¹ Decreto de 9 de noviembre de 1933, *Gaceta* de 11 de noviembre, razonaba que «la índole especial de los servicios de Comunicaciones que no admiten demora en el despacho de los asuntos que han de ser resueltos por sus organismos centrales, aconseja toda previsión para los casos de ausencia o enfermedad de sus Jefes superiores».

⁵² Decreto de 18 de diciembre, *Gaceta* del 19.

⁵³ *Gaceta* de 6 de enero, la norma va dirigida, en esta ocasión, al Director general de Correos.

do esta vez en las excepciones del artículo 2.º apartado b), el Tribunal de Garantías, manteniéndose el resto de la norma sin modificaciones.

Los movimientos de personal en el Ministerio, en el que se aumentó la plantilla de 724 carteros, motivarían que por Decreto de 5 de febrero de 1934⁵⁴, siendo Ministro José María Cid, se autorizase al Subsecretario y al Director general de Correos «el uso de la estampilla para los títulos, credenciales y órdenes de destino» para el personal de la plantilla de Carteros.

Por Decreto de 7 de febrero de 1935⁵⁵, siendo Ministro César Jalón, se nombraba Subsecretario a D. Fernando Rey Mora.

Por Orden de 9 de febrero se reincidía en la delegación de los asuntos del despacho ordinario en el Subsecretario, calcando la disposición de las anteriores. Fernando Rey ocuparía la Subsecretaría hasta el 10 de mayo de 1935⁵⁶, siendo Ministro Luis Lucía, cuando se admitió su dimisión, nombrando en su lugar a D. Francisco Javier Bosch Marín. Por Orden de 11 de mayo⁵⁷ se repetía la delegación del despacho ordinario en el subsecretario, en los mismos términos que las Órdenes anteriores.

En cumplimiento del Decreto de 28 de septiembre, para ejecución de la Ley de 1 de agosto de 1935, reorganizando los servicios centrales de la Administración del Estado, el 4 de octubre de 1935⁵⁸ se producía una reorganización de los altos cargos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Un Decreto admitía la dimisión de D. Francisco Javier Bosch, nombrando otro como Subsecretario de Comunicaciones a D. Luis Montes y López de la Torre, que hasta entonces había ocupado la Dirección general de Telecomunicación.

Una Orden de 15 de octubre de 1935⁵⁹ volvía sobre la cuestión de la delegación del despacho ordinario en el Subsecretario, repitiendo el esquema de las normas anteriores, esta vez con tres modificaciones: en el apartado b) del artículo 2.º desaparecía el Tribunal de Garantías entre los organismos para cuya remisión se exceptuaba la delegación; se añadía un apartado nuevo, como c), «aquellos en que hubiere informado este Cuerpo consultivo [se refiere al Consejo de Estado del apartado anterior], y los en que, por ofrecer dudas la interpretación de los textos legales vigentes, su resolución implique una nueva norma jurídica»; y pasaban al d) los recursos de alzada contra acuerdos de la propia Subsecretaría, desapareciendo de esta excepción los de las Direcciones generales. Además, se introducía un nuevo artículo, como 4.º, por el que «la ejecución de los acuerdos y resoluciones

⁵⁴ *Gaceta* de 7 de febrero.

⁵⁵ *Gaceta* de 8 de febrero de 1935.

⁵⁶ Decretos de 10 de mayo, *Gaceta* del 11 de mayo de 1935.

⁵⁷ *Gaceta* de 12 de mayo.

⁵⁸ *Gaceta* del 6 de octubre. Entre otras dimisiones y nombramientos, pasaba a la Subsecretaría de Obras Públicas D. Francisco Javier Bosch en sustitución de D. Manuel Becerra y Fernández.

⁵⁹ *Gaceta* de 23 de octubre.

exceptuados de la delegación de firma se efectuará por el Sr. Subsecretario de Comunicaciones, con la fórmula “De Orden comunicada por el Sr. Ministro”», pasando al 5.ª la facultad de recabar el despacho de los asuntos por el Ministro.

Además de esta frecuente delegación del despacho ordinario, ocasionalmente se facultaba al Subsecretario para intervenciones directas, así una Orden de 24 de octubre⁶⁰, que lo autorizaba para la contratación directa –por acuerdo del Consejo de Ministros– con Standard Eléctrica S.A. la transformación de las estaciones radioeléctricas costeras con ondas de tipo B u onda amortiguada en emisoras de onda continua. Al mismo tiempo, el Subsecretario descargaba también parte de su despacho, así la Orden de 12 de noviembre de 1935⁶¹ que, a propuesta del Director de la Escuela Oficial de Telecomunicación, descargaba en la Dirección de la misma las instancias de petición de asistencia a las clases, excepto las que implicasen la concesión de un traslado, modificación de turno o de servicio del funcionario solicitante.

Todavía unidos los Ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones, desempeñando la Cartera Cirilo del Río, un Decreto de 18 de diciembre de 1935⁶² nombraba Subsecretario de Comunicaciones a D. Daniel Mondéjar Fúnez, dimitiendo Luis Montes. El 19 de diciembre de 1935⁶³ se dictaba una nueva Orden sobre la delegación del despacho ordinario en el Subsecretario, manteniendo las modificaciones operadas en la Orden de octubre de ese año.

La crisis de Gobierno de diciembre de 1935 dio lugar a otra profunda reorganización, y entre los cargos renovados⁶⁴ se nombraba a D. José Tomás Rubio

⁶⁰ *Gaceta* de 4 de noviembre, relataba el itinerario que había dado lugar a esta habilitación: «visto el expediente instruido para contratar la transformación de las estaciones radioeléctricas costeras españolas que actualmente emiten ondas de tipo B (onda amortiguada), en emisoras de onda continua, por gestión directa, haciendo uso de la autorización concedida por Decreto de 20 de diciembre de 1934, y teniendo en cuenta que los informes emitidos por la Junta de Adquisiciones de Comunicaciones coinciden con los de la Escuela Oficial de Telecomunicaciones, Comité técnico de Radiocomunicación y Sección 2 de Telecomunicación en considerar como más conveniente la proposición presentada para la ejecución de este servicio por Standard Eléctrica, S.A. [...]». La ejecución de esta transformación debía adecuarse tanto a la proposición presentada por la corporación como «a las condiciones publicadas en la *Gaceta de Madrid* de 11 de abril último». El coste del servicio, de 977.500 pesetas, serían abonadas con cargo al crédito extraordinario al efecto por la Ley de 7 de diciembre de 1934, incorporado al presupuesto del primer trimestre de 1935.

⁶¹ *Gaceta* de 21 de noviembre. Ese mismo día, por otras Órdenes de igual fecha, se establecía rigiese para la Escuela Oficial de Telecomunicación el mismo calendario escolar vigente para la Escuela de Ingenieros de Caminos; además, a propuesta de la Asociación de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, se ponía el nombre de «Viaducto Francisco Martín Gil», en memoria del Ingeniero, al construido sobre el embalse del Esla, en el ferrocarril de Zamora a La Coruña, y «cuyas características técnicas e importancia constructiva son excepcionales en la Ingeniería española y muy loables en la mundial».

⁶² *Gaceta* de 20 de diciembre, otro Decreto nombraba Subsecretario de Obras públicas a D. Federico Fernández Castillejo.

⁶³ *Gaceta* de 22 de diciembre.

⁶⁴ *Gaceta* de 2 de enero de 1936.

Chávarri –que había ocupado la Subsecretaría de Hacienda– en sustitución de D. Daniel Mondéjar.

Tras la victoria del Frente Popular, convertido el Ministerio de Comunicaciones en Comunicaciones y Marina Mercante, se nombraban nuevos cargos, y por Decreto de 20 de febrero de 1936⁶⁵ se admitía la dimisión de José Tomás Rubio y se nombraba Subsecretario al Diputado D. Bernardo Giner de los Ríos.

Giner de los Ríos accedería a la Cartera en mayo de ese año, y se nombraba Subsecretario, por Decreto de 19 de mayo de 1936⁶⁶, al hasta ese día Director general de Industria, D. Fernando Valera y Aparicio, que ocuparía el cargo hasta su nombramiento como Subsecretario de Obras Públicas en el entonces Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas por Decreto de 21 de mayo de 1937⁶⁷. Durante su tiempo en el cargo, una Orden de 21 de agosto de 1936⁶⁸ establecía que en ausencia del Subsecretario se encargase del despacho el Director general de Correos, D. Francisco de la Mata y del Pozo.

1.2.1.2 DIRECCIÓN GENERAL DE CORREOS

El punto de partida de la regulación republicana para la Dirección general de Correos es su creación mediante el Decreto de 15 de abril de 1931 (*Gaceta* del 28), publicándose conjuntamente el Decreto del 27⁶⁹, que facultaba al Director de Correos «para firmar los expedientes de orden ministerial cuya cuantía no rebase de 25.000 pesetas».

Resulta importante destacar que el organismo se trataba de una de las grandes Direcciones generales de la Administración, conforme a la clasificación de Canales Aliende, y:

«contaba con un Gabinete del Director General y 8 Negociados (Personal, Carterías Urbanas, Centros y enlaces por conducciones y peatones, ambulantes y ferrocarriles, legislación interior, régimen internacional, presupuestos y asuntos generales), dependiendo a su vez de la misma una amplia red en todo el territorio nacional de oficinas postales, que eran de cuatro categorías: Administraciones principales, Administraciones especiales, estafetas y carterías»⁷⁰.

⁶⁵ *Gaceta* de 26 de febrero.

⁶⁶ *Gaceta* de 21 de mayo.

⁶⁷ *Gaceta de la República* de 22 de mayo de 1937.

⁶⁸ *Gaceta* de 25 de agosto.

⁶⁹ Exponía que «la necesaria actividad que la práctica aconseja para el buen servicio de la Dirección general de Telégrafos y Teléfonos, hacen preciso la supresión de trámites que, si bien sancionados por la ley y la práctica, se oponen a la rapidez conveniente de la buena marcha administrativa. Hecho es éste que, reconocido por Gobiernos muy anteriores, les llevaron a adoptar medidas de índole parecida a la que este Decreto se propone».

⁷⁰ CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 232.

Tal es la estructura prevista en la Orden de 15 de febrero de 1932⁷¹, que pretende reducir Negociados, pero que incorpora una serie de «organismos o departamentos centrales de carácter autónomo». Además de los Negociados del artículo 1, se constituían como órganos asesores del Director (2.º): Comisión de Sanciones, con un Negociado que informaría en los expedientes por faltas a cargo del Secretario de la Comisión; y Comisión de Destinos, que tendría agregado el Archivo de personal. Todos los asuntos que no fuesen competencia de la Dirección pasarían a la Explotación de servicios postales (5.º): Correspondencia ordinaria del Servicio interior, Correspondencia privilegiada del servicio interior, Paquetes postales del servicio interior, Correspondencia del servicio internacional, Paquetes postales del servicio internacional, Contabilidad del servicio interior. Se añadían nuevos a ésta los Departamentos de (6.º): Correspondencia caducada, Almacén de Material y Mobiliario, Almacén de Sacas. Común a la Explotación y la Dirección, un archivo general. Se creaban también, como organismos autónomos (9.º), la Gerencia del Giro, el Museo y el Departamento de Cartografía y Publicaciones. Se entenderían «de oficio» el Director general, el Jefe de la Explotación, el Gerente del Giro, el Jefe de la Biblioteca, el del Museo y el del Departamento de Cartografía, e igualmente se establecía para Negociados respecto de la Dirección, pero no con otros organismos –lo que se aplicaba a los restantes servicios–.

La Ley de Bases de 1 de julio de 1932, reorganizando los servicios de Correos, reincidía en esta estructura, así la base 9.ª, que establecía en la Dirección un Gabinete del Director general «constituido por los Negociados que fijen los reglamentos», una Gerencia de Servicios postales, otra del Giro postal, y otra para la Caja postal de Ahorros, así como la Inspección del Ramo. Aunque los servicios de Comunicación radicaban entonces en la Subsecretaría correspondiente en el Ministerio de Gobernación, la Ley se cuidaba de decir, en cuando a la dependencia orgánica, que «los servicios y el personal de Correos dependerán del ministro

⁷¹ *Gaceta* de 16 de febrero. La Exposición, ya citada por Canales Aliende, razonaba que «el Correo requiere un órgano directivo semejante al de una gran empresa industrial, en vez de un Centro excesivamente frondoso de burocracia, que entorpezca las evoluciones naturales de los servicios. Hay, pues, que transformar la Dirección general en un órgano vivo para que responda a su elevada misión en beneficio del interés público, haciendo una reducción de Negociados que no tienen justificación alguna». Pero añadía más, «hay también que dar unidad al mando, disgregado ahora entre tanta dependencia. Mas esa pretendida unidad no es posible si no se separa la función verdaderamente directiva de la que corresponde a la explotación en su aspecto centralizador, tal y como se ha hecho en diversos países. Un Director rodeado de numerosos Negociados que le agobien con asuntos que no deben llegar hasta él, por ser incidencias previstas y con su cauce legal dentro de la explotación de los servicios, o delega en los respectivos Jefes de los Negociados– con lo que la unidad de mando se rompe–, o queda privado de toda iniciativa de reorganización, porque el trámite le absorbe. La solución que se ha dado a este problema en casi todas partes es la creación –que no supone aumento de personal ni de gasto alguno, antes al contrario– de la explotación de los servicios postales, en la que se agrupen los que deban continuar centralizados y que no son de la competencia de la Dirección».

correspondiente, quien tendrá como Delegado al Director general y como órgano asesor al Consejo Superior de Correos».

Sin embargo, toda esta organización será rectificada más adelante, y un Decreto de 14 de noviembre de 1934 autorizaba al Ministro para presentar un proyecto de ley derogando las de Bases de 9 de marzo y 1 de julio de 1932. Se argumentaba que estas leyes «ha encontrado en la realidad obstáculos semejantes para el total desarrollo de sus bases, y consecuencias perturbadoras muy parecidas en lo poco que de su cuerpo legal pudo llevarse a la práctica, y por cierto que con procedimientos no siempre indiscutibles». Este encargo se materializará en la Ley de Bases de 29 de diciembre de 1934, que derogaba las disposiciones referidas y, a la espera de nuevos Reglamentos orgánicos, el personal del Ramo de Correos se regiría por el Reglamento orgánico de 11 de julio de 1909. Conforme al artículo 7,

«la Dirección general de Correos tendrá a su cargo en la forma y amplitud que disponga el Gobierno, los servicios de manipulación y transporte de la correspondencia de toda clase entre dos puntos distintos, así como los de Giro Postal, Caja Postal de Ahorros, Paquetes postales, suscripción a periódicos, cobros de efectos, reembolsos, cheques postales, cuentas corrientes y todos aquellos que estén establecidos por la Unión Universal de Correos o que se establezcan en lo sucesivo».

La organización en la primera mitad de 1935 da muestra de las dimensiones que revestía el organismo⁷²: adscritos al servicio de Correos, diversos funcionarios (Personal técnico, Personal Subalterno, Inspector general, Inspectores centrales y Gerente de los servicios postales); una Sección de Ambulantes; los siguientes Negociados –distintos de la organización de 1932–: Material, Internacional, Legislación, Correspondencia ordinaria, Correspondencia privilegiada, Justicia, Paquetes postales, Gerente giro, Contabilidad, Internacional, Caja Postal de Ahorros, Ambulantes y Ferrocarriles, Conducciones, Contabilidad, Estadística, Habilitación, Edificios, Locales y obras, Biblioteca y Museo, Talleres gráficos, Archivo de personal, Archivo general, Correspondencia caducada, Registros de Entrada, Registros de Salida, Planos y publicaciones geográficas, Colegio de Huérfanos, Asociación Benéfica, Sociedad de Socorros y Comisión de Sanciones. Una Asesoría jurídica con dos abogados del Estado; Cargos facultativos, con dos arquitectos, un ingeniero y un médico. En la Administración del Correo central: un administrador, un interventor, un oficial mayor, un habilitado, un secretario y dos inspectores provinciales. Un funcionario por cada uno de los departamentos de la Caja Postal de Ahorros: un Administrador general, contador, tesorero, Registro, Imposiciones, Reintegros, Cuentas corrientes, Capital, Fichero, Caja,

⁷² *Guía oficial de España*, 1935, pp. 734 ss.

Comprobación y Estadística, Archivo, Propaganda, Retiros obreros y un Secretario. Por último, las numerosas Administraciones principales y especiales de Correos.

La Dirección se verá sometida a los cambios a los que se verá afecto el Ministerio, pasando sus servicios y los de la Dirección de Telecomunicación a la Subsecretaría de Comunicaciones del Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones.

Tras la reversión de la Ley de Restricciones, será restablecida por Decreto de 28 de febrero de 1936 como «Dirección general de Correos y Telecomunicaciones», dentro del ministerio de Comunicaciones y Marina Mercante.

1.2.1.3 DIRECCIÓN GENERAL DE TELÉGRAFOS Y TELÉFONOS, LUEGO DE TELECOMUNICACIÓN

El punto de partida de la Dirección general de Telégrafos y Teléfonos es el mencionado Decreto de 15 de abril (*Gaceta* del 28), publicándose el mismo día un Decreto del 27 que, con el mismo argumento que en el caso de la Dirección de Correos –se trata de dos normas «gemelas»–, facultaba al Director de Telégrafos y Teléfonos para la firma de expedientes de orden ministerial hasta 25.000 pesetas.

La Dirección general de Telégrafos⁷³ asumiría progresivamente no solo los servicios propios, sino todos los de radiotelegrafía, radiodifusión y radiocomunicación que entonces se venían desarrollando, reforzando el protagonismo y la exclusividad del Cuerpo de Telégrafos. Se ha destacado, al respecto, que todos los Directores de Telégrafos nombrados por la República fueron telegrafistas, así Mateo Hernández Barroso, Miguel Sastre Picatoste, Manuel Biedma Hernández, Ramón Miguel Nieto, Luis Montes y López de la Torre y Julio Lara Ramón⁷⁴, y de hecho la Ley de 9 de marzo de 1932⁷⁵, que cambiaba su denominación a «Dirección general de Telecomunicación» reconocería el puesto de la Dirección como técnica y establecería que su Director fuese un funcionario del Cuerpo Técnico de Telégrafos. Esta ley establecía en su base 1.^a el cambio de denominación, y en la 2.^a que:

«Base 2.^a La Dirección general de Telecomunicación tendrá a su cargo, en la forma y amplitud que dispondrá el Gobierno, los Servicios de Telecomunicación en el territorio nacional, Colonias y Protectorado. Estos servicios comprenden los de Telégrafos,

Cables, Teléfonos, Radiotelegrafía, Radiotelefonía, Radiofusión y todos aquellos de comunicación o transmisión a distancia establecidos o que en lo sucesivo se establezcan».

⁷³ CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 234, la incluye entre las Direcciones pequeñas, inicialmente con secciones de Ingeniería y Teléfonos.

⁷⁴ OLIVÉ ROIG, *Telégrafos. Un relato de su travesía centenaria...*, p. 108, aporta un esbozo biográfico de cada uno.

⁷⁵ *Gaceta* de 11 de marzo.

La Base 6.^a establecía la forma en la que se estructurarían estos servicios: Dirección general, Junta Nacional de Telecomunicación –creada por la base 7.^a y encargada de la propuesta de medidas al Ministro, como órgano asesor con amplia esfera de actuación, y presidida por el Subsecretario–, la Junta de Personal o Comisión de destinos –creada por la base 8.^a–, la inspección central, Intervención y diversos Centros, Secciones y Estaciones.

Por Orden de 4 de abril de 1934 se derogaban las normas de traslados establecidas en 1932, y se estableció la libre disposición de los traslados de personal, y por Decreto de 6 de abril se suspendía la Junta de Personal, permitiendo el nombramiento ministerial de todos los cargos de dirección.

La derogación de las Leyes de 9 de marzo y 1 de julio de 1932, llevada a efecto por Ley de 19 de diciembre de 1934, supuso que el Personal de Telecomunicación se rigiese por el Reglamento de 23 de febrero de 1915. No obstante, el artículo 5 establecía el mantenimiento de su nueva denominación como Dirección general de Telecomunicación, y tendría a su cargo los servicios del Ramo, que comprendían «los de Telégrafos, Cables, Teléfonos, Radiotelegrafía, Radiodifusión, Televisión y todos aquellos de comunicación o transmisión a distancia establecidos o que en lo sucesivo se establezcan».

Su organización a principios de 1935 incluía⁷⁶: una Inspección general; las Secciones: 1.^a (Personal), 2.^a (Contabilidad general), 3.^a (Tráfico interior), 4.^a (Comprobación y estadística), 5.^a (Tráfico internacional), 6.^a (Comprobación del servicio internacional), 7.^a (Contabilidad internacional), 8.^a (Construcciones), 9.^a (Adquisiciones locales y mobiliario), 10.^a (Cables), 11.^a (Teléfonos), 12.^a (Radiocomunicación), 13.^a (Legislación y expedientes). En Madrid, el Centro provincial, con tres Jefes, uno del centro; y como Personal: dos Jefes de Administración de primera, cuatro de segunda y 19 de tercera; los restantes centros provinciales, cada uno a cargo de un Jefe. Figuraba también la Escuela Oficial de Telecomunicación, con un Director, un Jefe de Estudios y un Ingeniero, así como Laboratorio, Talleres y Giro Telegráfico. La Asociación de Auxilio de Mutuos de Telégrafos, con un vocal perpetuo y una Comisión permanente compuesta de un Presidente, dos vicepresidentes, dos contadores, dos interventores y nueve vocales, así como una Comisión de Sanidad y otra Gestora. Además, una plantilla de Ingenieros repartida en las secciones de Ingeniería, Cables, Teléfonos, Radio, una Escuela oficial, un Laboratorio, Talleres. Central telefónica, Madrid central, Barcelona, Bilbao, Canarias, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

Como consecuencia de la Ley de Restricciones, sus servicios pasarán a la Subsecretaría de Comunicaciones, hasta el restablecimiento del Ministerio con el Frente Popular.

⁷⁶ *Guía oficial de 1935*, pp. 726 ss.

1.3 Directivas políticas y desarrollo del servicio

De la temprana actitud de la República frente a los servicios de Comunicaciones, y más en concreto frente a las concesiones de un servicio que se consideraba privativo del Estado, da idea que el 18 de junio de 1931 se publicase en la *Gaceta* una Orden del día 15 desestimando instancia de la Compañía Internacional de Radio (España) para que se le otorgase una concesión general de servicios radio-telegráficos internacionales⁷⁷.

Las acciones de calado sobre las Comunicaciones habrían de demorarse un poco. En el Consejo de Ministros de la mañana del 27 de noviembre de 1931, Azaña refiere que «se ha aprobado un proyecto de ley del ministro de Comunicaciones, que ya habíamos examinado en otros Consejos. El primer proyecto lo rechazamos, porque entregaba el correo y el telégrafo a los sindicatos. El nuevo proyecto ha pasado, contra el voto de Prieto, que pretendía que no se autorizase al ministro para leerlo. Martínez Barrio se ha dolido, y ha insinuado que dimitiría. El ministro tenía razón, y se la hemos dado»⁷⁸.

El proyecto a que se refiere fue, efectivamente, leído en las Cortes⁷⁹, constaba de 39 bases, 1 adicional y 7 transitorias. En primer lugar, establecía las oficinas postales fijas, clasificando las oficinas en: «Administraciones principales», en todas las capitales de región o provincia y en aquellas poblaciones —cita Cartagena, Ceuta, Gijón, Jerez de la Frontera, Linares, Mahón, Melilla, Santiago y Vigo— que dispusiese el Ministro previo informe del Consejo Superior de Correos, tendrían jurisdicción en el territorio determinado y ejercerían la dirección e inspección de las oficinas; «Administraciones especiales», funcionando con régimen de Administración principal en Tánger y Andorra la Vieja; «Estafetas», en poblaciones que excedan de 5.000 habitantes o «o cuya importancia postal así lo requiera» y que podrían ser «centrales» con autonomía y «sucursales» sin ella, «de alcance» en estaciones férreas, «de enlace» para cambio de correspondencia entre oficinas móviles, y «de cambio» para expedir y recibir correspondencia internacional; y Carterías, para las oficinas de los restantes núcleos. Las oficinas serían dirigidas por personal del Cuerpo técnico y, salvo estafetas de alcance y de enlace, habilitadas «para todos los servicios» (2.^a). Al

⁷⁷ En la exposición se aludía al expediente incoado en 1929 por la mencionada compañía, así como a los informes de la extinguida Junta Técnica e Inspector de Radiocomunicación y a los estudios de la Comisión mixta nombrada el 27 de septiembre de 1930 —que se disolvía por el artículo 2.º—, justificando la desestimación en la inexistencia de precepto legal que autorizase la concesión; en no responder esta «a necesidad urgente de interés público» que permitiese eludir el trámite parlamentario, sino que había de celebrarse subasta pública conforme a la ley de 1907 y la de Contabilidad de la Administración; y en que si las concesiones vigentes obstaculizaban ya un plan de conjunto, la situación empeoraría con otra concesión».

⁷⁸ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 498, 27 de noviembre de 1932.

⁷⁹ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes...*, apéndice 1.º al núm. 84, fechada la autorización el 28 de noviembre y el proyecto el 2 de diciembre.

margen de las oficinas se preveían buzones y casilleros en zonas más aisladas, así como servicios de enlace entre oficinas: estafetas móviles, expediciones en vagón-despacho, transporte por carretera, conducciones marítimas y terrestres, carteros peatones, etc. De la imbricación de los servicios de Comunicaciones y Transportes da buena muestra la base 5.^a, que establecía que «los horarios de trenes que conduzcan oficina postal, propuestos por las Compañías ferroviarias o por Correos, en la forma reglamentaria, serán objeto de acuerdo entre los Ministerios de Fomento y Comunicaciones», resolviendo el Consejo de Ministros en caso de discrepancia –lo que también se aplicaba a los buques-correos, aunque solo Comunicaciones concedía la bandera de Correo Marítimo–. En lo que respecta a la Administración central, se afirmaba la dependencia de los servicios y personal del Ministro de Comunicaciones, «quien tendrá como delegado al director general y como órgano asesor al Consejo Superior de Correos» (6.^a). Al director general, designado libremente por el Ministro, correspondería «la inmediata disposición del personal y dirección del servicio» (7.^a) y la dirección estaría integrada por (9.^a): a) gabinete del director general, con los Negociados fijados reglamentariamente»; b) gerencia de los servicios postales; c) gerencia del Giro postal y servicios afines; d) gerencia de la Caja postal de Ahorros; e) inspección general del Ramo; gerencia de servicios postales e inspección general albergarían secciones especiales para los servicios ambulantes; la Jefatura de todos los organismos y los negociados del gabinete se conferiría a funcionarios técnicos. Por su parte, el Consejo Superior de Correos (8.^a), cuya tarea principal era proponer al Ministro las medidas de perfeccionamiento y desarrollo de los servicios, pero que sería oído «en los proyectos de alteración de tarifas, de reorganización del sistema postal y de reforma o creación de servicios», informando en los proyectos de presupuesto o asesorando al Ministro a su requerimiento. En cuanto a su composición «estará constituido por representaciones del Estado, de los usuarios y colaboradores del Correo y del personal postal», bajo presidencia del Ministro, vicepresidencia primera del subsecretario y segunda del director general, siendo consejeros: a) director general del tesoro, director general de Aeronáutica civil, un subgobernador del Banco de España designado por su Consejo, un ministro del Tribunal de Cuentas, el interventor general de la Administración del Estado, un delegado de cada uno de los Ministros de Marina, Fomento y Trabajo, el inspector general de Correos, el gerente de los Servicios postales, el gerente del giro postal y el gerente de la Caja postal de Ahorros; b) un representante de cada una de las entidades siguientes: Consejo Superior de las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Navegación; Unión de Empresas Periodísticas Madrileñas; Federación de Empresas Periodísticas de provincias; Asociación de Prensa; Cámara Oficial del Libro; Casa del Pueblo de Madrid; Compañías de Ferrocarriles; Compañías de Navegación subvencionadas «y de cuantas entidades estime el Ministro que deben contribuir a su mejor asesoramiento», y c) seis funcionarios

del Cuerpo técnico elegidos por el mismo. Además de las previsiones en cuanto a locales y material, también contenía las relativas al personal (15.^a-27.^a), encargado de «ejecutar, dirigir e inspeccionar todos los servicios confiados y que se encomienden al Correo», constituyendo Corporaciones: a) Cuerpo técnico, encargado de «la ejecución especializada y la dirección e inspección de todos los servicios», accediéndose por oposición para menores de treinta años con título de Bachiller o equivalente, no habiendo categorías internas y siendo la jefatura accidental y la designación para los puestos de mando –conforme a las condiciones reglamentarias– por el Ministro tras propuesta en terna por una comisión de destinos; b) Cuerpo de auxiliares masculinos, encargados de «la ejecución no especializada de los servicios que no estén expresamente atribuidos a otros funcionarios o agentes del Ramo», integrados a mitad con personal de oposición y con carteros urbanos y rurales y personal subalterno; c) Cuerpo de auxiliares femeninos, para «trabajos de carácter burocrático» y venta de sellos –donde no hubiese viudas o huérfanos de funcionarios postales que alegasen su derecho al servicio–, accediéndose por oposición; d) Cuerpo de carteros urbanos, que constituían con los mensajeros «el órgano distribuidor a domicilio de la correspondencia y giros postales», ingresándose por oposición salvo el derecho reconocido a los mensajeros; e) Cuerpo de subalternos de Correos para «realizar las operaciones mecánicas del servicio, incluso el desempeño de las porterías y los menesteres propios de los ordenanzas en los organismos centrales, provinciales y locales y en las oficinas ambulantes», ingresándose por concurso-examen con preferencia en caso de haber sido peatón o cartero rural. Por otro lado, sin constituir Corporación: carteros rurales, peatones –ambos nombrados por el Director general previo examen-concurso–, mensajeros en las poblaciones que se acordase para «atender a las necesidades de un perfecto y rápido servicio de distribución de la correspondencia interior, repartiendo además la correspondencia urgente», ingenieros industriales y peritos mecánicos, conductores y operarios mecánicos, arquitectos, médicos –para Ingeniero, Arquitecto, Perito o Médico del servicio, nombrados por el Ministro, se accedería por concurso-examen con preferencia para funcionarios del Ramo–. Finalmente, se incluían servicios a crear (bases 28.^a-29.^a): 1.º Pequeños paquetes, 2.º Suscripciones a periódicos, 3.º Cobro de efectos comerciales, 4.º Cheque postal, 5.º Venta de libros en localidades carentes de librerías; y otros a modificar, regulando los servicios admitidos contra reembolso, estableciendo categoría especial con tarifa reducida para libros, facultando al gobierno para ampliar el importe, mecanizar la Contabilidad o modificar tarifas de los giros postales, disolviendo el Consejo de Vigilancia de la Caja Postal de Ahorros –sus funciones las asumiría el Consejo Superior de Correos– o estableciendo la composición del Consejo de Administración de la Caja Postal de Ahorros. En las bases transitorias se contemplaban créditos para la construcción de Casas de Correos, mecanización de servicios de correspondencia ordinaria en

Madrid y Barcelona, mecanización del giro postal, adquisición de vehículos, desinfección de sacas, etc.

No fue el único proyecto presentado. El 8 de diciembre se leía otro proyecto de ley de Bases para la organización de los servicios de Telecomunicación⁸⁰, nombre que se daría, conforme al artículo 1.º, a la Dirección general de Telégrafos y Teléfonos, que se haría cargo (2.º) de los servicios de Telecomunicación «en el territorio nacional y colonias», y que comprendían Telégrafos, Cables, Teléfonos, Radiotelegrafía, Radiotelefonía, Radiodifusión «y todos aquellos de comunicación o transmisión a distancia, establecidos o que en lo sucesivo se establezcan». Conforme al artículo 3.º se razonaba que «dada la índole nacional y de soberanía de los servicios de Telecomunicación, el Gobierno procederá, en las condiciones y tiempo posibles, a revertir a la función estatal todas aquellas concesiones de estos servicios que existen actualmente», pudiendo incautarse en todo o en parte de los servicios que hayan sido objeto de concesión. Además de regular de forma prolija todo lo relativo al Cuerpo de Telégrafos, cuyo personal procedería necesariamente de la Escuela Oficial de Telecomunicación, establecía para el desarrollo de los servicios (8.ª) una Dirección general, una Junta Consultiva, un organismo de Inspección e Intervención, y Centros, Secciones y Estaciones de primera, segunda y tercera categoría.

Fechado el 9 de diciembre se presentó un Proyecto de ley sobre régimen de concesiones de los servicios de telecomunicación⁸¹, que abiertamente declaraba la necesidad de reversión de los servicios al Estado –en términos similares a los anteriormente descritos– y en su artículo 1.º:

«Se autoriza al Ministro de Comunicaciones para revisar las actuales concesiones de servicios de Telecomunicación, pudie[n]do llegar incluso a la incautación de aquellos cuya reversión anticipada no signifique indemnización inmediata o considerable del Estado a las entidades concesionarias. Esta revisión tendrá por objeto principal modificar las condiciones económicas de las concesiones para que no haya perjuicio del Estado y también el de igualar en lo posible los derechos y obligaciones de todos los concesionarios, dejando a salvo las necesidades de la defensa nacional, la soberanía del Estado y el cumplimiento de las leyes de la Nación».

⁸⁰ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, apéndice 2.º al núm. 87.

⁸¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, Apéndice 5.º al núm. 88. Parece que este proyecto no iba destinado a la reversión de la concesión a Telefónica, o no lo declaraba abiertamente, pues en su exposición cita diversas concesiones anteriores, así telegráficas desde 1872, a la *Eastern Telegraph*, en 1873 a la *Direct Spanish Telegraph*, en 1922 a la *Diu Cavi Telegrafici Sotomirini*, esta última ampliada en 1924 y, ese año, a la *Deutsch Atlantische*, como radiotelegráficas, inicialmente explotadas por la Compañía Nacional de Telegrafía sin Hilos, luego concedidas ala Sociedad Anónima Radio-Argentina y Transradio Española, S.A., en 1927 y, al año siguiente, a Radio-Cuba y Radio-Brasil, esta última anulada posteriormente. Señalaba que estas concesiones vulneraban la ley de 26 de octubre de 1907, que imponía que la concesión debía realizarse mediante subasta «entre entidades nacionales».

Junto a ello, se establecían unas reglas genéricas para futuras concesiones, solo posibles en casos «que por razones muy justificadas de índole internacional» se estimase conveniente otorgarlas «a entidades españolas», de forma que: a) La concesión solo podía afectar a servicios internacionales y otorgarse a entidades españolas; b) especificarían la participación del Estado en los beneficios de la explotación; c) solo comprenderían «lo taxativamente expresado» sin interpretarse de manera extensiva, requiriendo una nueva concesión para cada nueva instalación; d) no se otorgaría ninguna concesión «sin que previamente se demuestre la posibilidad de la subsistencia del servicio con sus propios medios»; e) las entidades estarían obligadas a adherirse a los Convenios y reglamentos internacionales vigentes «y a los que en lo sucesivo sean aceptados por el Estado español», cumpliéndolos tanto en las disposiciones obligatorias como en las facultativas «en la forma y medida que sean admitidas por la Administración española»; f) el Estado ejercería la intervención e inspección que estimase conveniente tanto en la instalación como en la contabilidad; g) las entidades serían consideradas en el régimen internacional «como administraciones de tránsito»; y h) el Estado tendría la facultad por razones de gobierno o interés público «de declarar caducadas las concesiones, de incautarse de las estaciones e instalaciones de toda clase y también de la explotación del servicio», de forma temporal o definitiva, indemnizando conforme se hubiese previsto en la concesión.

A escasos días de la crisis de gobierno de diciembre de 1931, se pretendió acelerar la anulación del contrato con Telefónica⁸², siendo ministro todavía Martínez Barrio, y así lo relata el propio Azaña: «Ayer, en la sesión de las Cortes, se me acercó Martínez Barrio con la pretensión de que le firmase el decreto para presentar a las Cortes el proyecto anulando el contrato con la Telefónica. Este proyecto ha estado unos cuantos meses en poder de la "comisión jurídica asesora". Lo ha devuelto hace pocos días. Martínez Barrio quiere presentarlo, porque es una oferta del Gobierno, y en vísperas de crisis, lo apresura, por si tuviese que salir del Ministerio. Yo le dije ayer a Martínez Barrio que una cosa tan grave debía pasar por el Consejo, antes de llevarla a las Cortes, y que no me parecía bien presentarlo sin más que una conversación entre los dos. Por eso se ha reunido el Consejo esta tarde. Han oído el proyecto y, sin ninguna objeción, se ha acordado leerlo en las Cortes»⁸³. El proyecto de ley de 10 de diciembre de 1931 declaraba «ilegal y nula la adjudicación, reforma y ampliación del servicio telefónico nacional» hecha con arreglo a las Bases del Real Decreto de 25 de agosto de 1924 a la CTNE; pretendía declarar de utilidad pública la red telefónica con todos sus elementos y emplazaba al Ministro a presentar un proyecto de ley

⁸² Esta cuestión, al menos en lo que afecta al primer bienio, ha sido tratada por MARTÍNEZ OVEJERO, Antonio, «Azaña versus Telefónica, los límites del poder», *UNED. Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V (Historia Contemporánea), t. 16, 2004, pp. 121-148.

⁸³ AZAÑA, *Diarios completos*, pp. 520-521, 10 de diciembre de 1931.

sobre la indemnización; hasta la consumación de la expropiación, los servicios quedarían intervenidos por el Estado.

Tal era la declaración de intenciones sobre los propósitos iniciales del Gobierno de la República en torno a estos servicios. La crisis de Gobierno de diciembre de 1931 fue decisiva para el departamento de Comunicaciones. En primer lugar, según se desprende del relato del presidente del Gobierno, la intención era nombrar ministro a Largo Caballero para adjudicar a Comunicaciones la Dirección General de Ferrocarriles, de forma que el problema ferroviario lo enfrentase un socialista⁸⁴; finalmente, se barajó el nombramiento del consejero de Estado Ramón Carande, cuya agrupación se había negado a participar en el Gobierno⁸⁵, y no dio tiempo a encontrar un titular.

El Ministerio de Comunicaciones quedaba, pues, en ejercicio interino del titular de Gobernación, Santiago Casares Quiroga, y en esta situación permanecería hasta el 31 de marzo de 1932, en que desaparece con la Ley de los Presupuestos Generales, sin que nada diga el articulado de su supresión.

Los servicios de Telecomunicación se verían afectados por la reorganización impuesta por la Ley de Bases de 9 de marzo de 1932 –siendo Ministro interino Casares Quiroga–, deudora en líneas generales, aunque con diversas ampliaciones, del proyecto presentado a las Cortes en 1931. Esta norma reorganizaba los servicios de Telecomunicación, que quedaban a cargo de la Dirección general que

⁸⁴ *Ibidem*, p. 527, 13 de diciembre, relatando una conversación con Fernando de los Ríos, para expresarle su intención de contar con los socialistas, confiesa que «mi plan era llevar a Largo Caballero al Ministerio de Comunicaciones y agregar a este ministerio la Dirección de Ferrocarriles, para que sea un socialista el que afronte a los ferroviarios». El rumor trascendió, sin conocimiento del titular previsto, y serviría para justificar el malestar del Partido Radical. Azaña aclarará que el reajuste solo estaba pensado para el caso, que no llegó a producirse, de nombrar a Largo Caballero en Comunicaciones.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 534, 15 de diciembre, un día antes de nombrarse el nuevo Gobierno y a falta de un ministro de Estado y otro de Comunicaciones, Ramos acudía en busca de Zulueta para la primera cartera, mientras que Azaña fue a media tarde de ese día a hablar con Ortega y Gasset, que no quiso participar alegando que su formación prefería permanecer al margen, por lo que no hubo «para qué ofrecerle una cartera», que quizás habría sido la de Comunicaciones. Más tarde, habiendo aceptado Zulueta la cartera de Estado, reflexionaba Azaña: «pero aún no hay ministro de Comunicaciones. Como no puedo hacer un ministro socialista más, ni radical-socialista, ni quiero hacerlo de Acción, ni hay que pensar en más catalanes, ni en el grupo de Ortega, he de buscarlo entre los neutros. Repaso inútilmente la lista de diputados. Pienso en nombrar uno de fuera de las Cortes, y se nos ocurre el nombre de un consejero de Estado, Carande, republicano, que se distinguió como rector de la Universidad de Sevilla. Encargo a Ramos que haga una gestión cerca de él. De todos modos, la crisis ha de quedar resuelta esta noche, aún sin ministro de Comunicaciones. Todavía estoy un rato largo en la presidencia. Me llegan noticias de que lo de Carande ha trascendido, y que en el Congreso, los radicales socialistas, los socialistas y otros diputados lo ven mal, y protestan, diciendo que estuvo al lado de la dictadura. Creo que es falso. Ramos viene a decirme que ha hablado con Carande y que acepta, a reserva de consultar antes con Ortega, a cuyo grupo pertenece; yo no lo sabía». Esa noche era presentada la lista al Presidente sin ministro de Comunicaciones.

dejaba de llamarse de Telégrafos y Teléfonos, al tiempo que la base 3.^a establecía que «dada la índole nacional y de soberanía de los Servicios de Telecomunicación, el Gobierno procederá, en las condiciones y tiempo posible, a revertir a la función estatal todas las concesiones que existen actualmente», materia sobre la que el organismo consultivo podría proponer medidas al ministro.

Por lo que afecta a los servicios de Correos, poco antes de la desaparición del Ministerio, por Orden del 28 de marzo de 1932, se aprobaba el Reglamento para las jornadas extraordinarias de Trabajo en los servicios de Correos. Los servicios del Ramo fueron reorganizados, de forma paralela a los de Telecomunicación, por Ley de 1 de julio de 1932⁸⁶, también siguiendo la línea del proyecto de 1931. Esta Ley, en su base preliminar, establecía que:

«El Correo desempeñará en el territorio nacional, Colonias y Protectorados, los servicios públicos de correspondencia ordinaria, certificada y asegurada; paquetes postales, giro postal, Caja Postal de Ahorros y cuantos de análoga naturaleza se establezcan en el porvenir; servicios todos que serán dirigidos, intervenidos e inspeccionados por el Cuerpo Técnico de Correos»⁸⁷.

Por Decreto de 15 de abril de 1932 se creaba el Cuerpo de Subalternos de Correos, y una Orden de 8 de marzo de 1933 aprobaba el reglamento del Consejo Superior de Correos. En julio de 1934 se aprobaba un crédito extraordinario de 117.876,76 pesetas para satisfacer el importe de las horas extraordinarias del personal de Correos durante el mes de diciembre de 1933. Las cuestiones relativas a la organización del personal fueron las más reguladas, y así diversos decretos de amortización y reducción de plazas del personal del Cuerpo técnico, al tiempo que se convocaban numerosas oposiciones para las plazas subalternas y de Carteros.

Por Orden de 24 de diciembre de 1932 se habilitó al personal de Porteros que se encontraba prestando servicios en dependencias postales, ingresar en el Cuerpo de Subalternos de Correos solicitándolo al director general dentro del mes de enero, pues expone que «sin que se les consultase previamente, sin que por su parte se hiciera gestión alguna, los Porteros y Ordenanzas de Correos, algunos con muchos años de servicios, tuvieron que pasar a formar parte del

⁸⁶ *Gaceta* de 3 de julio. Además, por ley de 9 de noviembre de 1933, *Gaceta* de 11 de noviembre, se dio nueva redacción a la Base preliminar de la Ley de 1.º de julio, de la forma que sigue: «El Correo desempeñará en el territorio nacional y Colonias los servicios públicos de la correspondencia ordinaria, certificada y asegurada; paquetes postales, giro postal, Caja Postal de Ahorros y cuantos de análoga naturaleza se establezcan en el porvenir; servicios todos que serán dirigidos, intervenidos e inspeccionados por el Cuerpo técnico de Correos», eliminando los Protectorados del ámbito de aplicación de la norma.

⁸⁷ Esta redacción será modificada por una ley de 9 de noviembre de 1932, *Gaceta* de 11 de noviembre, eliminando la referencia a los Protectorados.

Cuerpo de Porteros de los Ministerios civiles. No se les despojó del cargo, pero sí de la dependencia, y, sobre todo, por supresión del Cuerpo a que pertenecían, se ven con frecuencia trasladados a otros servicios por exceso de plantilla en los postales, a que vienen desde antiguo consagrándose», aunque, como era habitual, en espera de vacantes para incorporarse a servicio activo. Una ley de 20 de diciembre de 1934 dictaba disposiciones relativas al ingreso en el Cuerpo, especialmente en cuanto a la reserva de plazas para las vacantes del archipiélago canario a los residentes en las islas.

En abril de 1932⁸⁸ se fijaba definitivamente la fecha de inauguración de las Conferencias Telegráfica y Radiotelegráfica el 3 de septiembre en Madrid. El 9 de diciembre de ese año, España firmaba el «Reglamento General de Radiocomunicaciones», que reservaba para la Administración la facultad de organizar los servicios de transmisión por telegrafía o telefonía sin hilos o de radiocomunicaciones, y que constituirá la base de la posterior legislación⁸⁹.

En septiembre de 1932, en el mismo diario que publicaba el anteproyecto del estatuto de funcionarios se daban noticias sobre la reorganización de los servicios de Comunicaciones⁹⁰. Mediante las declaraciones del subsecretario de Comunicaciones, entonces Ángel Galarza, se repasaban las normas recientes que afectaban al servicio, así la creación del Cuerpo de Mensajeros postales, con 200 plazas iniciales; un Decreto creando el Consejo Superior de Correos; otro para comenzar la construcción de Casas de Correos y Telégrafos⁹¹ en diversas localidades; otro, en fin, con las normas que regirían para el ingreso en el Cuerpo técnico de Correos.

En noviembre de 1932, todavía desaparecido el Ministerio de Comunicaciones, una ley de 10 de noviembre –de nuevo, deudora del proyecto presentado en 1931– facultaba al Ministro de Gobernación para «revisar las actuales concesiones de servicios de Telecomunicación, pudiendo llegar incluso a la incautación de aquellos

⁸⁸ Comunicación del Subsecretario, de 23 de abril, en la *Gaceta* de 30 de abril.

⁸⁹ Un repaso completo de la legislación sobre el servicio en CERVERA GIL, Javier, «La radio: un arma más de la Guerra Civil en Madrid», *Historia y Comunicación Social*, núm. 3, 1998, pp. 263-293, especialmente pp. 264-267.

⁹⁰ Diario *Luz*, 22 de septiembre de 1932, p. 2.

⁹¹ *Ídem*, hacía referencia al proyecto de obras de Correos y Telégrafos, que estaba previsto se realizase con «un tipo unitario o standarizado; pero dentro de ese tipo cabrá realizar otros dos cuando se trate de poblaciones típicas o cuando lo recomiende simetría en los lugares céntricos de las ciudades. Pero solo en estos dos casos se introducirán modificaciones en el tipo único». Por 10.250.000 pesetas: Cartagena, Ceuta, Córdoba, Coruña, Granada, La Línea, Jaén, Manresa, Melilla, Orense, Palma de Mallorca, Reus, Santa Cruz de Tenerife, Santiago de Compostela, Tarragona y Zamora. Por 11.250.000 pesetas: Alcoy, Alcira, Algeciras, Andújar, Antequera, Aranda de Duero, Astorga. Aviles, Badalona, Baracaldo, Benavente, Burgo de Osma, Burriana, Calatayud, Ecija, Eibar, Ibiza, La Carolina, Lorca, Mazarrón, Medina, Mérida, Miranda, Montilla, Montoro, Oríhuela, Plasencia, Porrino, Puerto de Sant a María, Ronda, Sabadell, San Fernando, Sanlúcar la Mayor, Sigüenza, Talavera, Tarrasa, Tolosa, Tortosa, Trujillo, Utrera, Vergara y Villanueva y Geltrú.

cuya reversión anticipada no signifique indemnización inmediata o considerable del Estado a las entidades concesionarias», y se argumentaba que el objeto de la revisión era «modificar las condiciones económicas de las concesiones para que no haya perjuicio del Estado, y también el de igualar en lo posible los derechos y obligaciones de todos los concesionarios, dejando a salvo las necesidades de la defensa nacional, la soberanía del Estado y el cumplimiento de las leyes de la Nación». Se habilitaba, por el artículo 2.º, al Ministro para «plantear, organizar y desarrollar todos los servicios de Telecomunicación», cuyas gestión competía a la Dirección general de Telecomunicación «salvo aquellos casos que por razones muy justificadas de índole internacional se estime conveniente otorgar a entidades españolas». En tal caso, las concesiones se llevarían a cabo mediante Decreto acordado en el Consejo de Ministros con arreglo a unas determinadas bases:

a) La concesión solo podrá afectar a servicios internacionales y otorgarse a entidades españolas.

b) Las concesiones especificarán la participación del Estado en los beneficios de la explotación.

c) Las concesiones solo comprenderán lo taxativamente expresado en cada una. No se interpretarán de una manera extensiva, y toda nueva comunicación o instalación será objeto de una nueva concesión especial.

d) No se otorgará ninguna concesión sin que previamente se demuestre la posibilidad de la subsistencia del servicio con sus propios medios.

e) Todas las entidades concesionarias quedarán obligadas a adherirse a los Convenios y Reglamentos internacionales referentes a Telecomunicación que estén vigentes en el momento de la concesión y a los que en lo sucesivo sean aceptados por el Estado español. Los cumplirán fielmente no solo en sus disposiciones obligatorias, sino también en las facultativas o discrecionales que contengan, en la forma y medida que sean admitidas por la Administración española.

f) El Estado ejercerá la intervención e inspección que estime necesaria o conveniente, según se disponga en cada caso, tanto en las instalaciones como en los servicios y en la contabilidad de las empresas concesionarias.

g) Las entidades concesionarias serán, con relación a España, consideradas en el Régimen internacional como administraciones de tránsito, a todos los efectos.

h) El Estado, cuando razones de Gobierno o interés público así lo aconsejen, tendrá la facultad de declarar caducadas las concesiones, de incautarse de las estaciones e instalaciones de toda clase y también de la explotación del servicio. La incautación podrá ser temporal o definitiva, indemnizándose a la entidad concesionaria en la forma y cuantía que se establezca en la concesión respectiva».

Estas cautelas frente a las concesiones del servicio y la pretendida anulación del contrato con Telefónica contrastan, como ya destacó Olivé⁹², con la naturalidad

⁹² OLIVÉ ROIG, «Las Telecomunicaciones y la Administración en España», p. 283.

con la que los dirigentes republicanos asumían, incluso, el conocimiento del espionaje llevado a cabo por la Compañía y la vulneración del secreto de la correspondencia, mencionando las anotaciones de Azaña de 2 de agosto. «"Rico (Gumersindo Rico, director de la Telefónica) nos prestó buenos servicios, contándonos todo lo que oía por teléfono y estableciendo vigilancia en algunos circuitos"»; y de 3 de diciembre de 1932. «"La conversación telefónica la oír la Compañía y la tomará taquigráficamente. Pero lo que vamos a decir al Gobierno americano, dice Zulueta, no hay inconveniente en que lo sepa también la Compañía"»; el autor considera que el monopolio y la posición «supralegal» de la Compañía coadyuvaron a la extensión de la red telefónica, sin llegar a ser el medio de masas en que se convertiría muchos años después.

A pesar de ello, los intentos por controlar la actividad de la Compañía hubieron de pasar por la negociación con esta, y así una Orden de 17 de marzo de 1932⁹³ resolviendo el recurso formulado por la Compañía Telefónica Nacional de España sobre el proyecto de contrato colectivo de trabajo aprobado por el Ministerio de Comunicaciones, ponía en vigor «todos los artículos del contrato colectivo de trabajo objeto de este recurso que hayan sido aceptados por ambas partes», estableciendo reglas para el personal de la Compañía y encargando la constitución, por el artículo 4.º, de un Jurado mixto nacional de Teléfonos que «quedará encargado, con arreglo a la legislación vigente, de resolver en definitiva todas las cuestiones pendientes» entre la Compañía y el personal.

Tanto las presiones de Estados Unidos como los innegables avances en la extensión de las líneas telefónicas desde la concesión, habían empujado al gobierno a un cambio de actitud y a entablar negociaciones con Telefónica. La cuestión quedaría zanjada con el famoso «no ha lugar a deliberar» sobre el contrato en la moción aprobada en las Cortes el 6 de diciembre de 1932. El Estado renunciaba oficial y definitivamente a la anulación del contrato.

En 1933 se promulgaban las leyes Aprobando el Convenio europeo de Radiodifusión, con el llamado Plan de Lucerna, firmado el 19 de junio de 1933, y el Convenio Internacional de Telecomunicaciones, autorizando la adhesión de España por la Zona de Protectorado de Marruecos y Colonias, firmado en diciembre de 1932.

En febrero de 1934, una Orden del Ministerio⁹⁴ trasladaba comunicación del Subsecretario de la Presidencia del Consejo desestimando el recurso de alzada que la Compañía Telefónica Nacional de España había interpuesto contra la Orden de 3 de noviembre de 1933, con motivo por la instalación por parte del Estado de una estación radioeléctrica de Telegrafía-telefonía.

⁹³ *Gaceta* de 17 de marzo de 1932.

⁹⁴ La Comunicación desde la Presidencia estaba fechada el 30 de enero, trasladada al Director general de Telecomunicación y al Delegado del Gobierno en la CTNE el 12 de febrero, *Gaceta* de 14 de febrero.

A partir de 1934 se produce la más importante normativa sobre el servicio de radiodifusión, destacando la Ley de 16 de junio, que en su primer artículo confirmaba el servicio como «función esencial y privativa del Estado», correspondiendo al Gobierno su desarrollo, lo que se materializaría a través de la Dirección General de Comunicación, asistida por una Junta Nacional (3). Además, establecía (2) que las estaciones son propiedad del Estado y no se podrían enajenar «ni ser objeto de concesión alguna». Para las concesiones ya existentes se estableció la continuación de las concesiones hasta su vencimiento, cuando serían objeto de acuerdos especiales para cada caso. En desarrollo de esta ley, un Decreto de 22 de noviembre de 1935 declaraba el servicio de radiodifusión de utilidad pública a efectos de servidumbres y expropiaciones forzosas. Además, diversas órdenes posteriores establecerían la vigilancia sobre los aparatos clandestinos.

A finales de 1934 se acometían nuevas reorganizaciones de calado, y por ley de 29 de diciembre de 1934⁹⁵ eran derogadas las leyes de bases de 9 de marzo y de 1 de julio de 1932. Aunque la reorganización estructural remitía a la vieja normativa de principios de siglo, en espera de redacción y promulgación de un Reglamento orgánico del Ministerio y los específicos de los servicios, la base 6.^a se cuidaba de señalar que:

«Dada la índole nacional y de soberanía de los servicios de Telecomunicación, el Gobierno procederá, en las condiciones y tiempo posible, a revertir a la función estatal todas las concesiones que existan actualmente.

El Gobierno podrá, en cualquier momento, ya por razones de índole pública o seguridad del país, incautarse en todo o en parte de los servicios que hayan sido objeto de concesión, dando cuenta a las Cortes».

Resultan de particular interés las declaraciones que el Ministro de Comunicaciones hacía en septiembre de 1935⁹⁶—estando pendiente de desarrollo la Ley de Restricciones— al comentar el proyecto de bases de Correos y Telégrafos. Indicaba que el proyecto se encontraba redactado desde finales de julio, en espera de conocer cómo afectaría el reajuste de la Administración. Señalaba que, tras el estudio de la normativa de restricciones, presentaría el proyecto «tal y como lo tenía redactado, con ligerísimos retoques». Continuaba realizando «una afirmación doctrinal y otra afirmación de lo que yo considero debe ser conducta de Estado. Para mí los servicios de Correos y Telecomunicación son servicios de Estado, y el Estado debe tener el monopolio de los mismos. No cabe, pues, otorgar concesión alguna de los mismos. Por ello la prestación de todos aquellos

⁹⁵ *Gaceta* de 1 de enero de 1935.

⁹⁶ *Heraldo de Madrid*, 12 de septiembre de 1935, p. 13. Se recogían en la misma página declaraciones de otros ministros, entre ellos el de Industria y Comercio y el de Obras Públicas, que regresaban de un viaje a Cataluña. El Ministro de Obras Públicas señalaba las necesidades apreciadas en el ámbito de las obras hidráulicas en la zona del Ampurdán.

servicios postales que hasta ahora hubiesen sido considerados como libres deberán cesar desde el momento en que el Estado los establezca, y los servicios de Telecomunicación sujetos a concesiones con anterioridad otorgadas deberán ser rescatados por el Estado, siempre, claro es, de conformidad con las cláusulas contractuales y dentro del menor plazo que nuestra capacidad económica lo permita». No obstante esta contundente afirmación, más adelante en las mismas declaraciones evidenciaba las limitaciones del Estado al referirse al problema del servicio de Correos en los pequeños pueblos, reconociendo la dificultad para su solución: respetar los derechos adquiridos para carteros rurales, creando Agencias postales y «quizás hasta concertando este servicio con aquellas Empresas concesionarias o arrendatarias de servicios públicos o monopolios del Estado y hasta con entidades bancarias, ya que tanto aquéllas como éstas tiene[n] una organización que está llegando a los más pequeños núcleos de población». Se proponía, igualmente, la refundición de estafetas y centros telegráficos bajo dirección de un mismo funcionario —que, por oposición, debía tener conocimientos del otro ramo—. Aunque el proyecto no prosperaría, el Ministro daba en la declaración idea de algunas de las previsiones: una «absolutamente indispensable» reducción de personal, considerando esenciales, en lo que se refiere a servicios postales, cinco grupos: Cuerpo técnico de Correos, Cuerpo auxiliar de Correos, Cuerpo de carteros urbanos, Cuerpo de ayudantes de cartería y agentes postales; se reducirían las plantillas a la mitad mediante la amortización de vacantes y reajuste de escalas. El ingreso se verificaría por oposición de doble turno, libre y restringido⁹⁷, dejando a discreción ministerial los altos cargos.

Continuaba el Ministro las declaraciones hablando todavía del contrato con Telefónica, planteaba que «o se va a la rescisión del contrato con la Telefónica o a su rescate o se va a la coordinación de servicios con ella», apostando por la segunda opción, que implicaría la revisión del contrato. El distinto régimen de telégrafos y de teléfonos ocasionaba ciertas eventualidades: teniendo Telefónica la exclusividad del servicio, pero sin la obligación de instalar el teléfono mas que en capitales de distrito de más de 4 mil habitantes, «queda, pues, una enorme zona al margen del servicio telefónico», para la que Estado y compañía debían buscar una solución. Desde una perspectiva más amplia, era necesario buscar una coordinación de telégrafos y teléfonos, existiendo lugares con ambos servicios y otros muchos sin ninguno de ellos.

1.4 Realizaciones

En relación con los servicios de Comunicaciones, las novedades más destacadas se refieren a su articulación como Ramo independiente en el seno de la

⁹⁷ El restringido se contemplaba «para que los auxiliares puedan ingresar en el Cuerpo técnico y para que los subalternos puedan ingresar en el auxiliar».

Administración, aunque su funcionamiento, como se ha señalado, era en la práctica bastante autónomo dentro del Ministerio de Gobernación.

En el ámbito de Correos, gran parte de las Casas y Estaciones habían sido ya creadas durante la Dictadura, aunque la problemática recurrente de este servicio radicaría en torno al personal, especialmente dada la amplitud y variedad de las escalas de subalternos, en las que habrá una gran movilidad y transferencia con subalternos de otros cuerpos, especialmente de Porteros.

Sobre el estado de los servicios materiales de Correos da idea una nota de finales de 1931⁹⁸, haciendo referencia a una propuesta para una ley de bases, que atendía a «medios de transporte, factor esencialísimo, y, sobre todo, en los coches para las líneas ferroviarias. Hay pocos para los que se necesitan; son deficientes –algunos carecen de alumbrado» y no tienen construcción adecuada ni capacidad», señalando la necesidad de renovar todos los coches; y se señalaba también la renovación del servicio de automóviles y la creación de parques propios de Correos.

Una de las cuestiones más complejas a las que hubo de hacer frente la República, como fue la revisión de la concesión de los servicios de Teléfonos a la CTNE, incluso abogando por la anulación del contrato y el monopolio estatal, no prosperaría.

Del interés del Ejecutivo por la actualidad en los servicios de telecomunicaciones da idea el Decreto de 27 de noviembre de 1931⁹⁹, que creaba una Junta preparatoria de cara a la celebración en Madrid de las Conferencias Internacionales Telegráfica y Radiotelegráfica Universales –cuya celebración había sido ya establecida durante la Dictadura–, previstas para septiembre de 1932. Como base de esta junta se utilizaba la creada por Orden de 16 de julio de 1931, ampliada con dos representantes designados por los ministerios de Guerra y Marina, y dos de la Dirección general de Marruecos y Colonias. El artículo 3.º preveía la apertura del organismo a las entidades «relacionadas con los servicios de telecomunicación» que el Ministro estimase conveniente, pudiendo designar un representante con voz y sin voto. La organización de las Conferencias y presidencia de la Junta (6.º) quedaba a cargo, por delegación del Ministro de comunicaciones, del Director general de Telégrafos y Teléfonos, que jugaría un papel protagonista a cargo de la organización de las Conferencias.

El 13 de julio de 1931, durante la sesión preparatoria de las Cortes Constituyentes, tenía lugar por la noche un Consejo de Ministros en el Congreso

⁹⁸ ABC, Miércoles 2 de diciembre de 1931, p. 21. Añade *El Heraldo de Madrid*, la noche anterior, p. 9, otras dificultades: en el Palacio de Comunicaciones no estaban mecanizados los servicios de correspondencia ordinaria, y diversas vicisitudes en el servicio de carga y descarga dilataban el proceso y exponían la correspondencia, de hasta 160 toneladas diarias, a diversas inclemencias al aire libre.

⁹⁹ *Gaceta* de 1 de diciembre.

en el que se decidía prescindir de la transmisión radiada de las sesiones de las Cortes¹⁰⁰, a pesar de lo cual la radio se anunciaba en la prensa aprovechando la coyuntura de las Constituyentes.

Precisamente será la introducción de los servicios de radiocomunicaciones, gestionados entonces por el personal de telégrafos, una de las novedades más destacadas frente a otros períodos. De hecho, en el estallido de la Revolución de octubre de 1934, los servicios de telégrafos y teléfonos resultaron cruciales en los momentos iniciales, como se desprende del relato de Lerroux¹⁰¹, que tras pasar a la firma de la declaración del estado de Guerra por el Presidente, «marché directamente al Ministerio de la Gobernación. Había que operar rápidamente, por telégrafo»; desde allí recibiría noticias del resto de territorio y se pondría en contacto con el general Batet, para lo que «el Subsecretario nos sirvió de intermediario, manejando el teletipo»; «el telégrafo y el teléfono funcionaban sin cesar»; finalmente, tras recibir las noticias de las alteraciones en toda España, y dadas las órdenes desde el Ministerio de la Guerra para reprimir la revuelta en Asturias:

«Fue en esos momentos cuando consideré necesario ponerme en comunicación con el país entero por medio de una emisora de radio.

Se acudió a la Unión Radio. Urgoiti compareció en el acto, sin vacilar, sin reparar en riesgos. Montó en el despacho del Ministro el servicio de micrófonos.

Entretanto, apartado en el hueco de un balcón para aislarme un poco de las personas reunidas al otro lado del salón, me senté en una butaca, con un bloque de cuartillas y un lápiz entre las manos, y sobre el brazo del sillón redacté la proclama que a las diez de la noche leí emocionado y emocionó a España entera».

Entre las novedades en lo que afectaba al servicio propiamente telegráfico, que seguiría siendo el principal medio de comunicación, se ha destacado, durante la dirección de Ramón Miguel Nieto, «el establecimiento de un “enlace radioeléctrico bidireccional” entre Madrid y Baleares que promovió en septiembre de 1934»¹⁰². No obstante, los servicios de telegrafía de la propia Administración se encontraban desarrollados, y existían en 1935, al menos, 23 gabinetes

¹⁰⁰ *Ahora*, 14 de julio de 1931, núm. 180, p. 4, habría sido Maura, en su visita al salón de sesiones, quien se habría llevado mala impresión de la instalación, trasladándolo al Consejo, que decidía prescindir de la transmisión argumentando que se evitaban así incomodidades para los diputados de la zona alta. Paradójicamente, ese mismo día algunas marcas intentaban aprovechar la ocasión: «¡Oiga desde su casa las Cortes! España entera está pendiente de las discusiones de las Cortes. Las sesiones serán transmitidas por radio llevando a todos los hogares la emoción del resurgimiento nacional», anunciaba Philips Ibérica S.A.E., p. 21.

¹⁰¹ LERROUX, Alejandro, *La pequeña historia de España*, pp. 318-319.

¹⁰² OLIVÉ ROIG, *Telégrafos. Un relato de su travesía centenaria...*, p. 112.

telegráficos en las dependencias centrales del Estado¹⁰³: Congreso de los Diputados; Delegación de Hacienda; Dirección General de Sanidad; Dirección General de Seguridad; Dirección General de Trabajo; 1.ª División Militar; Gobierno Civil; Instituto Geográfico; Instituto Meteorológico; Ministerio de Gobernación; Ministerio de la Guerra; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Instrucción; Ministerio de Justicia; Ministerio de Marina; Ministerio de Obras Públicas; Palacio de Justicia; Presidencia del Consejo; Presidencia de la República; Subsecretaría de Industria y Comercio; Tribunal de Garantías; Instituto de Reforma Agraria.

Haciendo referencia a la extensión de las líneas telegráficas internas, se ha señalado, para un período más amplio, que:

«Entre 1900 y 1936 se realizó un importante esfuerzo inversor para transformar la red radial en una en forma de malla, que enlazó entre sí importantes ciudades como Barcelona, Valencia, Sevilla y La Coruña sin la necesidad de pasar por Madrid. De los 29.030 kilómetros de 1900 se pasó a los 53.381 kms de 1935 (un crecimiento del 83,9%), y las oficinas telegráficas pasaron de las 1.491 de 1900 a las 2.680 de 1935 (un crecimiento del 94,6%), a la vez que se incrementó la capacidad de gestión del tráfico por el aumento de los kilómetros de cable tendido (por una misma línea podían discurrir varios cables telegráficos). En 1900 los 29.030 kms de líneas soportaban 72.114 kms de cables (conocidos como kms conductores), en 1935 los 53.381 kms de líneas llevaban 147.787 kms de cables conductores, un incremento del 104,9%»¹⁰⁴.

Por su parte, las líneas exteriores habían experimentado análogo crecimiento:

«En 1900 existían 3.289,849 kilómetros de cables submarinos tendidos entre las Islas Baleares (4 cables), las Islas Canarias (4 cables) y el norte de África (7 cables), que en 1934 se habían elevado a 7.353,290 kilómetros, distribuidos en 9 cables con Baleares, 10 cables con Canarias y 26 cables con el norte de África»¹⁰⁵.

Pese a la competencia del teléfono, «todavía en los años treinta del siglo xx el telégrafo continuaba siendo el sistema de comunicaciones más rápido y eficiente, la red telefónica todavía tardaría años en extender su servicio a amplios sectores de la sociedad»¹⁰⁶.

¹⁰³ OLIVÉ ROIG, «Las Telecomunicaciones y la Administración en España», en *De las señales de humo a la sociedad del conocimiento*, p. 279.

¹⁰⁴ OTERO CARVAJAL, «España y la construcción de la red global de telecomunicaciones, 1855-1936», pp. 27-28.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 24.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 28.

2. TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS

2.1 Antecedentes

Los servicios de Obras públicas y de transportes venían siendo desempeñados por el Ministerio de Fomento. Por Real Decreto de 18 de abril de 1900¹⁰⁷ se suprimía el Ministerio de Fomento, y se creaban en su lugar los de Instrucción pública y Bellas Artes y el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas, este último tendría a su cargo, conforme al artículo 3.º, «todos los servicios referentes a ferrocarriles, carreteras, canales, puertos, faros y balizas; y los relativos a la Agricultura, la Industria y el Comercio. Dependerá de este Ministerio el personal provincial de Fomento». La denominación del Ministerio volvería a ser Fomento por Real Decreto de 6 de octubre de 1905. En 1930 albergaba las Direcciones generales de Obras públicas, de Ferrocarriles y Tranvías, de Minas y Combustibles, y de Montes, Pesca y Caza.

En lo que afecta a las Obras públicas, uno de los proyectos más importantes de la República, como es el de prolongación de la Castellana, venía siendo prefijado en el marco del Ensanche de Madrid¹⁰⁸, para el que había ya un proyecto formado en 1921¹⁰⁹.

¹⁰⁷ *Gaceta* de 19 de abril de 1900, razonaba que la división departamental, autorizada por el artículo 20 de la entonces vigente ley de Presupuestos, «es ya antiguo ese propósito entre nosotros, y llegó a traducirse en forma legal en el Real Decreto de 7 de mayo de 1886 y en el presupuesto de ese año; y, en efecto, si se debe esperar alguna eficacia de la dirección y el impulso que un Ministro responsable lleve a la gestión de los negocios que se le entregan, si cabe confiar en que la especialidad de conocimientos de un Jefe, las iniciativas que haya demostrado en su vida pública, puedan ser de alguna utilidad cuando el Rey le llama a sus Consejos y el parlamento le presta su apoyo, es evidente que en los términos comunes de aptitudes y de esfuerzo humano no es prudente acumular bajo una sola responsabilidad directa y un impulso único, materias tan vastas y heterogéneas como las que constituyen hoy la competencia del Ministerio de Fomento. Creado por el Real Decreto de 28 de enero de 1847 con el nombre de Secretaría del Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras públicas, los servicios que en él se comprendieron han alcanzado tan considerable desarrollo, que desde la suma de 14.915.000 pesetas que importaban en el presupuesto de 1846 a 47 los créditos para esos servicios, se han elevado en el vigente á 80.736.421 pesetas 98 céntimos. En la obra de reconstitución de los organismos por medio de los cuales el Estado ha de impulsar el desenvolvimiento de la Nación, dotándola de medios para afirmar y mantener su personalidad independiente, hay dos órdenes de instituciones que reclaman urgentes reformas y necesarias actividades; la instrucción general y los intereses materiales que responden a las dos grandes fuerzas generadoras del progreso y de la riqueza de un pueblo, su cultura moral y sus instrumentos de producción, de trabajo y de cambio».

¹⁰⁸ CARBALLO, Borja; PALLOL, Rubén, y VICENTE, Fernando, *El ensanche de Madrid: Historia de una capital*, Madrid, Universidad Complutense, 2008.

¹⁰⁹ Véanse los *Informes facilitados por el Jefe de la sección de Ensanche de la Secretaría y por la Contaduría de Villa, en el expediente incoado por Decreto de la Alcaldía Presidencia, para la realización del plan general de urbanización del Ensanche de Madrid*, Madrid, Imprenta Municipal, 1921.

En 1929 el Ayuntamiento de Madrid convoca concurso para llevar a cabo un Plan para extender la ciudad, con importantes debates de fondo en el ámbito de diferentes concepciones de racionalismo. Así, la llegada de la II República «encuentra un campo abonado para hacer florecer las tensiones acumuladas. Las arquitecturas que surgen de esa situación serán la consecuencia de la dispersión de intereses contrapuestos y de una situación de crisis generalizada en la cual las opiniones sobre la ciudad, la arquitectura y la práctica profesional definirán un marco cambiante y de enorme tensión, respecto al cual las decisiones formales adquirirán un marcado carácter ideológico en el que, sin embargo, los dogmatismos, aun estando larvados, no llegarán a imponerse “reglamentariamente” desde alguna posición dominante. En este sentido, Madrid resulta una “ciudad abierta” en la que se da un amplio margen a la experimentación arquitectónica»¹¹⁰. Las Obras públicas habían sido impulsadas durante la Dictadura, especialmente durante el mandato del Conde de Guadalhorce, Ministro de Fomento entre 1925 y 1930, que había auspiciado avances en el mantenimiento de carreteras, creado las Confederaciones Hidrográficas y establecido un Plan de ferrocarriles que preveía la construcción de numerosas líneas de ferrocarriles secundarios –algunas ya proyectadas por la ley de 1877–. Los avances en los sectores de Transportes y Obras públicas tuvieron su reflejo en la celebración de la Exposición internacional de Barcelona de 1929 –ciudad que también tenía proyectado su Ensanche–, o en ciudades como Madrid, donde se llevaban a cabo proyectos públicos destacados, como la construcción de la Ciudad Universitaria, la renovación del Congreso o la finalización del Banco de España en el período 1927-1931.

Existe bibliografía abundante sobre la recepción de la arquitectura racionalista¹¹¹, cuyas primeras realizaciones tienen lugar a finales de los años veinte. En los años inmediatos a la proclamación de la República tuvo lugar un acontecimiento de relevancia, como fue la constitución del Grupo de Artistas y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea (GATEPAC), de notoria actividad en los años siguientes.

En cuanto a la política de aguas, el Plan Gasset de 1902 había dado lugar, en 1926, a la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, si bien uno y otra presentaban importantes limitaciones materiales o geográficas. En lo que concierne a las obras hidráulicas, el 17 de mayo de 1925 se publicaban varias normas de interés en relación con el régimen de obras públicas. Por Real Decreto de 16 de mayo se autorizaba al Ministerio de Fomento para sacar a subasta las

¹¹⁰ BALDELLOU, Miguel Ángel, «Hacia una arquitectura racional española», *Arquitectura española del siglo xx*, Madrid, Espasa-Calpe, 1995, p. 174.

¹¹¹ A título de ejemplo: BALDELLOU SANTOLARIA, Miguel Ángel, *Arquitectura española del siglo xx*, Summa artis, Historia General del Arte, vol. XL, Espasa-Calpe, 1995, con reedición de 2001 en colaboración con CAPITEL, Antón, y BOHIGAS, Oriol, *Arquitectura española de la Segunda República*, Cuadernos infinitos, Barcelona, Tusquets Ed., 1970, pp. 113 ss. para las políticas públicas.

obras complementarias para la zona de servicio del muelle de España, en el puerto de Barcelona, en el marco del proyecto aprobado por Real Orden de 7 de diciembre de 1923. Además, por Real Decreto de la misma fecha, se modificaba el artículo 52 del pliego de condiciones generales para la contratación, aprobado por Real Decreto de 13 de marzo de 1903, para que no fuese preceptiva la rescisión del contrato no solo para los contratistas –no lo era ya para obras en ejecución desde Real Decreto de 25 de octubre de 1912–, sino tampoco para el Estado, dotando de una nueva redacción al artículo 52, permitiendo rescisión en caso de variación del precio en relación con lo presupuestado¹¹².

En los transportes, a pesar de su extraordinario crecimiento a los inicios del siglo, la Primera Guerra Mundial había dado lugar a un incremento de todos los costes de explotación. Las compañías ferroviarias solicitaban unas subidas de tarifas a las que el Estado no podía acceder –más allá de la concedida en 1918–, pero cada vez acuciaba más un plan de intervención del Estado, que durante muchos años se limitó a diversos anticipos a las compañías. Durante la fase final de la Restauración «los mecanismos de control establecidos por el regulador eran prácticamente inexistentes y, en cualquier caso, insuficientes»¹¹³, y «la ausencia de transformaciones, en la línea de una nueva regulación o de una estructura administrativa más acorde a la nueva situación, pudo ser consecuencia de los graves condicionantes que afectaban al Estado».

Se consiguió, por Real Decreto de 15 de marzo de 1922, la creación del Consejo Superior Ferroviario, presidido por el ministro de Fomento, sucedido en la Dictadura por el Consejo Superior de Ferrocarriles, por Real Decreto de 30 de enero de 1924. Además, se promulgó el Estatuto ferroviario por Real Decreto-ley de 12 de julio de 1924, y se crearon la Caja ferroviaria –suprimida por nota oficiosa de 2 de julio de 1930– y el Comité Ejecutivo del Consejo Superior de Ferrocarriles, por Real Decreto de 17 de diciembre de 1925. En 1926 se proyectaba el Plan Guadalhorce para complementar las líneas principales ya existentes.

En 1930, los ferrocarriles de «vía normal» comprendían los explotados por las Compañías: Caminos del Hierro del Norte, Madrid a Zaragoza y a Alicante (MZA), Ferrocarriles Andaluces, Compañía Nacional del Oeste de España, Central de Aragón, Zafra a Huelva, Lorca a Baza y Águilas, Soria-Navarra, Alcantarilla a Lorca, Guadix a Baza, Sevilla a Alcalá y Carmona, Barcelona a Tarrasa y Sabadell, Sarriá a Barcelona, Valencia y Aragón, Villacañas a Quintanar, Argamasilla a Tomelloso, Bilbao a Portugalete, Mollet a Caldas de Montbuy,

¹¹² En un 10%, por exceso o por defecto, en casos de explanación, distancias de transportes y otros elementos, o 1/5 parte del presupuesto en otros casos.

¹¹³ ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo, «Cambio político, instituciones y empresas ferroviarias en España (1918-1936)», *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 4, núm. 12, otoño 2008, p. 146, en el artículo se exponen cuestiones que habían sido expuestas por el autor, bajo un título similar, en el *IV Congreso de Historia Ferroviaria* (Málaga, 20 a 22 de septiembre de 2006).

Villaluenga a Villaseca y Triano. La del Norte era la mayor en kilómetros y toneladas transportadas –y en ingresos–, mientras MZA era superior en número de viajeros. Entre las líneas explotadas por el Estado se encontraban: Puebla de Híjar a Alcañiz y Lérida a Balaguer¹¹⁴.

Entre las líneas de «vía estrecha» se encontraban las explotadas por las Compañías: Ferrocarriles de La Robla, León a Matallana, Ferrocarriles de Peñarroya y Puertollano, Ferrocarriles Catalanes (variantes Manresa a Berga y Guardiola, y Barcelona a Manresa y Martorell a Igualada), Ferrocarriles de Santander a Bilbao (Santander a Bilbao, Bilbao a Palencia), Madrid a Aragón, Ferrocarriles Vascongados, Cala a San Juan de Aznalfarache, Villena a Alcoy y Yecla y Jumilla a Cieza, Ferrocarril de Utrillas, Ferrocarriles Económicos de Asturias, Ferrocarriles Suburbanos de Málaga, Ferrocarril Cantábrico, Alicante a Villajoyosa y Denia, Buitrón a San Juan del Puerto, Pamplona a Lasarte, Ferrocarril Vasco-Asturiano, Ponferrada a Villalbino, Valdepeñas a Puertollano, Ferrocarril de Langreo, Pamplona-Aoiz-Sangüesa, Valencia a Villanueva de Castellón, Sábada a Gallur, Bidasoa (Irún a Elizondo), Olot a Gerona, Alcoy a Gandía y Puerto, Gerona a Flassá y Palamós, Cariñena a Zaragoza, Tharsis al Río Odiel, Valladolid a Medina de Ríoseco, Aznalcóllar al Guadalquivir, San Feliú de Guizols a Gerona, Sociedad Explotadora de Ferrocarriles y Tranvías (líneas San Sebastián a La Frontera, San Sebastián a Hernani, Irún a Fuenterrabía), Zumárraga a Zumaya, Astillero a Ontaneda, Calahorra a Arnedillo, Haro a Hezcaray, Villaodrid a Ribadeo, Ferrocarril Eléctrico de La Loma, La Carolina y Prolongaciones, Mollerusa a Balaguer, Silla a Cullera, Amorebieta a Guernica y Pedernales, Ferrocarril de Carreño (Musel a Avilés), Cortes a Borja, Luchana a Munguía, Bilbao a Lezama, Guartiola a Castellar d'en Huch, Reus a Salou, Monistrol a Monserrat, Ferrocarril del Condado. Las explotadas por el Estado comprendían las líneas de Madrid a Villa del Prado y Almorox, Vitoria a Mecalalde y Estella, San Julián de Musques a Castro Urdiales.

Por otro lado, se explotaban los transportes urbanos, y se había creado una Comisión interministerial para estudiar el régimen y condiciones económicas de los transportes urbanos de Madrid y Barcelona. El 9 de marzo de 1931 es nombrado para presidirla el Inspector general del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, D. Francisco de Albacete y Gil; por Orden de 2 de junio de 1931 y tras haber sido jubilado por Decreto de 2 de abril, es nombrado en su lugar, y a propuesta suya por escrito de 28 de mayo, D. Alfonso Benavent y Areny, Inspector general del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

¹¹⁴ En el *Anuario* estadístico de 1930, pp. 480-481, se incluye la línea Ripoll a Puigcerdá entre las explotadas por el Estado en 1929, pero no en 1930. La línea había sido objeto de sucesivas concesiones parciales en los años 20.

En cuanto a los transportes en automóvil, en España había 277.587 vehículos matriculados a 1 de enero de 1931¹¹⁵, cuando en 1928 la cifra era de 166.518, lo que da idea del crecimiento de este medio de transporte. Junto a ello, existían líneas de automóvil en diversas provincias, organizados en 1190 itinerarios que totalizaban 47.988 kms¹¹⁶.

Además, en 1923 había tenido lugar la Conferencia Nacional de la Edificación, sobre la que se publicaron en *La Construcción Moderna* de 15 y 30 de junio de 1923, sendos artículos de Eduardo Gállego –el mismo que firmaba el apartado de Casas Baratas del informe municipal matritense– con las conclusiones del encuentro¹¹⁷, destacando especialmente las modificaciones a la Ley de 10 de diciembre de 1921 de Casas Baratas por Real Decreto-Ley de 10 de octubre de 1924).

El impulso de esta normativa de marcado carácter social dependía del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria –a pesar de emanar el Real Decreto-Ley de Casas Baratas de la Presidencia del Directorio Militar–, y así se establece en el articulado de la propia norma, que recuerda que el trámite de información pública fue gestionado por el Instituto de Reformas Sociales, que había sido refundido en el Ministerio por Real Decreto de 2 de junio de 1924¹¹⁸ perdiendo en gran medida la autonomía de que gozaba –pese a su dependencia del Ministerio de Gobernación, tras la reestructuración por Real Decreto de 15 de octubre de 1919–.

¹¹⁵ *Anuario estadístico* de 1931, p. 253, utiliza los datos del Real Automóvil Club. Barcelona fue durante mucho tiempo la provincia con más matriculaciones anuales (48.356 en 1931), seguida de Madrid (42037) y, a cierta distancia, Sevilla (14.729) y Valencia (12.459), siendo las únicas provincias que superaban los diez mil vehículos.

¹¹⁶ Los datos según el *Anuario* de 1931, p. 251 arrojan, para 1930, 2.111 líneas y 81.656 km.

¹¹⁷ Se publica una voluminosa *Memoria. Conferencia nacional de la edificación (28 mayo - 4 Junio)*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (Instituto de Reformas Sociales), 1923.

¹¹⁸ *Gaceta* de 3 de junio. Se justificaba esta refundición en el intento de evitar una dualidad «sólo achacable a la indiferencia en que se tenían los organismos encargados de velar por el mejoramiento de las relaciones entre los intereses afectados por la cuestión social, perjudicaba y hasta hacía inútiles cuantos laudables esfuerzos y provechosas iniciativas partían de los Centros directores por medio de quienes el Estado hacía sentir su acción tutelar». «El pleno del Instituto de Reformas Sociales y el Consejo de Dirección del mismo, que se convertirá en Comisión permanente de aquél, formarán el Consejo del Trabajo» (art. 2.º, remitiendo su regulación a un ulterior reglamento. El Secretario general del Instituto lo sería del Consejo de Trabajo, con todas las facultades que le eran propias excepto las señaladas «en los casos tercero, cuarto y quinto del artículo 47 del Real Decreto de 14 de octubre de 1919», esto es: Registro general de entrada y salida de documentos y su reparto a las Secciones, Archivo general y asuntos de personal, que corresponderían en adelante al Oficial mayor del Ministerio. Esencialmente se mantenía la estructura y funciones del Instituto, aunque la operación no se culminó con esta simple norma, y fueron necesarias ulteriores Reales Órdenes, que se extendieron hasta finales de julio e, incluso, una en abril de 1925, para terminar de integrar al personal del Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de Trabajo. Del Instituto había dimitido, anunciándose la aceptación por Real Decreto del 23 de febrero de 1924, D. Niceto Alcalá-Zamora.

El extenso Real Decreto-ley de Casas Baratas pretendía simplificar algunos extremos en relación con la ley del 21, aunque para ello eliminaba las cuestiones en relación con el saneamiento como materia no esencial a la norma, ya recogida en el Estatuto municipal y competencia del Ministerio de la Gobernación.

Anunciaba la norma, al final de su exposición, que sería «completado en breve por otras disposiciones encaminadas a resolver en las distintas clases sociales el vivo problema de la casa, problema que ocupa la atención de los gobernantes del mundo civilizado, y cuya solución ha de constituir una de las más brillantes conquistas de la época contemporánea». Efectivamente, poco menos de un año después, el 28 de julio de 1925, se aprobaba un Real Decreto-ley relativo a la construcción de casas económicas destinadas a la clase media.

2.2 Organización institucional

En el ámbito específico de los transportes y las obras públicas, el marco constitucional viene impuesto por el reparto competencial establecido en los artículos 14, apartados 8, 9 13 y 14; 15, especialmente el apartado 6; y 31. Esta formulación, además de amplia es, a veces, indirecta, por cuanto el régimen de transportes vendría exigido por el reconocimiento de la libre circulación de mercancías y de personas más que por referencias directas a un régimen específico del servicio.

El artículo 14, entre las competencias exclusivas del Estado en legislación y ejecución directa, recogía: «8.^a Régimen arancelario, Tratados de comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías»; también «9.^a Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas», siendo este último punto una competencia del Estado que implica la realización de una obra pública; «13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación», referencia directa en el ámbito de las comunicaciones y exigencia indirecta de obras públicas para su realización; «14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurran fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga se su término», esta sí, competencia específica del Estado para las obras públicas hidráulicas. Entre las competencias ejecutivas para las regiones del artículo 15, la 6.^a recoge «ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse», tratándose de un apartado de competencias mixtas de comunicaciones y transportes y obras públicas.

El artículo 31, por otro lado, reconoce el derecho a la libre circulación y la libre elección de residencia, por cuanto «todo español podrá circular libremente por el territorio nacional y elegir en él su residencia y domicilio, sin que pueda ser compelido a mudarlos a no ser en virtud de sentencia ejecutoria. El derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la

ley establezca [...]», y que no supone una exigencia activa del Estado, sino pasiva, como garante de la libre circulación.

2.2.1 *Ministerio de Obras Públicas*

El Ministerio de Obras Públicas continuó hasta diciembre de 1931 bajo su vieja denominación, como Ministerio de Fomento. Dependientes del Ministerio de Fomento, en virtud de Decreto de 4 de mayo de 1931¹¹⁹, pasaron al Ministerio de Trabajo y Previsión –que recababa la competencia exclusiva–, «la propuesta, aplicación e inspección de las Leyes del trabajo en todos los ramos de la actividad nacional, incluso en los servicios públicos de transportes y comunicaciones y en todas clases de obras públicas». Específicamente, el artículo 2.º aclaraba que «los Comités paritarios de ferrocarriles y el Tribunal ferroviario de Conciliación y Arbitraje pasarán a depender del Ministerio de Trabajo y Previsión y continuarán funcionando conforme al régimen actual, mientras tanto que por el mencionado Departamento se estructuran y facultan de manera que se adapten en cuanto sea posible al régimen común de la organización corporativa nacional», y la misma medida afectaba al Instituto Social de la Marina.

El Ministerio recibiría su denominación más conocida por Decreto de 16 de diciembre de 1931¹²⁰ disponiendo que el Ministerio de Economía Nacional se denomine en lo sucesivo Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, declarando afectas al mismo las Direcciones generales de Agricultura, Industria y Comercio y las de Minas, Montes y Ganadería; y que el Ministerio de Fomento se denomine Ministerio de Obras públicas.

El Ministerio fue reestructurado por Decreto de 2 de enero de 1932, estableciendo en su composición la Subsecretaría, la Dirección general de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes Mecánicos por carretera, la Dirección general de Caminos y Obras Hidráulicas, y un Servicio Central de Puertos y Señales Marítimas, configuración que se mantendrá relativamente inalterada hasta 1935. Su organigrama previo a la Ley de Restricciones¹²¹ contempla, en los servicios del Departamento

¹¹⁹ *Gaceta* de 9 de mayo. Exponía que, hasta entonces, «las relaciones entre las Compañías ferroviarias y su personal han seguido siendo reguladas por el Ministerio de Fomento, mediante los Tribunales ferroviarios, primero, y los Comités paritarios de ferrocarriles, en la actualidad. Pero es obvio que de una índole son las obligaciones que en cuanto a la manera de realizar los servicios de transportes se han de exigir a las Empresas, y por las cuales han de velar los Ministerios de Fomento y de Marina, y de otra muy distinta son las relaciones entre las Empresas y el personal por ellas empleado, que deben ser de la incumbencia exclusiva del Ministerio de Trabajo, como lo son en todos los demás sectores de la actividad nacional».

¹²⁰ *Gaceta* de 17 de diciembre de 1931, se realizaba este cambio «con objeto de establecer más lógica y adecuada organización administrativa en los servicios que afectan a los Ministerios de Economía Nacional y Fomento, coordinándolos e imprimiendo la debida unidad de dependencia a los que ya están necesariamente enlazados por su objeto y contenido».

¹²¹ *Guía oficial* de 1935, pp. 643-645.

y además del Subsecretario y los Directores de Caminos, Puertos y Obras Hidráulicas: dos Jefes superiores de Administración civil, dos Jefes de Administración civil de primera clase, nueve Jefes de Administración civil de tercera clase, y once Jefes de tercera clase; un Negociado Central, una Sección de Contabilidad, un Negociado de Personal facultativo y Cuerpos auxiliares, y una Sección de Expropiaciones, además de los servicios de Habilitación, Registro general, Asesoría jurídica y Archivo general.

Durante los Gobiernos de Chapaprieta y Portela, será fusionado con el Ministerio de Obras públicas, como «Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones», suprimiéndose las Direcciones generales de Caminos, Obras Hidráulicas, Ferrocarriles y Puertos y Señales Marítimas, cuyos servicios pasaban a la Subsecretaría de Obras públicas, mientras que las Direcciones generales de Correos y Telecomunicaciones pasaban a una Subsecretaría de Comunicaciones. Se restablecerá como Ministerio independiente con el Frente Popular.

Ya durante la Guerra Civil, el Decreto de 21 de mayo de 1937¹²², en desarrollo del de 17 de mayo reorganizando los Departamentos y su denominación, establecía tres Subsecretarías para el Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras públicas, pasando a la de Transportes, de nueva creación, la Dirección General de Marina Mercante –antes en Comunicaciones– y se agregaba la hasta entonces Dirección general de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera, «que se denominará en lo sucesivo de “Ferrocarriles y Tranvías”, y la de “Autotransportes”, de nueva creación». Por su parte, la Subsecretaría de Obras Públicas conservaría las Direcciones de Obras Hidráulicas y Puertos, y la de Carreteras y Caminos Vecinales.

Los Ministros de Obras Públicas del período, hasta la Guerra Civil fueron:

Álvaro de Albornoz Limiñana, miembro Radical Socialista del Comité Revolucionario, como Ministro de Fomento del Gobierno Provisional (14 de abril de 1931 – 14 de octubre de 1931) y del Gobierno de Azaña (hasta la crisis de 16 de diciembre de 1931).

Indalecio Prieto Tuero, político socialista primer Ministro de Obras públicas y en el cargo en el dilatado período desde la reorganización del Gobierno Azaña de diciembre de 1931 hasta el 12 de septiembre de 1933, detrás de algunos de los proyectos más influyentes del Departamento.

Rafael Guerra del Río, radical, Ministro desde el 12 de septiembre de 1933, durante el primer Gobierno de Lerroux, hasta el Gobierno de Ricardo Samper, que termina el 4 de octubre de 1934, antes de la entrada de la CEDA en el gabinete. Volverá a ser Ministro brevemente tras su sucesor, en el quinto Gobierno de Lerroux, brevemente, desde el 3 de abril al 6 de mayo de 1935.

¹²² *Gaceta de la República* de 22 de mayo de 1937.

José María Cid y Ruiz Zorrilla, del Partido Agrario Español, Ministro durante el cuarto Gobierno de Lerroux, el 4 de octubre de 1934, mantenido en todos los reajustes, hasta primeros de abril de 1935.

Manuel Marraco Ramón, conocido radical, a cargo del Departamento en el sexto Gobierno de Lerroux, desde el 6 de mayo hasta el 25 de septiembre de 1935.

Luis Lucía y Lucía, diputado de la CEDA que había sido Ministro de Comunicaciones en el Gobierno inmediato anterior de Lerroux, de mayo a septiembre de 1935, sería luego Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones tras la fusión de ambos Ministerios en el primer Gobierno de Chapaprieta, desde el 25 de septiembre de 1935, y mantenido durante el segundo, hasta el 14 de diciembre de 1935.

Cirilo del Río Rodríguez, diputado de la Derecha Liberal Republicana, primero, y del Partido Republicano Progresista, después –las dos formaciones auspiciadas por Alcalá-Zamora–, que sería Ministro en el primer Gobierno de Portela, y mantenido en el segundo, desde el 14 de diciembre de 1935 hasta el 19 de febrero de 1936.

Santiago Casares Quiroga, de Izquierda Republicana, desde el primer Gobierno del Frente Popular, cuarto de Azaña, desde febrero de 1936 hasta el final del breve Gobierno de Augusto Barcia, del 10 al 13 de mayo de 1936. El siguiente Gobierno será presidido por él mismo. Cabe apuntar que fue también Ministro interino de Gobernación desde el 2 de mayo de 1936.

Antonio Velao Oñate, de Izquierda Republicana, Ministro durante el Gobierno de Casares, del 13 de mayo al 19 de julio de 1936, y que continuaría tras el breve Gobierno de Martínez Barrio, donde constaba Antonio Lara Zárate. Continuará en la Cartera hasta el primer Gobierno de Largo Caballero, iniciado el 4 de septiembre de 1936 y hasta el 15 de ese mes, cuando el cargo será desempeñado en interinidad por el comunista Vicente Uribe Galdeano, Ministro de Agricultura, hasta el reajuste de septiembre, cuando lo será Julio Just Jimeno, de Izquierda Republicana.

2.2.1.1 SUBSECRETARÍA

Una Orden de 9 de enero de 1932 establecía que el Subsecretario despachase y resolviese los expedientes y asuntos que, siendo de la competencia de los órganos y dependencias afectos a la Subsecretaría, requirieran la firma del Ministro, entendiéndose sus acuerdos como definitivos en vía gubernativa.

Como consecuencia de la reestructuración de la Administración por Ley de 1 de agosto y Decreto de 28 de septiembre de 1935, a primeros de octubre¹²³ se

¹²³ Decretos de 4 de octubre de 1935, *Gaceta* del 6.

reorganizaban los altos cargos del ahora «Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones», nombrándose Subsecretario de Obras Públicas al hasta entonces ídem de Comunicaciones, Francisco Javier Bosch Marín. Un Decreto de 30 de octubre establecía la composición de las dos Subsecretarías, correspondiendo a la de Obras públicas¹²⁴ siete secciones: Servicios Centrales, Contabilidad, Caminos, Ferrocarriles, Coordinación de Transportes, Aguas y Obras Hidráulicas, Puertos; así como la Junta Superior consultiva de Obras públicas –ya existente– y el Consejo superior de Ferrocarriles del Estado –sustituto del Comité de Explotación–. Quedaban adscritos a la Subsecretaría, igualmente, el Gabinete de Accesos y extrarradio de Madrid, la Jefatura del Circuito de Firms Especiales y el Centro de Estudios Hidrográficos.

El 20 de diciembre de 1935¹²⁵ se nombraba Subsecretario de Obras públicas, con la categoría de Jefe superior de Administración Civil, a D. Federico Fernández Castillejo, en sustitución de D. Francisco Javier Bosch.

Ya en 1937, por los Decretos de 21 de mayo reorganizando el Departamento de Comunicaciones, Transportes y Obras públicas, con sus correspondientes Subsecretarías, se admitía la dimisión de los Subsecretarios –además del de Comunicaciones, ya referido– de Obras públicas, D. Darío Marcos Cano, nombrando en su lugar al hasta entonces Secretario de Comunicaciones, D. Fernando Valera y Aparicio; y de Transportes, nombrando a D. Manuel Torres y Campaña.

2.2.1.2 DIRECCIÓN GENERAL DE FERROCARRILES, TRANVÍAS Y TRANSPORTES MECÁNICOS POR CARRETERA

La Dirección General de Ferrocarriles y Tranvías fue creada por Real Decreto de 25 de diciembre de 1925. Un Decreto de 4 de diciembre de 1931 suprimía el Negociado de Personal y Asuntos generales afecto a la Dirección general de Ferrocarriles y Tranvías, y refundiendo las funciones del mismo en el de igual denominación de la Dirección general de Obras públicas. La Dirección se mantendría sin modificaciones en la reforma llevada a cabo en enero de 1932.

En 1935, la Dirección general consta de una Sección de Ferrocarriles, subdivida en cuatro: 1.^a (Concesión), 2.^a (Construcción), 3.^a (Explotación) y 4.^a (Tráfico). El Consejo Consultivo de Ferrocarriles, por su parte, se componía del Presidente, cinco Consejeros, dos Ingenieros y un Secretario. Además, existía un servicio de Explotación Comercial y Tarifas, con un Jefe, una Oficina Técnica, y los servicios de Contabilidad y Caja y Asuntos generales y Legislación.

No obstante, los Decretos en aplicación de la ley de Restricciones suprimieron las Direcciones generales de Caminos, Obras Hidráulicas, Ferrocarriles y Puertos y Señales Marítimas, asumiendo los servicios la Subsecretaría de Obras públicas.

¹²⁴ CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, pp. 192-193.

¹²⁵ *Gaceta* de 20 de diciembre de 1935.

Un Decreto de 28 de febrero de 1936 restablecía las Direcciones generales, reagrupando los servicios en las Direcciones de: Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera; Carreteras y Caminos Vecinales; y Obras Hidráulicas y Puertos.

2.2.1.3 DIRECCIÓN GENERAL DE CAMINOS

La Sección de Caminos, en el seno del Ministerio de Obras públicas, se convertirá en Dirección general de Caminos¹²⁶ con la reorganización de 1932, cuando el Decreto de 2 de enero de ese año razonaba que:

«Caminos y Carreteras alcanzan hoy intensísimo desarrollo no soñado siquiera cuando eran las únicas vías de comunicación terrestre. Su vida, en el orden administrativo, está representada por un número de expedientes en el Ministerio que pasa de 5.700 en el año último y por consignaciones en el Presupuesto que exceden de 200 millones de pesetas. Deben, pues, estos servicios constituir por sí una Dirección general, y al crearse ésta, y con objeto de que de ella dependa cuanto a carreteras se refiere, procede desaparecer en su actual organización el Circuito Nacional de Firms Especiales, suprimiéndose su Patronato y Comité ejecutivo y quedando la organización técnica y económica del Circuito directamente a las órdenes del Director general de Caminos».

La Dirección general albergaba una Sección de Carreteras, con Jefe de Sección, del Negociado, del Negociado de Conservación y de Caminos Vecinales; y un servicio de Planos e Instrumentos. Figuraban también el Consejo de Caminos, con un Presidente, ocho Consejeros, dos Ingenieros y un Secretario; y el Circuito Nacional de Firms Especiales, con un Director Técnico, dos Jefes de Sección, tres ingenieros para el Norte, tres para el Sur y dos para el Este. La Dirección general será suprimida por aplicación de la ley de Restricciones, reestableciéndose en febrero de 1936.

2.2.1.4 DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS

La Dirección era creada por el Decreto de 2 de enero de 1932, que argumentaba que

«Con ser de tan glorioso abolengo nuestra legislación de Aguas, que culmina en las leyes de 1866 y 1879, no pudo prever la importancia de los aprovechamientos hidroeléctricos; de ahí la necesidad de normas más amplias para abrir cauce jurídico-legal al hecho nuevo. La captación, cada día más audaz, de todas las energías hidráulicas susceptibles de aprovechamiento, hace que sean buscadas codiciosamente y que sé considere como empresa

¹²⁶ Figura entre las que CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 234, clasifica como pequeñas.

del más alto patriotismo su nacionalización. Pasan de 37 millones de pesetas los que para esas obras se consignan en el Presupuesto vigente, y no es aventurado suponer que, cuando la necesaria nivelación del Presupuesto lo consienta, esa cifra sea considerada meramente inicial. Para cooperar al desarrollo de la riqueza pública que tales obras determinarán, necesitase asimismo un órgano específico, una Dirección, en suma, atenta; solo a tales servicios y ajena por completo a los demás».

Por Decreto de 22 de febrero de 1933¹²⁷, siendo Ministro Indalecio Prieto y por «la perentoriedad del plazo señalado en la ley de Presupuestos para la presentación a las Cortes Constituyentes del plan nacional de obras hidráulicas», se creaba en el seno de la Dirección un Centro de Estudios Hidrográficos, a la que por el artículo 1 se encomendaba «preferentemente, y con urgencia», la formación del referido plan. La Jefatura, conforme al artículo 2 quedaba a cargo de Manuel Lorenzo Pardo –entonces Jefe de la Sección de Planes de la Dirección– y el Jefe tendría carácter de «Delegado del Ministro» pudiendo dirigirse a cualquier Centro en la compilación de antecedentes, dando cuenta al Director general. Los nombramientos de personal se reservaban al Ministro (3.º) y se instalaría provisionalmente en los locales del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística (5.º). El Centro de Estudios Hidrográficos gestó el Plan Hidrológico de 1933, así como muchos otros estudios durante su existencia, e incluso aumentó sus competencias por Decreto de 29 de agosto de 1935¹²⁸. Finalmente, sería suprimido por Decreto de 14 de marzo de 1936¹²⁹, siendo Ministro Santiago Casares Quiroga, argumentando las razones coyunturales de su creación –dándose por concluida su misión–, la asunción de competencias propias de las Confederaciones y su carencia de carácter consultivo –que sí poseía la Junta Superior Consultiva de Obras públicas–. Su personal pasaría a depender de la Subsecretaría.

Su organización interna alcanzó una gran amplitud, como se desprende del organigrama de 1935¹³⁰: Sección de Aguas, con tres Negociados, de Concesiones, de Trabajos Hidráulicos y de Policía y Servidumbres, y un servicio de Asuntos

¹²⁷ *Gaceta* de 23 de febrero de 1933.

¹²⁸ *Gaceta* de 31 de agosto, se consideró que «si es indispensable y urgente la organización de todos los elementos integrantes de un servicio hidráulico y eficaz, capaz de ofrecer los caracteres y de tener las actividades de un organismo vivo y apto, ninguna lo es tanto como la de este Centro, que ha de asumir y desarrollar funciones previas y fundamentales. Las anteriores consideraciones justifican cumplidamente el carácter esencial que debe tener el organismo que se reorganiza y fortalece, pero sus posibilidades técnicas pueden ser aprovechadas en otras funciones de extraordinario interés, unas que por su carácter de generalidad rebasan los términos naturales de competencia de los organismos regionales y otras que por su temporalidad o accidentalidad no podrían serles atribuidas sin notoria perturbación de su buena marcha».

¹²⁹ *Gaceta* de 15 de marzo de 1936, ese mismo día se autorizaba para realizar por sistema de contrata las obras de ampliación del dique de Bouzas, en Vigo, o las del puerto de Finisterre, por sendos Decretos de la misma fecha.

¹³⁰ *Guía oficial...*, 1935, pp. 847-848.

generales y reclamaciones; Sección de Planes y obras, con Negociado de Estudios y de Proyectos y obras; Centro de Estudios hidrográficos; Jefatura de Sondeos; Canales de Lozoya; Dirección de Obras y servicios del Cíjara; Mancomunidad de los Canales del Talvilla [Taibilla]; Delegación de Servicios hidráulicos del Miño; y las Delegaciones de los Servicios Hidráulicos de: Miño, Pirineo oriental, Ebro, Duero, Tajo, Júcar, Segura, Guadiana, Guadalquivir, además de una Delegación de las Obras de puesta en riego, y del Sur de España.

Al igual que las restantes Direcciones en el seno del Ministerio, será suprimida por aplicación de la ley de Restricciones, reestableciéndose en febrero de 1936.

2.2.1.5 DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS

Originariamente «Servicio Central de Puertos y Señales Marítimas», en la reforma del Decreto de 2 enero de 1932, se había argumentado que, pese a exceder su presupuesto, por ejemplo, del de los servicios de Obras hidráulicas, que sí constituían una Dirección general,

«a causa de la relativa autonomía de las Juntas de Obras de puertos, la Administración ejerce actualmente más bien funciones inspectoras e interventoras que de gestión directa. Por ello no se erigen ahora esos servicios en Dirección general y conservan su peculiar estructura, dependiendo directamente del Ministro».

Así, conforme al artículo 2.º, el Jefe del servicio era nombrado directamente por el Ministro de Obras públicas.

Por Decreto de 27 de octubre de 1932¹³¹, volviendo a valorar las necesidades del servicio, se creaba la Dirección general de Puertos, «con las mismas facultades y atribuciones en los servicios de Puertos, cualesquiera que sea su clase, que las demás Direcciones generales del Ministerio tienen con relación a los respectivos servicios a su cargo». El Director sería de libre designación del Ministro, y el cometido del organismo sería «la alta inspección técnica y administrativa de todas las Juntas y Comisiones de Obras de puertos»; paralelamente, el artículo 3.º de la norma declaraba disuelta la Junta Central de Puertos, asumiendo su cometido la Dirección, incorporándose el personal agregado de aquella a sus destinos en las Juntas de Obras de puertos, si procediese de ellas, quedando el destino de los restantes a disposición del Ministro para su «utilización, excedencia o cese» —lo que hará necesario importantes reajustes ulteriores—. La norma también reforzaba la acción ministerial, al autorizar su artículo 2.º al Ministro para nombrar libremente Comisarios en los puertos donde lo considerase oportuno, pasando estos

¹³¹ *Gaceta* de 28 de octubre, reconocía la necesidad de una «honda transformación» de la política portuaria, especialmente por la necesidad de coordinarla más allá de los intereses localistas, así como por «el esfuerzo económico que para el Estado representa su auxilio a los puertos», de medio centenar de millones de pesetas al año, lo que demandaría una mayor intervención estatal.

Comisarios a la Presidencia de las respectivas juntas y quedando a cargo de todos sus servicios «con excepción de los exclusivamente técnicos», mantenidos a cargo de los Ingenieros directores –con los que se equiparaba en sueldo–. Los Comisarios tendrían derecho de veto, con carácter suspensivo –y definitivo en caso de confirmación del Ministro– sobre los acuerdos de las Juntas, y el cargo sería incompatible con el ejercicio de cualquier otro, público o privado.

Dos Órdenes de 13 de febrero y de 6 de marzo de 1933 año volvían sobre las cuestiones del personal de la extinta Junta y la organización la Dirección, estableciendo este último¹³²; dos Secciones: primera, de Puertos, que «asume el carácter de servicio» y dividida en tres Negociados (de Puertos Comerciales, a cargo de los asuntos de obras y servicios de los puertos a de Juntas o Comisiones y su inspección; Puertos pesqueros y de Refugio, que asumía la dirección técnica de los grupos de puertos y revisaba sus planes de obras y presupuestos; de Recaudación, a cargo de ingresos y gastos, incluyendo las cuotas de las Juntas de Obras y Servicios de Puertos); Sección Segunda: Concesiones y Señales Marítimas, que junto a estos servicios tenía encomendado «fomentar la recaudación derivada de los aprovechamientos de toda clase en la zona marítimo-terrestre, a fin de que ninguna persona individual o colectiva pueda detentar el dominio público en su beneficio exclusivo, sin la competente autorización» y que la tributación obligase a todos los concesionarios.

Un nuevo Decreto de 30 de septiembre de 1933¹³³ resolvía todavía cuestiones concernientes al personal de la suprimida Junta Central, procurando que este ocupase diversos puestos de la Dirección, además de modificar plantilla del personal facultativo, administrativo, auxiliar y subalterno, conformada por: cuatro Ingenieros-Jefes de Caminos, Canales y Puertos, dos de los cuales serían Jefes de Secciones, y los otros de los Negociados de Puertos comerciales y de Puertos pesqueros y de refugio: tres Ingenieros, dos para la Sección de Puertos y otro a la de Concesiones y Señales marítimas; dos Ayudantes de Obras públicas, un Sobrestante y un Delineante; ocho funcionarios del Cuerpo Técnico-administrativo del Ministerio, de los cuales dos serían Jefes de Negociado –y uno de ellos Licenciado en Derecho–; un Depositario-Pagador –el que lo fuese de la extinguida Junta– y un Oficial-Contable; once auxiliares mecanógrafos, de los cuales cuatro habían de ser taquígrafos; un Portero y un Ordenanza. El personal no adscrito sería distribuido por el Director general. La norma reorganizaba también el Negociado de Recaudación, cuyo Jefe sería el Secretario Contador de la extinguida Junta.

En adelante, se vería sometida a las mismas supresiones y restablecimientos que las restantes referidas del Departamento.

¹³² *Gaceta* de 9 de marzo de 1933. Con la estructura que confiere el Decreto a este organismo la incluye CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 234 entre las Direcciones de dimensión reducida.

¹³³ *Gaceta* de 3 de octubre.

2.3 Directivas políticas y desarrollo del servicio

Transportes

En el ámbito de los transportes, destaca el transporte aéreo, que no se desarrollará aquí, pero que en los primeros días de la República sirvió a los miembros del Gobierno para desplazarse, así una entrevista del subsecretario de Presidencia, Sánchez Guerra, con Maciá, en julio de 1931¹³⁴; el subsecretario se desplazó en avión al aeródromo del Prat, continuando luego al Palacio de la Generalidad para entrevistarse con el consejero de Instrucción Pública y con el presidente catalán. Es también la época de crecimiento del aeropuerto de Barajas, para el que se llevaron a cabo diversas ampliaciones.

No obstante, el eje central de los Transportes lo constituirán los ferrocarriles, para los que en 1931 se había sentido una baja en los ingresos de las principales compañías¹³⁵. Si la República había heredado de la Dictadura diversos problemas en lo atinente a la situación de los ferrocarriles, la relación entre el Estado y las empresas ferroviarias resultaría especialmente complicada durante el nuevo régimen.

A finales de 1931, al menos desde septiembre, había «síntomas de huelga»¹³⁶ entre los ferroviarios, cuya problemática se trató en sucesivos Consejos de Ministros. Sus peticiones, entre las que se encontraba una vieja demanda de aumento de sueldos, de ser atendidas, implicarían un gasto de 91 millones, según transmitía en Consejo de 4 de septiembre el titular de Fomento, Álvaro de Albornoz. En el Consejo del 13 de octubre, ya remodelado el Gobierno, así como en el de 19 de octubre, la cuestión estaba todavía lejos de plantearse con concreción¹³⁷, pues el Ministro de Fomento seguía sin dar datos claros.

¹³⁴ *Ahora*, 10 de julio de 1931, núm. 177, p. 3. No se dio información de la entrevista, y Ventura Gassola aseguró que «se trataba de asuntos particulares y que no se relacionaba con la marcha de los asuntos políticos de Cataluña», y con Maciá, «de lo tratado no se facilitó referencia alguna a los periodistas».

¹³⁵ *Revista Ilustrada de Banca, Ferrocarriles, Industria y Seguros*, año XXXIX, núm. 9, 10 de mayo de 1931, p. 137, ejemplifica este hecho con las diferencias de ingresos de enero a marzo en relación con el mismo período de 1930, 3.700.725 pesetas menos para la compañía del Norte, 6.970.166 para la de Alicante, 3.053.115 para los ferrocarriles Andaluces, lo que sumaba más de 13 millones de pesetas. Paralelamente se daba noticia de una posible rebaja en el valor de las acciones de algunas compañías.

¹³⁶ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 352, 4 de septiembre de 1931, continúa «mucho me temo que en este asunto, Albornoz repita, en proporciones gigantescas, lo que ya hizo en el asunto de los ferroviarios militares. Él quiere *quedar bien* con los obreros, saliendo por delante a decir que ha traído el asunto al Consejo. Y no sería imposible que se hubiera arriesgado a hacer promesas, imposibles de cumplir. Se ve que no se entera de nada, y todo el mundo lo percibe así».

¹³⁷ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 436, 23 de octubre de 1931, llega a decir, con motivo de las discusiones sobre la presentación del proyecto de Ley de Defensa de la República en el Consejo del Lunes, 19 de octubre, ante el desacuerdo de Prieto y su ánimo de dimitir, que «para no perjudicar al Gobierno y no estorbar la aprobación del proyecto, se mostró dispuesto a fundar su retirada en

El asunto se volvió a aplazar en el Consejo de 26 de octubre, para el que la formación del presupuesto acuciaba, Azaña relata: «expongo mi criterio para la formación del presupuesto, que es de restricción. Claro está que si todos hubieran hecho lo que yo en Guerra, la cuestión estaría resuelta. Pero en vez de hacerlo así cada ministro trae, sin enmendar los yerros antiguos, gastos nuevos y aumentos en el personal. Estoy decidido a ser “avaro”. Les propongo aumentos en algunos tributos, la supresión de la caja ferroviaria, la reducción de las obras de ferrocarriles, etcétera, y doy instrucciones al ministro de Hacienda para el próximo Consejo. [...] No nos ha quedado tiempo para entrar en el asunto de los ferroviarios»¹³⁸, como tampoco se trató en el de 28 de octubre. Al fin, el tema se abordaba el 30 de octubre, trasladando al Consejo el asunto de los ferroviarios «que piden mejoras “mínimas” del orden de setenta millones [nótese que ya no son los 90 iniciales]. Todos convienen en que es imposible concederlos, y no solo imposible, sino injusto, en opinión de Prieto, Ríos, Albornoz y Largo. Se acordó otorgar aumentos a los salarios más bajos, mediante un arbitrio. Es posible que tengamos huelga. Ríos, Largo y Prieto tratarán de convencer al sindicato para que se conforme»¹³⁹.

A mediados de noviembre, discutiendo la elaboración de los presupuestos en Consejo de Ministros del día 13, y con motivo de la inminente reunión del comité del Sindicato Nacional Ferroviario¹⁴⁰, recordaba el presidente Azaña la imposibilidad de acceder a sus demandas, que supondrían 72 millones, y el acuerdo de aumentar los salarios más bajos. La comunicación con el comité del sindicato, a la que había de remitirse una nota de la que el ministro de Fomento no se había encargado todavía, quedaba a cargo de los ministros socialistas, en una comprometida posición ante la amenaza de huelga¹⁴¹. Parece que la nota debió de redactarse

que no está conforme con aumentar los sueldos a los ferroviarios, medida que le parece injusta y ruinosa». Sobre la cuestión, el ministro de Fomento seguía sin dar datos claros, «nadie sabía a qué atenerse» pero «la impresión dominante es que no puede accederse a lo que piden los ferroviarios. Importarían sus mejoras unos ochenta millones. Quedamos en que Ríos, Albornoz y yo nos juntáramos para estudiar el asunto».

¹³⁸ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 445, 26 de octubre de 1931.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 453, 30 de octubre de 1931.

¹⁴⁰ Para los sindicatos, PLAZA PLAZA, Antonio, *El sindicalismo ferroviario en España: de las sociedades mutualistas a los sindicatos de Industria (1870-1936)*, Madrid, Fundación de Ferrocarriles españoles, 2012, para el período republicano véanse pp. 321-378; del mismo autor, en forma resumida, «El sindicalismo ferroviario en España: de las sociedades mutualistas a los sindicatos de clase (1870-1937)», *TST*, núm. 30, marzo de 2016, pp. 14-47.

¹⁴¹ AZAÑA, *Diarios completos*, pp. 470-471, 13 de noviembre de 1931, «Prieto, Largo y Ríos quedaron en avistarse con el comité del sindicato, para mostrarle la situación de las compañías y la del Tesoro acudiría al presidente el secretario del Sindicato y sería uno de los asuntos que comprometería paulatinamente la posición de los tres ministros socialistas en el gobierno Me dijo Fernando la otra tarde, que se había celebrado la entrevista, y que el comité del sindicato había quedado “muy impresionado”. El domingo se reúne el comité para deliberar, y aunque se había acordado que el ministro de Fomento redactara una nota explicando los motivos del acuerdo del

finalmente, pues así lo referirá la Memoria presentada al Congreso extraordinario de diciembre¹⁴², que reproducía una nota del ministro de Fomento:

«Repetidas veces ha declarado el Gobierno que la mejora de los agentes ferroviarios era, entre los graves problemas de comunicaciones legados sin resolver por la Monarquía, uno de los que mayor motivo de preocupación le han producido. Para resolverlo con acierto acudió a la convocatoria de una Conferencia, en la que estuvieron representados los intereses de las Compañías, de los obreros, de los usuarios y del Estado. Dicha Conferencia ha propuesto el aumento de 1,25 pesetas al haber diario de las guardesas y aprendices con jornal inferior a 3 pesetas diarias y la fijación del haber mínimo diario en seis pesetas y su equivalencia en sueldo anual [...]».

El 16 de noviembre, visitaba al presidente el diputado socialista Trifón Gómez, secretario del Sindicato Nacional de Ferroviarios con una delegación del mismo, comunicándole la convocatoria de un Congreso extraordinario para diciembre y la recomendación de que el gobierno mejorase sus concesiones. El 17 de noviembre tendría lugar otra conversación con del presidente Trifón, quien

«preso de sus compromisos con la organización ferroviaria, no puede ayudar al Gobierno demostrando a sus compañeros la imposibilidad de lo que piden. A él no se le oculta, aunque diga otra cosa; como se prueba por lo disparatado de los remedios y arbitrios que propone para sacar dinero con que subir los salarios; del problema previo: a saber, si es justo subir los salarios, no habla siquiera: para ellos es indiscutible. Llega, sin embargo, a decirme, que este problema está planteado desde los tiempos de la monarquía, y por eso lo mantienen; que no siendo así, no se lo habrían planteado a la República, cuando menos, con esta urgencia y poca oportunidad. Trifón Gómez dice que los sesenta millones [parece que el sindicato trabajó en ajustar esta cantidad] que importarían las mejoras mínimas pedidas por los ferroviarios pueden sacarse de un recargo de tarifas, de una aportación del Tesoro público, de una aportación de las compañías y de otros arbitrios semejantes; cree Trifón que los ferrocarriles pueden nacionalizarse por decreto, y se imagina que el rescate produciría grandes economías en la administración de las redes; también me propone, muy serio, que las compañías suspendan el pago de las obligaciones hipotecarias, y otras cosas por el estilo. Haciendo muchos cálculos llegamos a que el Gobierno, todo lo más que puede hacer, es arbitrar recursos hasta veintitrés o veinticinco millones de pesetas. Y acordar la intervención en las empresas (consejos de administración, contabilidad y vías y obras) para saber lo que en ellas ocurre. Claro que Trifón Gómez no se satisface con esto. Necesitan más del

Gobierno, Albornoz no la ha hecho aún, y al parecer se le había olvidado el encargo. Ha quedado en tenerla hecha para mañana y entregársela a los socialistas ministros, que se la darán a los ferroviarios. La cuestión está en si podrá o no evitarse la huelga. Claro que la situación de los ministros socialistas, miembros de la UGT, es muy difícil, y más difícil aún la del comité del sindicato. Si la huelga se plantea: ¿qué harán los tres ministros, sobre todo Largo Caballero, el más obrerista?».

¹⁴² *El Heraldo de Madrid*, 1 de diciembre de 1931, p. 2.

dobles. Nos separamos, para hablar otro día. Yo quedo mal impresionado. Es un asunto en que no valen razones. Se tropieza con una muralla. Hemos tocado el punto de la huelga. Lo notable es que el propio Trifón no cree en su utilidad»¹⁴³.

El 30 de noviembre, Azaña llamaba de nuevo a Trifón Gómez en la víspera del Congreso extraordinario que tendría lugar al día siguiente, «le dije los acuerdos del Gobierno, para que se los comunique al congreso de ferroviarios, que empieza mañana: Ley estableciendo la intervención del Estado en los servicios de las compañías; tres por ciento de recargo en las facturaciones, y traspaso del producto del seguro ferroviario»¹⁴⁴. Señalaba la preocupación de Trifón y la desatención del ministro de Fomento, quejándose el secretario de la falta de comunicación del Gobierno con el sindicato, y advirtiéndole el presidente de una nota en preparación por el ministro de Justicia¹⁴⁵, aunque indicaba que el problema radicaba en la dificultad para trasladar al sindicato la postura del Gobierno, que compartía, según Azaña: «saco la impresión de que a Trifón le parecen bien las determinaciones del Gobierno, y que hay probabilidades de que no estalle la huelga. Aunque no suelta prenda, se me figura que el asunto no está tan perdido como yo creía. Pero queda la incógnita del Congreso, y sus reacciones inesperadas»¹⁴⁶.

El 1 de diciembre se constituía el Congreso extraordinario del Sindicato Nacional Ferroviario en la Casa del Pueblo¹⁴⁷ —donde la noche anterior se había reunido el Consejo Ferroviario de MZA—, con una intervención inaugural de Trifón Gómez.

El documento dirigido al Congreso de ferroviarios redactado por el Ministro de Justicia sería revisado y aprobado —con voto en contra de Largo Caballero, por considerarlo extenso y controvertido— en el Consejo de ministros del 1 de

¹⁴³ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 483, 17 de noviembre de 1931.

¹⁴⁴ *Ibidem*, 30 de noviembre de 1931.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 502, 30 de noviembre de 1931, «se me queja de que el Gobierno los trata mal. “¿Cómo?”, le pregunto. Echa de menos una comunicación del Gobierno al sindicato. (Puede ser que la eche de menos como un parapeto. Esperará que los argumentos del Gobierno hagan impresión en los obreros). Yo le digo que está equivocado, que se está haciendo un documento para enviárselo. “Si lo está haciendo el ministro de Fomento, no hay que contar con él”, me dice. “Lo hace Ríos”. Llamo por teléfono al ministro de Justicia, y me dice que lo está terminando, para traerlo mañana al Consejo. “Ya lo oye usted”, le digo a Trifón».

¹⁴⁶ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 503, 30 de noviembre de 1931, añade «luego Trifón me dice una cosa notable: “Si en el Gobierno no hubiese tres ministros socialistas, estas concesiones serían recibidas por los obreros con aplauso y gratitud; pero habiendo ministros socialistas, creen que han de entregarles el ferrocarril...” (Yo me pregunto: ¿Para esto me sirven los ministros socialistas?). Después hablamos de política general. Le pregunto su opinión sobre el futuro Ministerio. Cree que los socialistas deben retirarse del poder, y que gobiernen los republicanos. Ahora podemos separarnos amistosamente, mientras que más adelante pudiera ocurrir lo contrario. Gastarse en el poder republicanos y socialistas puede dejar a la República sin una fuerza de reserva. —No todos opinan así en su partido —le contesto. —En la minoría parlamentaria, puede ser; pero una cosa es el parlamentario y otra el partido. Si se reuniera el Congreso, seguramente se acordaría retirarse del poder».

¹⁴⁷ *Heraldo de Madrid*, 1 de diciembre de 1931, pp. 2 y 11.

diciembre. Al respecto, resulta de singular interés sobre la justificación de la actitud gubernamental la prolija y detallada nota remitida por el Gobierno al Congreso ferroviario¹⁴⁸.

¹⁴⁸ *Heraldo de Madrid*, 2 de diciembre de 1931, pp. 2 y 3: «Las peticiones hechas al Gobierno por la representación del personal ferroviario, significan una elevación inmediata de sueldos y jornales que la ponencia correspondiente de la Comisión nombrada por el Gobierno de la República con fecha 23 de septiembre de 1931 fija en 135 millones de pesetas, por las repercusiones que los aumentos solicitados han de suponer en otras cargas de las Compañías. Aún reducidas al minimum las demandas formuladas por los obreros ferroviarios, éstas ascenderían, según ellos, a la cifra de 73.406.610 pesetas, cantidad que habría de pesar sobre la Hacienda pública, dada la absurda "ordenación ferroviaria" establecida en nuestro país. El Gobierno de la República ha examinado atentamente estas peticiones y ha solicitado los asesoramientos que pudieran ilustrarle en la cuestión; entre éstos se destaca el de la Comisión antes referida, cuya presidencia elevó al Gobierno un dictamen a virtud del cual se reduce las concesiones que se recomiendan al Gobierno a una parte reducida de las peticiones mínimas del personal; y aún esta propuesta no triunfó en la Comisión, sino por el voto de calidad de presidente, pues la mitad de los vocales estimaron que tales peticiones en las circunstancias presentes no eran atendibles. El Gobierno de la República ha mostrado con actos hasta qué punto se halla dispuesto a todo género de avances en la política social de España, sacrificando cuando ha sido menester, intereses que en la historia de nuestro pueblo se habían considerado intangibles. Mas hay un interés supremo que nunca deberá ser sacrificado por el Gobierno, que es el interés general de la economía del país, y por ello, después de maduro examen, declara con dolor, pero en pleno convencimiento, que las peticiones de los obreros ferroviarios no pueden ser atendidas hoy sin poner en trance de riesgo aquel supremo interés. El Gobierno quiere llamar la atención del personal ferroviario sobre la situación de la economía española, la cual, a semejanza de la de Europa y de América, se halla en una coyuntura desfavorable. [...] Era imposible que las circunstancias económicas, financieras y políticas no se exteriorizaran a su vez en la disminución del tráfico ferroviario y, por tanto, en la recaudación de las Empresas; en efecto, al alza constante de los años anteriores ha sucedido una caída de trascendencia tal que suma 24.220.014 pesetas la contracción de la recaudación durante los diez primeros meses de este año en la línea de Madrid a Zaragoza y a Alicante; pesetas 15.127.000 en el Norte; 9.800.000 en Andaluces, y un millón en los Nacionales del Oeste. De otra parte, el Consejo Superior de Ferrocarriles tendrá un déficit, en el presupuesto de 1931, habida cuenta de la cantidad que suma las certificaciones pendientes de pago que han sido objeto de endoso -138.419.643 pesetas- y la diferencia entre gastos e ingresos -372.404.354 pesetas-, de 510.823.997 pesetas. La situación recaudatoria que hemos descrito ha determinado ya el hundimiento de algunas de las grandes Empresas y amenaza con hacer imposible a otras el subvenir a sus cargas financieras; de otra parte, la situación que a su vez revela el balance del Consejo Superior Ferroviario a que nos hemos referido es causa de que el Gobierno tenga el decidido propósito de no continuar siendo el pasivo y desinteresado sostenedor de un servicio llevado en gestión por Empresas privadas que no están seria y eficazmente controladas por el Estado. Los obreros ferroviarios conocen mejor que ningún otro, por su especial situación, lo que indica la disminución de tráfico comercial en zonas fabriles e industriales; es un indicio de paro, y aunque nuestra situación con relación al resto de Europa y América es favorable a este respecto, por no darse en nuestro país en la proporción relativa que en Alemania, Inglaterra o Estados Unidos, por ejemplo, el fenómeno del paro, se advierten, sin embargo, comienzos de serio decaimiento en la actividad de nuestras industrias principales, y el Gobierno, ante la agravación posible del mal que esto indica, quiere llamar la atención del personal de los Caminos de Hierro precisamente por hallarse ellos en condiciones de comprobar la situación real de la economía obrera. Dos exigencias sociales imperiosas, primarias, tiene la República. Es una la de llevar a cabo la reforma agraria, cuyo gasto inicial no podrá menos de ascender a algunos centenares de millones de pesetas; en su realización cifra la República sus máximos anhelos, porque sabe que ahí radica la efectiva transformación social y política de la estructura de la vida política española. Es otra acometer obras públicas de

Como consecuencia de la postura del gobierno, el Congreso extraordinario se clausuraba sin llamamiento inmediato a huelga, pero con una postura unánime a favor de la nacionalización del servicio, culpando a las Compañías –a las que acusaban de repartir, en ocasiones, nutridos dividendos– de la desfavorable situación. En el dictamen aprobado por el Congreso del sindicato¹⁴⁹ se alababa el trabajo de la Comisión ejecutiva, se criticaba contundentemente la actuación del Gobierno por «la falta de voluntad que ha demostrado durante el largo tiempo transcurrido desde que se le presentaron nuestras peticiones», a las que respondía «tan capciosamente como lo hace en su última contestación, en forma que (permitidnos esta afirmación) ni es útil a los intereses generales del país ni puede dar satisfacción a los de la clase ferroviaria». La desconexión entre las soluciones del gobierno y la posición de los ferroviarios hizo que el Congreso manifestase «que conste como la más principal de todas ellas llegar a la nacionalización de los ferrocarriles, a fin de proveer al país de un servicio público en consonancia con sus necesidades presentes, y a los ferroviarios, del medio noble y honrado para mejorar su situación económica». En las conclusiones se emplazaba al Gobierno para que, «en el plazo improrrogable de quince días, declare de una manera explícita y terminante si está dispuesto a proceder con la mayor urgencia a la nacionalización de los ferrocarriles, procediendo a la reversión anticipada de las líneas», anticipando las cantidades necesarias para los aumentos de sueldos; y, en segundo lugar, el Sindicato aprovecharía ese plazo para buscar el apoyo de la UGT y entre los grupos parlamentarios, para emprender una campaña de propaganda y, «a la vista de los resultados obtenidos por las anteriores

rendimiento económico permanente que permitan absorber el máximo posible de mano de obra. [...] a semejanza de lo hecho en los servicios del Estado, el Gobierno, tras meditación y estudio, ofrece a los ferroviarios muestra de su deseo de justicia; y aun cuando sabe que sus ofertas implican un sacrificio para la nación está seguro de que lo acogerá ésta satisfactoriamente. El Gobierno acepta la solución propuesta en el dictamen de la Comisión que se nombró en septiembre último en cuanto a los medios que pueden arbitrase para allegar recursos; mas en vez de un recargo del dos por ciento sobre el tráfico de las mercancías, como ella proponía, autoriza su elevación al tres por ciento; el importe del cual, unido a la cantidad que percibía el Estado con cargo al Seguro Ferroviario, deberá aplicarse íntegramente a la mejora de los salarios más bajos. Más allá de estas concesiones no cree el Gobierno que puede ni debe ir. Ni aun los más expertos se atreven a predecir hasta cuándo perdurará la terrible crisis que agobia al Mundo. Cuando ella cese y España reanude su inequívoco movimiento de prosperidad económica, luego de haber ordenado su servicio ferroviario como corresponde a la privilegiada situación en que se halla el Estado respecto de las Compañías, la República, fiel a su programa de política social, dará al sector ferroviario su justa y adecuada participación en el servicio. Pero es un deber de este Gobierno, frente a un porvenir lleno de incertidumbres económicas, abstenerse de dar otro género de promesas que la realidad pueda hacer de imposible cumplimiento, lo cual atraería el descrédito sobre el Poder público en una República que aspira a mantener en todo instante la dignidad y seriedad como rasgos permanentes de conducta».

¹⁴⁹ *Heraldo de Madrid*, 3 de diciembre de 1931, p. 10, encabezaba la página el titular «El Congreso del sindicato ferroviario faculta al Comité nacional para que, si es preciso, declare la huelga general».

gestiones, y si las circunstancias así lo aconsejan, el Comité Nacional, con la conformidad unánime y anticipada de este Congreso, determinará el momento del planteamiento de la huelga general en todas las redes». Los movimientos huelguísticos de diciembre de 1931 serían solo parciales.

El 4 de diciembre, al valorar las conclusiones del Congreso en Consejo de Ministros¹⁵⁰, Largo Caballero señalaba que lo acordado era «un modo de eludir el conflicto», por lo que «el próximo Gobierno deberá ocuparse del problema seriamente, sin lo cual estallará el conflicto».

En fin, a pesar de la desfavorable coyuntura de los ferroviarios y la desatención de sus demandas, el panorama general de la evolución de la oferta empleo muestra cifras al alza, incluso por encima de los datos censales¹⁵¹. Los gobiernos ulteriores volverían a acudir a incrementos de tarifas como medida paliativa del problema, que llegaría sin resolverse hasta la Guerra Civil, con crecientes amenazas de huelga y actos de sabotaje¹⁵².

En cuanto a las líneas, destacará la continuación del ferrocarril directo Madrid-Burgos, procedente del Plan Guadalhorce.

Al poco tiempo de comenzar la Guerra Civil, un Decreto de 3 de agosto de 1936 establecía, en su artículo 1.º, que «el Estado se hará cargo, con carácter provisional, de la explotación de las redes de que son actualmente concesionarias las Compañías de los Caminos de Hierro del Norte, Madrid a Zaragoza y a Alicante, Central de Aragón y de la parte que aún no es del Estado de la Compañía del Oeste, constituyéndose una sola red con todas estas líneas y con las ya incautadas de la Compañía de Andaluces»¹⁵³, aunque disponía, después, una contabilidad separada para las redes de distintas compañías¹⁵⁴. Todos los ingresos irían destinados al abono de haberes del personal ferroviario, y solo una vez cubiertos se atendería a los gastos de explotación, declarándose en suspenso el abono de cargas financieras. Un Comité de explotación, de 12 vocales (tres del Ministerio de Obras públicas, dos de Hacienda, uno de Industria y Comercio y seis de los agentes ferroviarios, estos «designados por las Organizaciones sindicales de carácter nacional actualmente existentes»), asumía las competencias propias de los

¹⁵⁰ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 513, 4 de diciembre de 1931.

¹⁵¹ BALLESTEROS DONCEL, Esmeralda, y MARTÍNEZ VARA, Tomás, «La evolución del empleo en el sector ferroviario español, 1892-1935», *Revista de Historia Económica*, año XIX, núm. 3, 2001, pp. 637-678.

¹⁵² COBOS ARTEAGA, Francisco de los, y MARTÍNEZ VARA, Tomás, «Actos malévolos contra el ferrocarril en la Segunda República Española», *VII Congreso de Historia Ferroviaria*, Valencia, 18 al 20 de octubre de 2017, 26 p.

¹⁵³ Cabe señalar que, por diversas órdenes de finales de julio (al menos, de 28 y 30 del mes) se había procedido a separar del servicio a personal seleccionado de algunas compañías (Norte, MZA, Oeste, Valencia, Valencia a Villanueva de Castellón), fundamentando la decisión en el artículo 15 de la Ley de Policía de Ferrocarriles y el artículo 169 del Reglamento de 8 de septiembre de 1878.

¹⁵⁴ Pasaría a ser contabilidad única por Decreto de 29 de octubre de 1936.

Consejos de Administración –paralelamente, la Junta de Defensa Nacional ordenaba movilizaciones de personal–. Como consecuencia de esta norma, de hicieron necesarios algunos reajustes administrativos, y dos Decretos de 15 de agosto establecían, primero, el traspaso de las redes a cargo de la Jefatura de Explotación de Ferrocarriles al recién creado Comité de explotación, así como de los créditos librados en favor de la primera; segundo, la supresión de la Sección de Ferrocarriles del Ministerio de Obras Públicas (cuyos asuntos provenían de cuatro Negociados: Concesión de Ferrocarriles, Construcción de Ferrocarriles, Explotación de Ferrocarriles y Tráfico, además de los referentes a expropiaciones), adscribiéndose sus asuntos a cuatro Negociados (Concesión de Ferrocarriles, Construcción de Nuevos Ferrocarriles, Explotación de Ferrocarriles y Tráfico, mientras los expedientes de expropiaciones relativos a reformas y construcción de ferrocarriles pasaban al Negociado de Expropiaciones de Obras Públicas. La red nacionalizada sería posteriormente ampliada¹⁵⁵ y organizada en sectores¹⁵⁶.

En octubre de 1937 se establecía la Red Nacional de Ferrocarriles, y por Orden de 21 de octubre de 1938, se incorporaban a la Red Nacional los ferrocarriles Metropolitano de Madrid, Gran Metropolitano de Barcelona y Metropolitano Transversal de Barcelona, «en las mismas condiciones que el resto de las líneas que la forman», bajo la dependencia del Consejo Nacional de Ferrocarriles. Finalmente, un Decreto de 23 de diciembre de 1938 establecería la militarización de los servicios de ferrocarriles, pasando a depender del Ministro de Defensa Nacional, en la misma fecha en la que se decretaba la centralización de transportes automóviles en la Dirección General de los Servicios de Retaguardia y Transportes.

¹⁵⁵ Decreto de 26 de diciembre de 1936, *Gaceta* de 27 de diciembre, razonaba que «en disposiciones anteriores ya el Gobierno de la República adoptó medidas en relación con la explotación de las grandes redes ferroviarias de ancho normal, encargando al Estado, con carácter provisional, de este cometido. Ahora bien; además de la red a que dichas disposiciones se refieren, existe un buen número de pequeños ferrocarriles, muchos de los cuales en estos momentos han tenido que aumentar su servicio para el transporte de material de guerra, víveres, etcétera, necesarios para la lucha, completando de esta suerte el servicio de la gran red de vía ancha y permitiendo liberar de este cometido gran número de vehículos de transporte por carretera, que pueden ser dedicados a las demás necesidades de la guerra. Pero ha de tenerse en cuenta que el crecido número de Compañías que constituyen lo que se pueden llamar pequeños ferrocarriles, el aislamiento de la mayoría de ellos, la variedad de su régimen de explotación y la difícil situación económica en que casi sin excepción se encuentran todos, dificultan su buen aprovechamiento, sin que se haya intentado coordinarlos para obtener su máxima utilidad desde el punto de vista del rendimiento. Todo ello aconseja la adopción de medidas que, análogamente a lo hecho con las grandes redes y dentro del mismo carácter provisional pongan en manos del Estado sus explotaciones [...]». Disponía la explotación estatal de la totalidad de la red ferroviaria, el reparto a propuesta de la Dirección General de Ferrocarriles de las redes a gestionar ya por el Comité de Explotación, ya por las Comisarias de Ferrocarriles, la Jefatura de Explotación, por el Estado «o por el organismo que a estos efectos se cree», aunque provisionalmente quedaba en manos del Negociado de Explotación de la Dirección General de Ferrocarriles. Se encargaba, igualmente, un estudio de subsistencia de cada una de las redes.

¹⁵⁶ Orden de 29 de diciembre de 1936, rectificada por otra de 6 de enero de 1937, *Gaceta* de 7 del mes, en aplicación del Decreto de 26 de diciembre.

Con la Dictadura franquista, será la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera, de 24 de enero de 1941, la que reuniría todas las compañías en la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles.

Obras Públicas

En el ámbito de las Obras públicas, no es posible entrar en detalle en todas las continuadas o empezadas en el período, singularmente por la vinculación que las numerosas obras de edificación tienen con la compleja cuestión del Paro forzoso, a cuyo remedio irán habitualmente enfocadas como constante en toda la etapa republicana. Sin embargo, destaca muy singularmente como ejemplo ilustrador el proyecto de construcción de los Nuevos Ministerios y de prolongación de la Castellana, llevado a cabo durante el mandato de Indalecio Prieto como Ministro de Obras públicas y a cargo del arquitecto Secundino Zuazo¹⁵⁷.

Por Decreto de 10 de noviembre de 1932 se creaba una Comisión técnica para estudiar la solución a los enlaces ferroviarios de Madrid¹⁵⁸, para las líneas del

¹⁵⁷ La autora que más ha trabajado sobre la trayectoria de este arquitecto es MAURE RUBIO, Lilia-Paloma, desde su tesis *Secundino Zuazo: La arquitectura y el urbanismo en España en el primer tercio del siglo XX*, II t., Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, 1985; que daría lugar a otras tantas obras, *Zuazo, arquitecto*, Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1987; también sería Comisaria y diseñadora de la Exposición en la Biblioteca Nacional, *Zuazo, arquitecto del Madrid de la Segunda República*, del 3 de octubre al 19 de noviembre de 2006, que daría lugar a un Catálogo del mismo nombre.

¹⁵⁸ *Gaceta de Madrid* de 11 de noviembre. En su amplia exposición, razonaba: «Convencido de que entre los problemas planteados en orden a las comunicaciones ferroviarias españolas el más interesante de todos es el del enlace de las diversas líneas afluentes a Madrid, el Gobierno está resuelto a abordarlo. La solución de continuidad que los caminos de hierro ofrecen en la capital de la República dificulta y encarece el tráfico, siendo también factor de trastorno y carestía el emplazamiento de las estaciones, todas tres—Atocha, Príncipe Pío y Delicias—, situadas en puntos bajos y excéntricos, lo cual agrava considerablemente los entorpecimientos que el desarrollo del automovilismo viene creando a la circulación por las vías madrileñas. Pero, sobre todo, esas deficiencias, unidas a la incapacidad de transporte de las líneas con su actual sistema de tracción, estorban de modo notorio la expansión de Madrid, impidiéndole tomar aquella que corresponde a una gran urbe. Partiendo los trenes de estaciones céntricas de fácil acceso, sin que el trasladarse a ellas signifique, como ahora, además de pérdida de tiempo, molestias y dispendios, y multiplicando la capacidad de transporte por medio de la electrificación, Madrid podría adquirir amplitudes maravillosas, quedando casi de anexos suyos ciudades tan sugestivas como “Toledo, Avila, Segovia, Alcalá de Henares y Guadalajara, lugares tan bellos como Aranjuez y otras vegas del Tajo y del Henares, y sobre todo la incomparable sierra de Guadarrama, cuyas laderas y cimas, ansiadas para el reposo, la salud y el recreo, no son ahora asequibles a las clases humildes. Otro problema magno se resolvería: el de la vivienda. Esa facilidad en los transportes permitiría vivir en el campo a millares de familias, que hoy se ven obligadas a habitar zaquizamies insalubres y caros, en una ciudad que con todas las posibilidades imaginables de ensanche, solo por penuria de sus comunicaciones está aquél contenido, siendo ello causa de que, mediante el pernicioso auxilio dé la desidia, se haya formado en torno a Madrid, sin orden ni concierto y en franca victoria sobre la estética y la higiene, un cinturón de edificaciones lamentables. Los trenes eléctricos consentirían, por su velocidad y por la frecuencia del servicio, rápidos y económicos desplazamientos hacia puntos cercanos a Madrid, de inmejorables condiciones

Oeste de España, MZA y del Norte, «y electrificarlas en trayectos de extensión bastante para establecer un buen servicio de cercanías». Integraban esa Comisión: D. Nicolás Soto Redondo, Ingeniero Comisario del Estado en la Compañía de Ferrocarriles de MZA; D. Juan de Usabiaga, Director de la Escuela de Ingenieros Industriales de Madrid; D. Fernando Reyes, Ingeniero Industrial afecto a la segunda División de ferrocarriles; D. José Lorite, Gerente de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid; el arquitecto D. Secundino Zuazo; el Ingeniero de la Compañía de MZA D. Ramón Peironcelly; D. Ricardo Fernández Hontoria, Ingeniero de la Compañía de los Caminos del Hierro del Norte. Los gastos del desempeño de la Comisión, cuyo personal auxiliar sería facilitado por el Ministerio de Obras públicas, se abonarían con cargo a las consignaciones del presupuesto especial del Consejo Superior de Ferrocarriles.

Por Decreto de 13 de diciembre de 1932 se constituía el Gabinete técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid¹⁵⁹, organismo directamente dependiente del Ministerio de Obras públicas encargado de los estudios para la ampliación de las carreteras que partían de Madrid y la construcción de otras nuevas, junto a los problemas urbanísticos del extrarradio. El artículo 2.º indicaba que se encargaría también «de proponer el emplazamiento de un edificio destinado a Ministerio de Obras públicas y de trazar los planos del mismo con sujeción a las instrucciones que reciba del Ministro». El Gabinete lo formaron, inicialmente, D. Alberto Laffon, Ingeniero de Caminos, adscrito a la Jefatura de Obras públicas de Madrid; D. José Lorite, Gerente de los Servicios técnicos del Ayuntamiento; y el premiado Arquitecto D. Secundino Zuazo —estos dos últimos ya presentes en la Comisión

sanitarias, y una política de precaución evitaría inflaciones artificiosas en el valor del suelo, para impedir el intolerable agobio económico que supone en Madrid la vivienda. Todo ello constituye un rosario de problemas, para resolver los cuales resulta indispensable la acción coordinada del Estado y del Ayuntamiento. Desde luego, el punto inicial es el enlace de los ferrocarriles y su electrificación en torno a Madrid. Para estudiar este problema concreto, con el cual habrían de engarzarse los otros que arriba se dejan esbozados, el Gobierno requiere el concurso de los servicios técnicos, municipales y el de hombres eminentes, cuya competencia y especialización justifican que también se les llame a cooperar a obra tan interesante y patriótica. Por eso se crea una Comisión encargada de realizar los estudios indispensables, y de ella formarán parte, con representantes del Estado y del Municipio madrileño e Ingenieros de las Compañías de ferrocarriles, el Arquitecto D. Secundino Zuazo, que en el Concurso internacional sobre el trazado viario y urbanización de Madrid obtuvo el primer premio en 1930; el Ingeniero Industrial D. Fernando Reyes, autor de dos meritisimos proyectos de enlace subterráneo de las redes ferroviarias en Madrid, y D. Juan de Usabiaga, Director de la Escuela de Ingenieros Industriales de Madrid, en la que explica la Cátedra de Ferrocarriles».

¹⁵⁹ *Gaceta de Madrid* de 14 de diciembre de 1932. Señalaba que estando ya acometido el estudio del enlace de las líneas férreas —refiriéndose a la Comisión de enlaces ferroviarios creada el mes anterior— procedía abordar el estudio de la red de carreteras que ampliasen los accesos a Madrid, en coordinación con lo que corresponde al Ayuntamiento. Pero «ese mismo órgano habrá de determinar también cuál será el emplazamiento de un edificio de nueva planta destinado a Ministerio de Obras públicas, encargándose incluso de proyectarlo en las proporciones necesarias para recoger en él las oficinas dependientes del Ministerio que, en número considerable, están dispersas por locales de alquiler, malos y caros, sin aquella estrecha vinculación con las oficinas centrales que el servicio exige».

de enlaces ferroviarios—; sus retribuciones, conforme al artículo 4.º, los fijaría el Ministro de Obras públicas y, como sucedía con la Comisión de enlaces, también designaría el personal auxiliar necesario (5.º). Para facilitar el trabajo al Gabinete, el artículo 7.º disponía que el Circuito de Firms Especiales y la Jefatura de Obras públicas pondrían a su disposición «cuantos proyectos tengan terminados o en estudio y que se relacionen con el cometido que al Gabinete incumbe».

El 29 de diciembre de 1932 estaba la reforma plenamente proyectada, y Azaña¹⁶⁰ recuerda que:

«por la mañana, fuimos todos los ministros al Hipódromo, para ver los planos de la reforma concebida por Zuazo para prolongar la Castellana y construir grandes edificios públicos en las dos plazas que allí van a formarse. Los proyectos son bellos y están pensados en grande. Prieto había citado también al alcalde y algunos concejales y a los presidentes de las sociedades hípicas; allí estaba el general Kirkpatrick y el hijo de Romanones, Velayos. El general es presidente de la Gran Peña, donde se conspiraba para lo del diez de agosto, y tiene dos hijos comprometidos en los sucesos, o en su preparación. Oímos las explicaciones de los arquitectos, y desde allí nos trasladamos a Puerta de Hierro, y luego al Pardo, junto al camino de la Zarzuela, para examinar los planos trazados para realizar mi proyecto de ensanche y enlace de estos parajes con el norte de Madrid. Después almorzamos en Puentelarreyna, donde hacía un frío espantoso. El día estaba cubierto y la niebla muy espesa. Estos proyectos caminan a su realización a gran velocidad. Estoy muy satisfecho de la suerte que corre mi iniciativa, tantas veces soñada por mí cuando yo no era nada. Si dejo el proyecto total en vías de realización irrevocable habré dado a Madrid un impulso enorme, que marque su porvenir para muchos años; y lo habré hecho con prontitud y en silencio, sin necesidad de aparecer para nada, cumpliendo la función que más me gusta, que es servir de motor y despertador de actividades dormidas, y encauzar —en este caso— con mayor gusto e inteligencia que hasta aquí la expansión de la Villa. Prieto me ha secundado con rapidez vertiginosa».

No obstante, lo más significativo fue la construcción de una nueva sede, para la que el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid adjudicaba las obras de estructura metálica a Torras S.A. el 12 de abril de 1933, siendo Ingeniero director Vicente Olmo, se adjudicaría a la Sociedad Comercial de Hierros las obras de estructura metálica correspondiente al nuevo edificio destinado a Ministerio de Obras públicas y las obras de estructura metálica, correspondiente al nuevo edificio destinado a Ministerio de la Gobernación a la S. A. Torras.

La buena marcha de las obras de los Nuevos Ministerios se había debido, en gran parte, al excelente entendimiento entre Secundino Zuazo e Indalecio Prieto. Con el cambio de Gobierno, tendría lugar una reunión entre Zuazo y Lerroux, y el segundo asumió como propio el proyecto. Así, de la marcha de la construcción

¹⁶⁰ AZAÑA, *Diarios completos*, pp. 839-840, 29 de diciembre de 1932.

de los nuevos edificios ministeriales y las obras de prolongación de la castellana informaba en 1934 su arquitecto, Secundino Zuazo, a través de una publicación del Partido Radical¹⁶¹:

«La obra iniciada en Madrid por el Gobierno de la República es extraordinaria, no solamente por su alcance político, sino también por la gran aportación que supone para la futura estructuración de la ciudad», recordaba tanto la subvención por capitalidad como las obras de enlace ferroviario, accesos y los nuevos ministerios, resaltando la importancia de la prolongación de la Castellana, las mejoras de Río Rosas y los edificios ministeriales; obras que, en conjunto «convertirán este sector en un importantísimo centro político y de grandes circunvalaciones, que tendrá un característico rango representativo y un verdadero valor funcional. Quedará definida la Castellana como arteria fundamental de la aglomeración urbana madrileña, y las plazas, como interesantes lugares de la vida administrativa, política y de embellecimiento».

Como se desprende de sus memorias¹⁶², los sucesivos cambios de gabinete darían lugar a la marginación del Arquitecto, quien llegaría a quejarse de su consideración como funcionario público en lo que respecta a los honorarios pendientes debido a su integración en el Comité, destacando reiteradamente su carácter de Arquitecto privado contratado por el Estado.

La continuación de los proyectos a cargo del Gabinete lo representan especialmente las Leyes de 1 de agosto de 1935, concediendo un suplemento de crédito de pesetas 7.194.552,24 al extraordinario autorizado por la Ley de 26 de Marzo último con destino a la continuación de las obras a cargo del Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid; Y de obras públicas, facultando al Ministro de este Departamento para autorizar a las Compañías de ferrocarriles que en 15 de junio del año en curso se hallaran al corriente en el pago de los intereses de sus obligaciones hipotecarias y tengan créditos reconocidos por el Estado por realización de servicios, la emisión, libre de tributos, de Bonos de Tesorería.

Sin embargo, el Plan general de obras en el que se insertaba la construcción de los nuevos edificios ministeriales –aunque su construcción ya se había iniciado– no era aprobado hasta la Ley de 18 de junio de 1936¹⁶³, conforme al proyecto del Gabinete técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid. Se preveía la ejecución en 6 años, a contar desde el 1 de julio, y se concedían créditos por 90 millones de pesetas. Los gastos de cada año –para el segundo semestre de 1936

¹⁶¹ *Libro de Oro del Partido Republicano Radical (1864-1934)*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1934, p. 332, introducía las declaraciones del arquitecto señalando su trayectoria, que había llevado al Estado «a confiarle una de las construcciones de más altos vuelos entre cuantas en estos tiempos se han acometido en España».

¹⁶² ZUAZO UGALDE, Secundino, *Madrid y sus anhelos urbanísticos (Memorias, 1919-1949)*, con Estudio e introducción de Carlos SAMBRICIO, Madrid, Editorial Nerea, 2003.

¹⁶³ *Gaceta de Madrid* de 19 de junio de 1936.

se calculaban 7.500.000 pesetas— se consignarían en los Presupuestos del Ministerio de Obras Públicas, y el remanente que pudiese haber en cada ejercicio se acumularía en la anualidad siguiente. Una muestra más de que se trataba de un plan integral de remodelación de la capital es que el remanente de los créditos de cada uno de los proyectos incluidos podía invertirse en cualquier otro de los incluidos en la Ley que resultasen insuficientemente dotados.

Obras Hidráulicas

Resulta obligado mencionar, si quiera superficialmente, los importantes proyectos emprendidos en lo que se refiere a las obras hidráulicas¹⁶⁴. Vigente el Plan Gasset de 1902, la Dictadura de Primo de Rivera había impulsado la creación en 1926 de Confederaciones Sindicales Hidrográficas, organismos que controlarían las más importantes cuencas del país, pudiendo aprovechar de forma coordinada la totalidad de la misma, aunque con resultados heterogéneos según las cuencas, siendo la del Ebro la más exitosa.

El propósito de la República de llevar a cabo un nuevo plan de obras hidráulicas se remonta a 1931, siendo Director general de obras públicas José Salmerón, si bien la primera actuación de importancia fue el Decreto de 24 de junio de 1931, que sustituía las «Confederaciones» por «Mancomunidades Hidrográficas», matizando su régimen de autonomía mediante la constitución de Comisiones gestoras. Al llegar Indalecio Prieto al Ministerio, tanto por Orden Ministerial de 4 de febrero de 1932 como por encargo de la Ley de Presupuestos, se estableció la necesidad de formar un plan de Obras Hidráulicas, creando al efecto el Centro de Estudios Hidrográficos bajo la dirección de Manuel Lorenzo Pardo —que había estado al frente de la Confederación del Ebro—, lo que daría lugar al Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933¹⁶⁵, presentado a las Cortes el 31 de mayo de ese año. El Plan, con vistas a 25 años, aprovechaba los avances técnicos, la información disponible

¹⁶⁴ Para una visión de conjunto, véase GIL OLCINA, Antonio, «Del Plan general de 1902 a la planificación hidrológica», *Investigaciones Geográficas*, Anales de la Universidad de Alicante (Instituto Universitario de Geografía), núm. 25, Enero-Junio de 2001, pp. 5-31, especialmente pp. 12-14. En concreto, sobre el plan, a pesar de su amplio horizonte, valora que «costosísimo y con enormes dificultades técnicas, habría resultado por entonces, aun sin la guerra civil, inviable», especialmente teniendo en cuenta que no existían aún los embalses de Entrepeñas-Buendía y Alarcón, muy posteriores; aunque señala que ha sido el precedente de la política hidráulica española durante medio siglo. El autor cita también un proyecto, a cargo del ingeniero Félix de los Ríos Martín, *Aprovechamiento de parte de las aguas sobrantes del Ebro en ampliar y mejorar los riegos de Levante*, de 1933.

¹⁶⁵ LORENZO PARDO, Manuel, *Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, III Vols., Madrid, Centro de Estudios Hidrográficos, 1933; disponible en la web del Centro de Estudios Hidrográficos: http://www.cedex.gob.es/CEDEX/LANG_CASTELLANO/ORGANISMO/CENTYLAB/CEH/Documentos_Descargas/PNOH_1933.htm. Sobre el mismo, véase también el estudio, que reseña detalladamente la polémica sobre el Plan, de ORTEGA CANTERO, Nicolás, «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas», en Antonio Gil Olcina, Alfredo Morales Gil (coords.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 1992, pp. 335-364, especialmente

acerca de los ríos y la experiencia de las Confederaciones para llevar a cabo una política hidrológica nacional y unitaria, que superase los planteamientos localistas y respondiese a los intereses generales. Entre otras cuestiones, enfocaba los desequilibrios en recursos hidrológicos y agrarios de la zona atlántica y mediterránea, pretendiendo compensar los déficits de esta última (cuencas del Segura y el Júcar) con diversos trasvases, especialmente del Tajo y, en menor medida, del Guadiana.

El Plan se vería sometido diversas críticas, así por José Nicolau –inspirador del Plan de 1902–, con quien sostuvo una prolongada polémica en la *Revista de Obras Públicas*, como por algunos grupos políticos¹⁶⁶, y a una importante campaña de oposición, especialmente en la Meseta y por el periódico *El Norte de Castilla*. José Gallarza, representante de la Diputación de Toledo en el V Congreso Nacional de Riegos de 1934, también criticó el proyecto. Entre los argumentos en contra, la dificultad técnica y económica de llevar a cabo trasvases entre distintas cuencas, la falta de preparación exigible para recibir respaldo legal o el negativo impacto en las cuencas atlánticas y sus insuficientes índices de pluviosidad.

Aunque este proyecto no prosperó, sentó un importante precedente. El Ministro Radical, Rafael Guerra del Río, nombró a Manuel Lorenzo Pardo Director general de Obras Hidráulicas, y el Plan continuó estudiándose en el Centro de Estudios Hidrográficos hasta la supresión del organismo en 1936. Sin embargo, las Confederaciones se reestablecieron con la reorganización llevada a cabo por Decreto de 19 de febrero de 1934, para la Confederación Hidrográfica del Ebro. Además, por Decreto de 7 de septiembre de 1935 se aprobaba su Reglamento definitivo. El de 8 de marzo de 1935, otro Decreto reorganizaba la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental, y ese mismo día se promulgaba el Reglamento definitivo de la Confederación del Guadalquivir. Dentro del ámbito de las obras hidráulicas, se llevaron a cabo otros proyectos de menor escala, por ejemplo, decretando la finalización de nueve embalses proyectados en Canarias por Decreto de 16 de julio de 1935.

pp. 353 ss.; también LUCAS SEPÚLVEDA, Antonio de, «*Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933*», 3 partes, *El meandro*, blog:

<https://elmeandro.com/plan-nacional-de-obras-hidraulicas-de-1933-planteamiento-del-ats-par-te-1-de-3-genesis/>;

<https://elmeandro.com/plan-nacional-de-obras-hidraulicas-de-1933-planteamiento-del-ats-par-te-2-de-3-planteamiento-del-plan/>;

<https://elmeandro.com/plan-nacional-de-obras-hidraulicas-de-1933-planteamiento-del-ats-par-te-3-de-3-reacciones/>.

El autor indica (pt. 2) que el Plan fue presentado al Consejo de Obras Hidráulicas, que se limitó a indicar que el plan no reunía «las condiciones exigibles a un plan definitivo y obligatorio para veinticinco años», así como la necesidad de estudiar separadamente los trasvases del Tajo y el Guadiana.

¹⁶⁶ Véase el detallado comentario crítico que se realiza a instancias del Partido Nacional Republicano, *Estudio del Plan Nacional de Obras Hidráulicas redactado por el Centro de Estudios Hidrográficos*, Madrid, Guillermo Koehler, 1934.

2.4 Realizaciones

INGRESOS DE LA EXPLOTACIÓN DE FERROCARRILES (Datos totales de las Compañías adheridas al Consejo Superior de Ferrocarriles: Norte, MZA, Andaluces y Oeste)							
Año	Longitud en km	Ingresos (en millones de pesetas)					
		Viajeros	Gran velocidad	Pequeña velocidad	Varios	Total	Ingresos/km
1927	13073	197470	84078	521349	17378	820275	62.7
1928	13246	199326	84407	548183	18270	850186	64.2
1929	13386	208147	81154	554608	18284	862193	64.4
1930	13551	205417	76636	557391	18918	858362	63.3
1931	13763	182962	72945	523472	17125	796504	57.9
1932	13619	179216	75627	508257	16654	779754	56.6
1933	13619	180373	65762	490338	16160	752633	55.3
1934	12826						

RESULTADOS ECONÓMICOS (millares de pesetas)					
Año	Ingresos brutos	Gastos	Ingresos netos	Cargos	Beneficios
1927	829751	610162	219589	193812	25777
1928	860826	627673	233153	201347	31806
1929	862193	643835	218358	197380	20978
1930	858362	653061	205301	192276	13025
1931	796504	634192	162312	192115	-29803
1932	779754	625176	154578	186128	-31550
1933	752633	638722	113911	182017	-68106
1934* (millones de pesetas)	762,8	649,1	113,7	170,4	-56,7
1935					
1936					

IV. Los Grandes Servicios Públicos durante la II República

LONGITUD DE FERROCARRILES ESPAÑOLES EN KM							
Año		1929	1930	1931	1932	1933	1934
Vía Normal	Compañías del Consejo Superior			11627 (95,8 %)	11526 (94,1 %)		
	Total			12131	12252		12252 (182 del Estado)
Vía Estrecha	Compañías del Consejo Superior			2136 (47,5 %)	2093 (46,6 %)		
	Total			4495	4495		4495 (488 del Estado)
Total	Compañías			13763 (82,8 %)	13619 (81,3 %)		
	Total	15929	15895	16626	16747		16747 (670 del Estado)

SUBVENCIONES, APORTACIONES Y PRÉSTAMOS A LAS GRANDES COMPAÑÍAS (millares de pesetas)				
Año	Norte	MZA	Andaluces	Oeste
1931	159000	62407	41607	171778
1932	47473	42166	6619	47316
1933	10303	8778	2995	19289

RECAUDADO PARA EL ESTADO POR IMPUESTO SOBRE BILLETES Y MERCANCÍAS (millares de pesetas)	
1927	69557
1928	67884
1929	66989
1930	66009
1931	62173
1932	60648
1933	62021

CARRETERAS EN ESPAÑA

Año	Del Estado			Provinciales			Caminos			Total	
	Construidas	En construcción	Total	Construidas	En construcción	Total	Construidas	En construcción	Total	Total	Construidas
1931	56885,6	4215	61100,6	12242,6	325,2	12567,8	20463,1	8519,6	28982,7	102651,1	89501,3 (17,2/100 km ³ , 4/1000 hab.)
1932	58013,6	3179,1	61192,7	12261,9	351,6	12613,5	22522,3	7999,3	30521,6	104327,8	92797,8 (18,1/100 km ³ , 4/ 1000 hab.)
1933	59616	2444	62060	13176	206	13382	24490	6829	31319	106761	97282 (21/100 km ³ , 4/1000 hab.)
1934 ¹⁶⁷	60549,4 (69835)	2551,3 (2489)	63100,7 (72324)	13271,9 (10547)	247,3 (260)	13519,2 (10807)	26492,6 (26214)	6272,2 (6276)	32764,7 (32490)	109384,7 (115621)	100313,9 (21/100 km ³ , 5/1000 hab.) (106596 22/100km ³)
1935	70522	2421	72943	10642	208	10850	28012	5926	33938	117731	109176 (22/100 km ³ , 5/1000 hab.)
1936	71281	2140	73421	10699	226	10925	29013	5766	34779	119125	110993 (22/100 km ³ , 5/1000 hab.)

167

Entre paréntesis, y en adelante, las cifras consignadas en el Anuario de 1943, p. 781.

IV. Los Grandes Servicios Públicos durante la II República

La construcción de carreteras había conocido un incremento notable, especialmente si se compara con el período anterior, especialmente en las carreteras del Estado y los caminos vecinales. En 1910 había 41.466 km de carreteras del Estado construidos, que en 1917 superaban ligeramente los 50 mil, y en 1925 habían llegado a los 57 mil, llegando esa cifra con escasas variaciones hasta 1931. Al acabar la República había construidos más de 71 mil km. de carreteras del Estado. En las carreteras provinciales, de los 6 mil km. construidos en 1910 a los 12 mil con los que se inicia la República, el período concluyó con 10 mil km. construidos. Los caminos vecinales superaban tímidamente los 5 mil km. en 1910, los 10 mil en 1925, los 20 mil en 1931 y casi llegaban a 30 mil en 1936. En resumen, se había pasado de los 11 km/100 km³ o 3 km/1000 habitantes de 1910, a los 23 km/100 km³ o 5 km/1000 habitantes de 1936.

SERVICIOS PÚBLICOS DE AUTOMÓVILES		
Año	Líneas	Longitud
1930	2111	81656
1931	2198 (2223)	85835 (85922)
1932	2346	89344
1933	2447	90957

VEHÍCULOS MOTOR MECÁNICO MATRICULADOS a 1 de enero	
1925	89910
1926	111765
1927	138241
1928	166518
1929	201249
1930	238257
1931	277587
1932	288694
1933	306062
1934 ¹⁶⁸	329795 (22571)
1935	26064
1936	13013

¹⁶⁸ Entre paréntesis, y en adelante, las cifras consignadas en el Anuario de 1943, p. 790.

ACCIDENTES DE CIRCULACIÓN POR CARRETERAS Y CAMINOS			
Año	Accidentes	Víctimas Muertos/heridos	Valor daños (Millares pesetas)
1927	11129	8443 965/7478	1112
1928	13111	10803 1218/9585	1253
1929	14485	14381 1813/12568	3947
1930	15412	14597 1904/12693	2573
1931	15513	14906 2000/12906	2677
1932	13890	11879 1658/10221	3763
1933	17597	13079 1586/11493	3243
1934 ¹⁶⁹	8723	8260 1432/6828	2240
1935	8470	8336 1303/7033	2059
1936	8529	9129 1542/7587	2097

3. SANIDAD

3.1 Antecedentes

Los servicios de Beneficencia y de Sanidad tenían una procedencia heterogénea, destacando para su marco regulador la Ley General de Beneficencia de 1849, la Ley de Sanidad de 1855 y el Real Decreto de 1904¹⁷⁰. El término «sanidad» hace alusión, precisamente, al «conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia

¹⁶⁹ En adelante, las cifras consignadas en el Anuario de 1943, p. 792, introduce como variable el número de accidentes «debidos solo a vehículos a motor», siempre ligeramente menores que el total de accidentes.

¹⁷⁰ FARRERONS NOGUERA, Lourdes, *Historia del Sistema sanitario español (debates parlamentarios, 1812-1986)*, Díaz de Santos, 2013.

o de un municipio»¹⁷¹, sentido que se consolidaba en el primer tercio de siglo para el ámbito civil.

En los años siguientes, los servicios sanitarios experimentan un notable desarrollo, también gracias al auspicio de la Fundación Rockefeller, al tiempo que se extienden las nuevas concepciones del higienismo, que cala ampliamente en la reglamentación de principios de siglo, singularmente durante la Dictadura¹⁷², cuando se dicta el Reglamento municipal de Sanidad por Real Decreto de 9 de febrero de 1925, al tiempo que el Estatuto provincial, de 20 de marzo, imponía a las Diputaciones la obligación de mantener un Instituto de Higiene, hecho que se reafirmaría con el Reglamento de Sanidad provincial de 20 de octubre de ese año, que decretaba la agrupación de todos los servicios provinciales en un solo Instituto.

La reorganización llevada a cabo por Real Decreto de 14 de noviembre 1924 en los servicios centrales y provinciales del Ministerio de la Gobernación recogía la existencia de la Dirección general de Sanidad, y el funcionamiento como organismo autónomo del Real Patronato de las Hurdes. En 1930, la Dirección general

¹⁷¹ Toma esta acepción del Diccionario de Lengua Española FARRERONS NOGUERA, Lourdes, *Historia del Sistema sanitario español (debates parlamentarios, 1812-1986)*, Díaz de Santos, 2013, p. XIX; efectivamente, la acepción se incorpora al Diccionario de la Real Academia en 1925 cuando, además de los significados tradicionales, «calidad de sano», «salubridad», o «patente, visita de sanidad», una cuarta entrada la define como «conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes del reino, de una provincia o de un municipio», añadiendo además los términos «exterior», «la gubernativa que tiene establecidos sus servicios y los presta en las costas y fronteras nacionales»; «interior», «la gubernativa que ejerce su ministerio propio dentro del reino»; «marítima», «aquella parte de la exterior que radica en los puertos y atañe a la navegación»; y «militar», «cuerpo de profesores médicos y farmacéuticos y de tropas especiales, que prestan sus servicios profesionales en los ejércitos de mar y tierra», *Diccionario de la Lengua española*, Madrid, Calpe, 1925 (décima quinta ed.), p. 1090. Es probable que el sentido institucional del término arribase al ámbito civil desde el militar, pues en el *Diccionario de la lengua castellana por la Real Academia Española*, Madrid, Imprenta de los Sres. Hernando y Compañía, 1899 (décimatercia ed.), p. 897, lo recogía como «calidad de sano», «salubridad» y las variantes «marítima» como «corporación cuyos individuos son los encargados de visitar las naves a su entrada y salida de los puertos, para inspeccionar y certificar sus condiciones sanitarias» y «militar» como «corporación constituida por los profesores médicos al servicio de los ejércitos de mar y tierra»; manteniéndose similares definiciones en diccionarios posteriores, hasta que el diccionario de RODRÍGUEZ NAVAS y CARRASCO, Manuel, *Diccionario general y técnico hispano-americano*, Madrid, Cultura Hispanoamericana, 1918, p. 1624, terminaba incluyendo como tercera acepción el «nombre que se da oficialmente a las instituciones civiles y militares médico-farmacéuticas».

¹⁷² HUERTAS, Rafael, «Política sanitaria: de la Dictadura de Primo de Rivera a la II República», *Revista Española de Salud Pública*, núm., 74, 2000, pp. 35-37. Entre los organismo creados en esta etapa, cita: «Escuela Nacional de Sanidad (Real Decreto de 2 de diciembre de 1924); Escuela Nacional de Puericultura (Orden de 23 de mayo de 1923 y Real Decreto de 16 de noviembre de 1925); Instituto Técnico de Comprobación (Real Decreto de 22 de diciembre de 1925); Comisión Central de lucha contra el Tracoma (Real Decreto de 12 de abril de 1927; Reglamento: Orden de 3 de mayo de 1928); Consejo Superior Psiquiátrico (Decreto de 10 de noviembre de 1931); Instituto Nacional de Venereología (Decreto de 29 de julio de 1933); Patronato Nacional Antituberculoso (Decreto de 20 de diciembre de 1936)».

de Sanidad incluía un Inspector general de Instituciones sanitarias, un Inspector general de Sanidad exterior, otro de Sanidad interior, Secciones de Farmacia y de Veterinaria, un Jefe Médico de Instituciones Sanitarias, un Jefe Médico de Sanidad interior y otro de Sanidad exterior; por último, los Inspectores provinciales de Sanidad. Funcionaba además el Real Consejo de Sanidad, así como el Instituto Nacional de Higiene Alfonso XIII y el Hospital del Rey, que conformaban la Escuela Nacional de Sanidad. Los servicios de Beneficencia, en cambio, estaban adscritos a la Dirección general de Administración.

3.2 Organización institucional

En materia sanitaria, las previsiones constitucionales se articulan en el reparto competencial y en algunas cláusulas a lo largo del resto del texto.

Conforme al artículo 14.15, es competencia exclusiva del Estado la legislación y ejecución directa de la «defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales». Por otro lado, el artículo 15 faculta a las regiones para la ejecución en materias de: 7.^a «bases mínimas de la legislación sanitaria interior» y 8.^a «régimen de seguros generales y sociales».

Por otro lado, el artículo 26, al regular las confesiones y Órdenes religiosas, se prescribía la nacionalización de los bienes de aquellas que estatuyesen voto de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado, destinándolos a fines benéficos y docentes.

El artículo 43, entre las previsiones que regulan la institución familiar, establece, en el II párrafo, la subrogación del Estado en las obligaciones alimenticias de los padres; por otro lado, en el último, señala que «el Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la “Declaración de Ginebra” o tabla de los derechos del niño»¹⁷³.

3.2.1 Ministerio de Justicia

Dentro del Ministerio de Justicia de la Restauración, como ya se ha mencionado, operaba un organismo que podría vincularse a la beneficencia, como es el mencionado Patronato Real para la Represión de la Trata de Blancas, creado por Real Decreto de 11 de julio de 1902¹⁷⁴ bajo la protección de la Reina Madre María

¹⁷³ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...* pp. 189-190, consideraba el párrafo como «un verdadero cajón de sastre», y recordaba que en las Constituyentes, algunos diputados médicos quisieron contribuir «hasta formar este conglomerado lamentable»

¹⁷⁴ La exposición –dirigida al monarca por el Ministro, datada el 10 de julio– menciona como origen del organismo la celebración de una reunión de Londres de 21 de junio de 1899 por iniciativa del Duque de Westminster con concurrencia de personas Reales y dignatarios de diversos países «sin excepción de confesiones religiosas ni de ideas políticas». En España, destacaba la labor de la Reina María Cristina y las Infantas Doña Isabel y Doña Paz «y algunas damas ilustres» que habían fomentado la constitución Asociaciones para la protección de la mujer «con el laudable

Cristina y con una Junta directiva presidida por la Infanta María Isabel. Constituidas sus Delegaciones por Real orden de 10 de febrero de 1903, sucesivas Reales Órdenes¹⁷⁵ encargaron a Gobernadores civiles, Autoridades académicas y Presidentes de Diputaciones provinciales –designados vocales natos de las Delegaciones del Patronato–, prestar su concurso a la institución. Un Real Decreto de 30 de mayo de 1904¹⁷⁶ ampliaba la composición y facultades del Patronato y sus Delegaciones introduciendo en la Junta autoridades civiles, judiciales, eclesiásticas y académicas tanto a nivel central como local, y se facultaba al organismo para la tutela de las menores, vigilancia en transportes, y para «abrir suscripciones, recibir donativos de todas clases, alquilar o adquirir y poseer locales y fincas destinadas al albergue de niñas y mujeres», poniendo en conocimiento del Ministro el Reglamento de los establecimientos. El Patronato

anhelo de que nuestro país no fuera una excepción en esa obra de piedad», por lo que «próxima la fecha en que ha de celebrarse una Conferencia en París, que tiene por objeto acordar las bases de una legislación internacional que prevenga y reprima la “Trata de blancas”, el Gobierno de V. M., dando a este asunto la importancia que merece, estima que a su representación en aquel Congreso debe preceder la constitución en España de un Patronato encargado de secundar la acción del Estado y de estimular el interés social en favor de esta obra redentora y cristiana». Su Junta Directiva, presidida por la Infanta María Isabel (2.º), estaba constituida por (3.º): una Vicepresidenta y nueve Vocales nombradas por el gobierno, «las señoras que hoy presidan o dirijan en Madrid Asociaciones en defensa de la mujer al amparo de la ley civil y que no hayan incurrido en censura canónica», la Directora de la Escuela Normal Central de Maestras, el Presidente y Fiscal del Tribunal Supremo, el Obispo de Madrid Alcalá, Gobernador civil de la provincia, «dos escritores de saber notorio en ciencias sociales» dedicados al estudio de la materia «ó individuos de la Comisión de Reformas Sociales». Como Secretarios dos funcionarios elegidos uno por el Ministro de Estado y otro por el de Gracia y Justicia de entre los Fiscales a las órdenes del Fiscal del Supremo. Tomando la institución como punto de partida –junto con otras medidas, como la reforma del Código Penal en 1904–, esta cuestión ha sido ampliamente tratada por RIVAS ARJONA, Mercedes, «El camino hacia el abolicionismo prostitucional en la II República española», en Isabel VÁZQUEZ BERMÚDEZ, *Investigación y género. Inseparables en el presente y el futuro* (IV Congreso Universitario Nacional «Investigación y Género», Sevilla, 21 y 22 de junio de 2012), Universidad de Sevilla, 2012, pp. 1661-1679; de la misma autora, «II República española y prostitución: el camino hacia la aprobación del Decreto abolicionista de 1935», *Arenal: Revista de historia de mujeres*, vol. xx, núm. 2, pp. 345-368; destaca la crítica hacia el Patronato, visto como un organismo aristocrático carente de personal técnico y preparación, así como de medios económicos, una percepción sentida en la República para su transformación. Constituyó, empero, temprana iniciativa y precedente de los vínculos con el abolicionismo.

¹⁷⁵ Real Orden circular de 26 de febrero de 1903 (Gobernación), Real Orden de 23 de febrero de 1903 (Instrucción Pública)

¹⁷⁶ *Gaceta* del 31, la nueva redacción del artículo 3.º de la norma fundacional incluía en la Junta cuatro vocales de entre las personas que dirigiesen Asociaciones en defensa de la Mujer, el Rector de la Universidad Central, la Directora de la Escuela Central de Maestras, Presidente y Fiscal del Tribunal Supremo, el Obispo de Madrid Alcalá, Gobernador civil, Capitán general de Castilla la Nueva, Jefe de la jurisdicción de Marina en la Corte y Presidente del Instituto de Reformas Sociales. Ampliaba de forma similar las Delegaciones del Patronato. Algunas disposiciones se dictaban en cumplimiento de lo establecido en el Arreglo internacional de París de 25 de julio de 1902.

se desarrolló por Real Decreto de 15 de abril de 1909¹⁷⁷, perfilando una articulación administrativa del organismo con una Comisión ejecutiva y prescribiendo a los Secretarios de Estado y Justicia tramitación de asuntos en sus respectivos campos, además de dotarlo de competencias más definidas en vigilancia, tutela y representación internacional. Al mes siguiente¹⁷⁸ se creaba, para auxiliar a la Secretaría de la Junta en la preparación del IV Congreso Internacional en Madrid, una Comisión técnica. La Junta Directiva sería enormemente ampliada con nombramientos de vocales en los años siguientes, con miembros de la aristocracia y titulares o extitulares de altas magistraturas de diversas áreas, aunque también se operó una ampliación, en 1923¹⁷⁹, de los vocales natos, incluyendo al Presidente del Consejo Superior de Emigración, el Presidente del Consejo Superior de la Infancia y el Director general de Orden público.

La República disolvió el Patronato Real por Decreto de 1 de junio de 1931¹⁸⁰, aunque reconociendo los compromisos internacionales adquiridos por España y

¹⁷⁷ *Gaceta* de 19 de abril, el artículo 2.º le otorgaba las siguientes facultades: denunciar a los Tribunales los hechos de trata de blancas, crear delegaciones, abrir suscripciones y recibir donativos, ejercer con auxilio de la Policía la vigilancia para impedir la trata, representar al gobierno en la relación con los organismos internacionales sobre la materia y entenderse directamente con las Autoridades. Puede añadirse que, aunque el artículo 17 decretaba la obligación de la Junta de la publicación de un *Boletín*, el Patronato lo tenía desde 1907, como consecuencia del III congreso internacional de París del año anterior, publicado hasta 1916.

¹⁷⁸ Real Orden de 30 de abril de 1909, *Gaceta* de 9 de mayo (rectificada el 12), la Comisión la formarían:

«D. Pedro Sangro y Ros de Olano, Doctor en Derecho, Secretario de la Delegación del Patronato Real en Madrid, Jefe de la Sección Técnico-Administrativa del Consejo Superior de Protección a la Infancia y Mendicidad, Auxiliar del Instituto de Reformas Sociales.

D. Álvaro López Núñez, Presidente del Patronato de Jóvenes abandonados de Madrid, Vocal de los Consejos de Emigración y Protección a la Infancia, Secretario-adjunto del Instituto de Reformas Sociales, Secretario de la Administración Central del Instituto Nacional de Previsión,

D. Pío Ballesteros y Álava, Doctor en Derecho, Profesor Auxiliar de la Facultad de Derecho de la Universidad Central, Oficial Técnico de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia.

Presidirá esta Comisión el Secretario de la Junta Directiva del Patronato Real para la Represión de la Trata de blancas, nombrado por el Ministerio de Gracia y Justicia, y, en su defecto, por ausencia o enfermedad, el Secretario de la misma Junta, nombrado por el Ministerio de Estado, haciendo las veces de Secretario el funcionario que designe el señor Ministro de Gracia y Justicia».

¹⁷⁹ Real Decreto de 19 de mayo de 1923, *Gaceta* de 20 de mayo, modificaba al efecto el artículo 3.3 del Real Decreto de 1909. Por Real Decreto de 21 de mayo de 1928, *Gaceta* del 22, se designaría también como vocal nato a la Presidenta de la «Acción Católica de la Mujer».

¹⁸⁰ *Gaceta* de 2 de junio de 1931: «El Gobierno provisional [sic] de la República ha de atender de manera preferente a las funciones de carácter social, sobre todo si éstas afectan a sectores que, por el medio en que se desenvuelven y desarrollan sus actividades o por carencia de disponibilidades económicas, encuentran dificultades para obtener perfeccionamientos culturales y morales que les libren de la esclavitud del vicio y de especulaciones delictivas. A evitar la propagación de estos males y, sobre todo, a adoptar medidas de carácter preventivo, ha de encaminar sus esfuerzos el Gobierno, utilizando cuantos resortes conduzcan al fin propuesto y aplicando con verdadera eficacia los recursos con que el Estado está llamado a contribuir a toda función de saneamiento social»; «nuestra nación, no puede, pues, en manera alguna, prescindir de un organismo que con plena

la necesidad de que no se interrumpiese la labor del organismo, por lo que se creaba la «Comisión provisional central para la protección de la mujer» que desempeñaría transitoriamente las funciones del extinguido Patronato, compuesta por: dos representantes femeninos de las clases liberales, dos representantes femeninos de la clase obrera, los Directores generales de Sanidad, Seguridad, Prisiones y Emigración, un Delegado que hubiese ostentado representación de España en la Comisión consultiva para la protección de la infancia y de la juventud de la Sociedad de Naciones y un Secretario. La propia Junta designaría a su presidente, recibiendo de la anterior toda la documentación y cuanto tuviese a su cargo, y propondría al Gobierno la cantidad que estimase para el desempeño de sus funciones. El personal auxiliar y subalterno adscrito a la Secretaría del Patronato Real pasaba a depender de la Comisión, y la Dirección general de Seguridad pondría a sus órdenes un funcionario de la Policía gubernativa. Se reestructuraban de forma similar las Delegaciones¹⁸¹.

personalidad centralice todos los servicios relacionados con el principal de la "trata" dando cumplimiento al Convenio de 1904 y a la misión de intervenir en cuanto tenga relación con tan importante problema. Hállase éste íntimamente relacionado con el abolicionismo, enfermedades venéreas, alcoholismo, estupefacientes, pornografía (materia acerca de la cual el Convenio de 1910 obliga también a la creación de una Autoridad Central), y sobre todo con la explotación de menores que, para reprimirla con eficacia y que tengan las medidas previsoras, se impone dar distinta estructuración al Patronato para que cumpla su especial e importante cometido. Fundada, pro tanto, la necesidad de que persista el órgano, si bien con distintos componentes de los que hoy lo integran, es elemental también la necesidad de crear una Comisión que, sin interrumpir la obra en curso, reciba la documentación, fondos y locales que tenga a su cargo el que hasta ahora se ha venido llamando "Patronato Real para la represión de la Trata de Blancas".

¹⁸¹ El artículo 6 establecía que las Delegaciones –que la Comisión podía crear donde estimase convenientes, especialmente en puertos y fronteras, según el artículo 8– estarían constituidas por el Gobernador civil, Juez Decano, Alcalde, Inspector de Sanidad, y una persona especializada en cuestiones sociales designado por la Delegación para ejercer de Secretario. Conforme al 7, Las Delegaciones disueltas entregarían a las creadas la documentación valores y cuanto perteneciera al Patronato –excepto la de Madrid, que lo haría a la Comisión Central– y debían remitir «inventario detallado de cuanto recibieren a la Comisión Central, así como también relación nominal de las menores que estuvieren a su custodia, con especificación de su edad, naturaleza, profesión, nombre y residencia de los padres, lugar en que se encuentren las refugiadas y motivos que dieron lugar a la protección del Patronato». Según los datos de la *Guía Oficial* de 1930, pp. 441-442, había Delegaciones –aunque algunos cargos de vicepresidencias de estas, ocupadas por mujeres generalmente aristócratas, aparecen en blanco– en las provincias de: Álava, Albacete, Alicante (Alicante y Orihuela), Almería, Ávila, Badajoz, Baleares (Palma de Mallorca y Mahón), Barcelona, Burgos, Cáceres (Cáceres y Trujillo), Cádiz (Cádiz y Jerez de la Frontera), Canarias, Castellón, Ciudad Real (Ciudad Real, Valdepeñas, Manzanares, Puertollano y Tomelloso), Córdoba, Coruña (Coruña y Ferrol), Cuenca, Gerona, Granada, Guadalajara, Guipúzcoa, Huelva, Huesca, Jaén, León, Lérica, Logroño, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia (Murcia y Yecla), Navarra, Orense, Oviedo (Oviedo y Avilés), Palencia, Pontevedra (Pontevedra, Vigo y Villagarcía), Salamanca, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, Vizcaya, Zamora, Zaragoza, así como otra en Inglaterra.

En septiembre de ese año¹⁸², reconociendo la necesidad de continuidad en las labores que desempeñaba el Patronato y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos, sería reorganizado como Patronato de Protección de la Mujer –y disuelta la Comisión–. Aunque sin grandes variaciones en el fondo, se reformulaban con mayor detalle y concreción sus competencias¹⁸³, para cuyo desempeño existiría un Consejo Superior con una Comisión Permanente, así como Delegaciones locales. Este Consejo Superior estaría compuesto por el Ministro de Justicia, como Presidente de honor, y como vocales natos: Directores generales de Seguridad, Sanidad y Prisiones, Fiscal de la República, Jefe de la jurisdicción de Marina en Madrid, Vicepresidente del Consejo Superior de Protección a la Infancia, un Delegado que hubiese representado a España en la Comisión consultiva para la Protección a la Infancia y la Juventud de la Sociedad de Naciones y el Inspector general de Emigración. Habría 10 vocales electivos: dos de clase obrera, dos de profesiones liberales, dos de Asociaciones madrileñas de defensa de la mujer y cuatro entre personas destacadas «merced a trabajos en

¹⁸² Decreto de 11 de septiembre de 1931, *Gaceta* del 12, señalaba que la Comisión «ha llenado cumplidamente su cometido mediante la propuesta de una nueva estructura para el organismo llamado a secundar la acción del Estado encaminada a conseguir la eficacia máxima en la lucha contra el tráfico generalmente conocido con el nombre de “trata de blancas”. Por el Decreto antedicho [1 de junio] se dio mayor vigor y eficacia al órgano, al cual se encomendaban las mismas funciones que tenía el Patronato disuelto, ya que le asisten iguales derechos y acciones que aquél tenía, persistiendo, por tanto, la firmeza de las situaciones jurídicas que se crearon en favor de la Institución, ya de orden civil, bien de carácter administrativo», y apuntaba al cumplimiento de los Convenios internacionales de 1904 y 1910 en lo que se refería «a la pornografía, a la protección a la mujer y a la del niño, concediéndose a tal efecto una representación en este Patronato al Consejo Superior de Protección a la Infancia que permita realizar a ambos organismos una acción internacional conjunta».

¹⁸³ El artículo 2.º formula las facultades del organismo de forma similar a como estaban planteadas en el Patronato Real, con algunas diferencias. Señalaba: 1, «adoptar medidas protectoras en favor de las mujeres que se desenvuelvan en medios nocivos o peligrosos, y estimular el interés social para que sea eficaz la tutela y amparo de la mujer abandonada y muy especialmente de la menor de edad»; 2, «instar el descubrimiento de los hechos delictivos relacionados con la corrupción y tráfico de las menores conocido con el nombre de “trata de blancas”»; 3, «denunciar a los Tribunales los referidos hechos, requiriendo la intervención del Ministerio fiscal en los procedimientos que se incoen, e interesar de las Autoridades en general la adopción de medidas protectoras de la juventud femenina»; 4, «ejercer las funciones de vigilancia, tratamiento y tutela» sobre las menores confiadas por los Tribunales y Autoridades y sobre las que les fuesen entregadas por particulares; 5, velar por la persecución de delitos o faltas por publicaciones obscenas y proponer medidas para impedir su circulación; 6, procurar el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales; 7, proponer al Gobierno las reformas que estime necesarias y la adopción de las de carácter «judicial o gubernativo que entienda adecuadas, así como aquellas otras precisas al cumplimiento de los acuerdos internacionales»; 8, proponer al Gobierno fuentes de ingreso para el sostenimiento de sus actividades «e interesar a la acción privada» para su contribución; 9, «centralizar y organizar los servicios relacionados con la pornografía y la protección de menores y comunicar directamente con las Autoridades, Centros y Dependencias nacionales y extranjeras» y con organismos similares oficiales o privados. Además, el artículo 11 le reconocía personalidad jurídica a todos los efectos legales.

estas cuestiones», y se apuntaba a que se procuraría el equilibrio de ambos sexos en el número de vocales. El propio Consejo nombraría sus cargos, pero el de Secretario sería a propuesta del Ministro. Similar composición y esquema se trasladaba a las Delegaciones —en este caso con el Jefe local de Marina—. La Comisión permanente (8.º) compuesta por el Presidente, Vocal nato Vicepresidente del Consejo Superior de Protección a la Infancia, dos o más Vocales electivos, Tesorero y Secretario¹⁸⁴, «será la Autoridad Central en todo lo referente a las relaciones internacionales y ejecutará los acuerdos del Consejo Superior», y a las órdenes del Consejo o de la Comisión por delegación suya actuará «un funcionario de la Policía gubernativa, designado por el Director general de Seguridad». Como hasta entonces, se mantenía el personal auxiliar y subalterno y los bienes muebles e inmuebles que hubiesen pertenecido al Patronato. Se articulaba la procedencia de los recursos (donativos, subvenciones o producto de las fincas y demás bienes) y se encomendaba al Consejo Superior la redacción de un Reglamento que habría de elevar al Ministro de Justicia. Un Decreto de la misma fecha establecía la composición de los vocales electivos¹⁸⁵.

El organismo quedaba reconfigurado más en su composición y estructura que en sus funciones, profundizando en la interrelación con funcionarios de otros Ramos y en la articulación de mecanismos para el desempeño de sus labores de tutela, vigilancia y representación¹⁸⁶. No habría numerosos nombramientos ni cambios en la composición del Patronato, realizándose los últimos en abril de 1934¹⁸⁷. Sin embargo, un Decreto de 25 de junio de 1935¹⁸⁸ disolvía el

¹⁸⁴ Por el artículo 9 «los servicios de Secretaría integrantes de la Comisión permanente, se dispondrán en forma que, aparte las restantes actividades, contribuyan al conocimiento de la legislación nacional y extranjera relacionada con este Patronato, de la bibliografía y estadística sobre la materia» y cuidaría de la publicación de un Boletín en el que se estudien los temas propios de las funciones del Patronato.

¹⁸⁵ En representación de la clase obrera, doña Regona García y García y doña Victoriana Herrero; de las Profesiones liberales, doña Matilde Huici de San Martín y doña Clara Campoamor; de las Asociaciones madrileñas, doña María Lejárraga de Martínez Sierra y doña Ascensión de Madariaga y Rojo; por especiales circunstancias, doña Victoria Kent, D. Francisco Jiménez Ruiz y D. José Sánchez Domínguez; como Delegado que ha representado a España en la Comisión consultiva para la Protección a la Infancia, a D. Emilio Martínez Amador; de Jefe de la Secretaría, en comisión de servicio, D. José Sánchez Domínguez, Jefe de Negociado del Ministerio de Justicia.

¹⁸⁶ Una Orden de 26 de octubre de 1931, *Gaceta* del 27, concedía al Patronato franquicia postal «para la expedición de correspondencia que recíprocamente se dirijan las Juntas directivas, locales y provinciales del referido Patronato», señalando que el antiguo Patronato Real ya disfrutaba de esa prerrogativa.

¹⁸⁷ Un Decreto de 10 de noviembre de 1931, *Gaceta* del 11, nombraba vocal del Consejo Superior a D. José Miguel Sacristán, Médico y Presidente de la Sección de Protección Social de los Psicópatas en la Liga Española de Higiene Mental. Las vacantes producidas por la posterior dimisión de este, junto con Victoria Kent, llevaron al nombramiento de doña Rafaela Jiménez Quesada y D. Delfín Campo Redondo, Médico del Cuerpo de Prisiones, en sustitución, por Decreto de 9 de abril de 1934, *Gaceta* del 11.

¹⁸⁸ *Gaceta* de 28 de junio.

Patronato de Protección a la Mujer, aduciendo que «habiendo pasado a depender de este Ministerio, por Decreto de 16 de abril de 1932, otro organismo, el Consejo Superior de Protección de Menores, de finalidad análoga y más amplia que la del Patronato de Protección a la Mujer, surge la dualidad de organismo dentro de este Ministerio para realizar funciones de la misma naturaleza, por lo que se impone la inmediata coordinación de servicios de dichos organismos». De hecho, el organismo era absorbido en sus competencias –inalteradas en sus líneas esenciales– y presupuesto, siendo cesados los vocales del Consejo Superior. Se garantizaba una relativa continuidad de acción a través de los artículos 4 y 5, que decretaban la sumisión de las Delegaciones existentes al Consejo Superior de Protección de Menores –que podría sustituirlas por Delegaciones técnicas especiales–, y la obligación del mismo de mantener los bienes muebles e inmuebles, «que no los podrá destinar a fines distintos de los que tuvieren en la actualidad», respectivamente. No obstante, conforme al artículo 8 el Consejo podría «reorganizar los servicios técnicos, administrativos y auxiliares del Patronato disuelto». A pesar de la disolución, una Orden de 16 de julio de ese año¹⁸⁹ confirmaba al que había sido Jefe de la Secretaría del Patronato de Protección a la Mujer, el Jefe de Negociado don José Sánchez Domínguez, en el mismo puesto, dentro del Consejo Superior de Menores.

Bien por la merma resultante de la acumulación de funciones, bien por no haberse operado con éxito la sustitución de las Delegaciones del antiguo Patronato por Delegaciones técnicas, por Orden de 28 de mayo de 1936¹⁹⁰ se disolvían las Delegaciones provinciales y locales del Patronato de Protección a la Mujer –argumentando la misma dualidad de órganos que había llevado a la disolución del propio Patronato–, y disponía su disolución y la entrega de documentación, bienes muebles, metálico y valores al Consejo de Menores, al que pasarían también los bienes inmuebles, y este quedaba facultado para encomendar a las Juntas provinciales y locales las funciones de las Delegaciones para hacerse cargo, bajo inventario, de dichos bienes.

Por otro lado, continuarán en el Ministerio algunos servicios vinculados al ámbito sanitario, así la importante representación de sanitarios en el Consejo

¹⁸⁹ *Gaceta* de 20 de julio, resulta llamativo que la Orden se justifique «en cumplimiento del artículo 15 del Decreto de 11 de septiembre de 1931, en vigor», por el que se daba la Secretaría a un funcionario del Ministerio en comisión de servicio, dando a entender que a esa disposición no alcanzaba la absorción o acumulación de organismos operada por el Decreto de 25 de junio, cuyo artículo 10 especificaba que quedaban derogadas cuantas disposiciones se opusiesen al Decreto.

¹⁹⁰ *Gaceta* de 29 de mayo de 1936, rectificada el 31: «parece innecesario conservar las Delegaciones locales del extinguido Patronato de Protección a la Mujer, sucesor del Real Patronato para la Represión de la trata de blancas, porque poseyendo el Consejo Superior de Protección de Menores una organización nacional, merced a sus Juntas provinciales y locales, no hay razón alguna que abone la existencia de una dualidad de órganos que antes entorpecen que mejoran la marcha normal de los servicios que les están encomendados».

Superior de Protección de Menores, figurando entre sus vocales natos el Director general de Beneficencia y el de Sanidad –este último presidiendo la primera Sección del Consejo (Puericultura y Primera infancia), que contaba además con otra de Asistencia Social–, y entre sus vocales representativos: miembros del Colegio de Médicos de Madrid, Hospital del Niño Jesús, Consultorio de Niños de Pecho, Instituto Psicotécnico de Orientación y Profesional; y una Sección de Sanidad e Higiene en la Dirección general de Prisiones.

3.2.2 *Dentro del Ministerio de Gobernación*

Dentro del Ministerio de Gobernación funcionaba la Dirección general de Sanidad desde 1855, configurada recientemente por un Real Decreto de 28 de febrero de 1922, sustituyendo a la Inspección General del Reino, y se establecían bajo su dependencia las Inspecciones generales tanto de Sanidad Interior como exterior y de Instituciones Sanitarias. Con fecha 12 de julio de 1926 se crea la Comisión Sanitaria Central, adscrita a Sanidad.

Además, en las partidas de Presupuestos figuran muchos otros organismos y servicios, entre ellos: Cuerpo de Sanidad nacional; Instituto Nacional de Higiene de Alfonso XIII; Sanatorio Marítimo de Oza; Sanatorio Marítimo de Pedrosa; Hospital del Rey y pabellones para tuberculosos; Sanatorio de Lago (Guadarrama); Sanatorio de Malvarrosa; Escuela Nacional de Sanidad y Museo de Higiene; Escuela Nacional de Puericultura; Enfermería Victoria Eugenia; Preventorio de Guadarrama; Dispensarios antivenéreos de Madrid; Otros servicios (Personal facultativo de las Hurdes, Estadística Sanitaria, Inspecciones provinciales y generales de Sanidad exterior). Además, el mencionado Consejo Superior de Protección a la Infancia y el Patronato Central para la protección de animales y plantas.

La llegada de la República supondría la absorción por parte de la Dirección de la Cruz Roja Española, con su organización y servicios, por Decreto de 20 de abril de 1931. La Junta Superior de Beneficencia se suprimía en agosto de 1932, siendo absorbidas sus funciones por la Dirección general de Administración del Ministerio de Gobernación, y se creaba en su lugar la Dirección General de Beneficencia por la Ley de 14 de septiembre. Una Orden de 16 de septiembre reorganizaría los servicios dependientes de esta Dirección. Además en el seno del Ministerio se creó, por Decreto de 29 de julio de 1933, el Instituto Nacional de Necrología. Como sucedería con los servicios de Sanidad, un Decreto de 25 de diciembre de 1933 dispuso que los servicios Beneficencia pasaran al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión.

A pesar de todo, quedarán en el Ministerio de Gobernación dos organismos propios de su heterogénea organización anterior: el Patronato Nacional de las

Hurdes¹⁹¹, heredero del Real patronato disuelto por Decreto de 20 de mayo de 1931, y reconfigurado por Decreto de 6 de febrero de 1934, que se mantenía adscrito al Departamento a pesar de su carácter benéfico y su necesaria labor sanitaria, compuesto por: un Presidente (el Ministro de Gobernación), como vocales natos, los Directores generales de Sanidad, Primera Enseñanza, Montes, Agricultura, Beneficencia y Administración, un vicepresidente, un vocal permanente de Sanidad, otro de Instrucción Pública y otro de Montes y Obras públicas, y un Secretario-Administrador. Igualmente, el Patronato Central Para la Protección de Animales y Plantas, bajo el patronazgo de honor del Presidente de la República, y presidido por el Ministro de Gobernación, figurando entre sus vocales la Presidenta del Consejo Superior Feminista, la Directora de los Jardines de la Infancia, una Representante del Lyceum Club Femenino, del Museo Nacional de Ciencias Naturales, un representante de la Asociación de la Prensa, el Director del Jardín Botánico, un representante de la Federación Ibérica de Sociedades Protectoras de Animales y Plantas, un representante del Ministerio de Hacienda, representantes de las Escuelas Especiales de Ingenieros tanto agrónomos como de Montes, un representante de la Escuela de Veterinaria, otro del Instituto de San Isidro, un representante de la Dirección general de Primera Enseñanza, de la Dirección general de Ganadería e Industrias Pecuarias, del Ministerio de la Guerra, de la Dirección general de Montes, Pesca y Caza y otro del Ayuntamiento de Madrid, además de un Vocal-Secretario. Los patronatos provinciales y locales los componían los Gobernadores civiles y los alcaldes de España.

A cargo de los servicios de Sanidad, en el Ministerio de Gobernación, estuvieron:

Miguel Maura Gamazo, de la Derecha Liberal Republicana, Ministro de Gobernación durante el primer Gobierno provisional, desde abril hasta el 14 de octubre de 1931.

Santiago Casares Quiroga, Ministro de Gobernación desde el 14 de octubre de 1931 hasta el 12 de septiembre de 1933.

Diego Martínez Barrio, radical, en el primer Gobierno de Lerroux, desde el 9 de octubre hasta el 29 de noviembre de 1933. Reasumiría esa cartera entre enero y marzo de 1934.

Manuel Rico-Avelló, independiente, desde el 29 de noviembre de 1933 hasta el 23 de enero de 1934.

Rafael Salazar Alonso, del Partido Republicano Radical, desde el 3 de marzo hasta el 28 de abril de 1934, continuando en el Gobierno de Samper, hasta octubre

¹⁹¹ Para su evolución hasta 1931, DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ, José Pedro, «Real Patronato de las Hurdes (1922-1931): Una institución de beneficencia al servicio de las Hurdes». *Revista de estudios extremeños*, vol. 63, núm. 1, 2007, pp. 101-114.

de ese año, si bien se adscribían entonces los servicios al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión.

3.2.3 *Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión*

Al margen de los servicios aquí tratados, dentro del Ministerio de Trabajo funcionaba el Instituto Nacional de Previsión¹⁹², Creado por Ley de 27 de febrero de 1908, con personalidad propia pero adscrito en su desarrollo y gestión, inicialmente, al Ministerio de Gobernación, no existiendo todavía el Ministerio de Trabajo. El organismo se abrió a otros Departamentos, especialmente en la década de los 20. Se ha afirmado que «tanto la apuesta de la Constitución de la II República por incorporar el seguro social a su labor legislativa (art. 46), como las reiteradas declaraciones del Régimen franquista a favor de un “incremento” de los seguros sociales [...] tendrían en el INP el eje vertebrador indispensable»¹⁹³.

Por Decreto de 25 de diciembre de 1933 se dispuso que los servicios de Sanidad pasaran al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión. Esta reorganización se elevaría a rango legal, por Ley de 16 de Marzo de 1934, estableciendo dos Subsecretarías: una de Trabajo y Acción Social, con las Direcciones generales de Trabajo y de Acción social; y otra de Sanidad y Asistencia pública, con la Dirección general de Sanidad y la de Beneficencia o Asistencia Pública.

Esta reorganización llevaría a la práctica la agrupación en un mismo Departamento de todos los servicios sanitarios, de forma que Lerroux llegaría a afirmar que:

«En mis antiguas meditaciones sobre la organización del gobierno para la República futura, concedía gran importancia a la creación de tres nuevos Ministerios: Comunicaciones, Sanidad y Ultramar. No es ocasión de razonar sobre esta novedad, pero mi convencimiento lo he encontrado al pasar por el gobierno, para plasmarse en realidad por lo que hace a los dos primeros»¹⁹⁴.

Su organización a principios de 1935 incluía numerosos servicios, tanto de Trabajo y Previsión como de Sanidad, manteniendo su estructura general dos

¹⁹² Especialmente útil para el conocimiento de la evolución de ciertas conquistas en el régimen laboral resulta VV. AA., en Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles (dirs.), *La previsión social en España. Del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, [s.f., proyecto de 2007], publicación en previsión del centenario del Instituto y base de la ulterior publicación *Legislación histórica de la previsión social*, Aranzadi Thomson Reuters, 2009; véase, especialmente, GARCÍA MURCIA, Joaquín, «El INP: Estructura, competencias y organización interna», *La previsión social en España...*, pp. 12-35.

¹⁹³ GARCÍA MURCIA, Joaquín, y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia, «Preliminar: un nuevo centenario para la Seguridad Social española», *La previsión social en España*, p. 10.

¹⁹⁴ LERROUX, *La pequeña historia de España*, p. 101. añadirá que el de Ultramar, «acaso el más importante, quedó en proyecto, oficialmente anunciado».

Subsecretarías, la de Trabajo y Acción Social con sendas Direcciones generales, y una Subsecretaría de Sanidad y Asistencia pública, con las Direcciones generales de Sanidad y de Beneficencia o Asistencia Pública. Además, estaban adscritos al Ministerio el Consejo de Trabajo, el Instituto Nacional de Previsión, y el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia pública.

Como consecuencia de la Ley de Restricciones de agosto de 1935, se refundió el Ministerio con el de Justicia, y en la reorganización ministerial de 25 de septiembre de 1935 se asignó al Ministerio el nombre de «Trabajo, Justicia y Sanidad». Por los Decretos de 28 de septiembre, el Ministerio tendría una Dirección general de Justicia dependiente directamente del Ministro –formada con la supresión de la Subsecretaría de Justicia, la Dirección general de prisiones y la de Registros y del Notariado–, y –suprimiendo las Direcciones de Trabajo, de Sanidad, y de Beneficencia– las Subsecretarías de Trabajo y Acción Social, y de Sanidad y Beneficencia.

Si el Decreto de 30 de octubre de 1935 había reorganizado los Servicios del Ministerio, estando suprimida la Dirección general de Trabajo, y habiéndose restablecido esta por Decreto de 7 de marzo de 1936, otro de 16 de marzo¹⁹⁵ reorganizaba los servicios de la Dirección –subsistiendo en lo restante el Decreto de octubre de 1935–. Declaraba primero que en el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión funcionarían dos Subsecretarías, una de Trabajo y Acción Social y otra de Sanidad y Beneficencia, «habiendo una Dirección general de Trabajo», todo bajo la dirección e inspección del Ministro. Dependiendo directamente de este se encontraban los Servicios generales: Oficialía mayor, a la que se incorporaba la Administración de los Servicios provinciales; Asesoría jurídica; Servicio de Contabilidad, «único para todas las dependencias del Ministerio» y al que se incorporaba la contabilidad de la Oficina Central de Colocación de Obreros, la de la Junta Nacional contra el Paro y la del Patronato de Política Social Inmobiliaria del Estado; el Servicio de Previsión Social. Por su parte, la Asesoría de Seguros contra Accidentes del Trabajo se convertía en una Sección con la misma denominación servida exclusivamente por personal del Ministerio. Dependientes de la Subsecretaría de Trabajo y Acción social se encontrarían: a) Subdirección general de Estadística; b) Subdirección general de Emigración; c) Subdirección general de Acción Social; d) Servicio de Cultura Social; e) Museo del Trabajo Español; f) Servicio Internacional de Trabajo; g) Servicio de Colocación de Obreros –bajo cuya Jefatura se agrupaban la Junta de Obras Culturales, Oficina Central de Colocación Obrera y Defensa contra el Paro y la Secretaría de la Junta Nacional contra el Paro «sin perjuicio de las facultades que incumben a la Subcomisión correspondiente del Consejo de Trabajo y a la mencionada Junta Nacional». De la Dirección general de Trabajo dependería la Subdirección general de Trabajo,

¹⁹⁵ *Gaceta* de 18 de marzo.

aglutinando los servicios de: Organización profesional; Conflictos de Trabajo; Legislación y Normas de Trabajo; Inspección de Trabajo; y Jurisprudencia del Trabajo –creada por Decreto de 22 de Octubre de 1935–. No obstante, un Decreto de 10 de abril de 1936 restablecía en el Ministerio las Direcciones generales de Sanidad y Beneficencia.

Aunque en 1936 se constituyó un Ministerio de Sanidad, luego denominado de Sanidad y Asistencia Social, un Decreto de 10 de septiembre de 1936 restableció los servicios sanitarios en el Ministerio de la Gobernación, al que retornaron la Dirección General de Sanidad y la Dirección General de Beneficencia. En 1937 se adscriben los servicios de Sanidad al Ministerio de Instrucción Pública y Sanidad.

Desde su configuración como Ministerio conjunto, con los servicios de Sanidad, ocuparon la cartera:

José Estadella Amó, radical, primer Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión en el Gobierno de Samper, del 28 de abril al 4 de octubre de 1934.

José Oriol y Anguera de Sojo, de la CEDA, Ministro durante el cuarto Gobierno de Lerroux, el 4 de octubre de 1934, hasta el 3 de abril de 1935.

Eloy Vaquero Cantillo, radical, en el quinto Gobierno de Lerroux, desde el 3 de abril al 6 de mayo de 1934.

Federico Salmón Amorin, cedista, desde el 6 de mayo hasta el 25 de septiembre de 1935. Continuará con Chapaprieta como Ministro de Trabajo, Justicia y Sanidad, desde el 25 de septiembre hasta el 14 de diciembre de 1935.

Alfredo Martínez García-Argüelles, del Partido Liberal Demócrata, en el primer Gobierno de Portela, desde el 14 hasta el 30 de diciembre de 1935.

Manuel Becerra Fernández, centrista, desde el 30 de diciembre de 1935 hasta el 19 de febrero de 1936.

Enrique Ramos y Ramos, de Izquierda Republicana, otra vez como Ministro de Trabajo, Sanidad y Previsión, desde el 19 de febrero hasta el 13 de mayo de 1936.

Joan Lluhí i Vallescà, de Esquerra, en el Gobierno de Casares, del 13 de mayo al 19 de julio de 1936. Continuará con Giral hasta el 4 de septiembre de 1936.

Bernardo Giner de los Ríos, en el incipiente Gobierno de 19 de julio de 1936.

3.2.3.1 DIRECCIÓN GENERAL DE BENEFICENCIA (GOBERNACIÓN)

Como se ha indicado, por Decreto de 23 de agosto de 1932, se suprimía la Junta Superior de Beneficencia, cuyas funciones pasaban a la Dirección general de Administración del Ministerio de Gobernación, y se establecía una nueva composición para las Juntas provinciales de Beneficencia. Por el artículo 2.º de la

Ley de 14 de septiembre de 1932¹⁹⁶ se creaba en el seno del Ministerio de Gobernación una Dirección general de Beneficencia, que recababa de la de Administración los servicios de carácter benéfico que esta tenía adscritos. Se articulaba su organización por una Orden de 16 de septiembre de 1932¹⁹⁷ —que dejaba sin efecto la rehabilitación por Real Orden de 24 de febrero de 1930 de la Sección de Política en la Subsecretaría del Departamento—, disponiendo que quedaban a su cargo «las Secciones que tradicionalmente se ocupan de los asuntos de Beneficencia en la Dirección general de Administración y quedarán adscritas a esta última Dirección las demás Secciones que la integraban hasta hoy»¹⁹⁸. La Dirección general de Beneficencia constaría de las Secciones de: «1.ª Beneficencia general, tal como está organizada en la Dirección general e Administración, dependiendo además de la misma los Asilos de El Pardo, el Asilo de Lavanderas, Patronato Nacional de Protección de Ciegos y Patronato Nacional de las Hurdes; 2.ª Beneficencia particular, que constará de los servicios que ahora tiene y además los ex Patronatos reales; 3.ª Centro general de Informaciones, Inspección y Estadística de Beneficencia con sus actuales servicios». Contaría con

¹⁹⁶ *Gaceta* de 15 de septiembre, la ley daba una habilitación amplia al Ministro para «organizar los servicios dependientes del expresado Ministerio, aumentando, modificando o reduciendo los mismos en la medida que las necesidades exijan» (art. 1.º) y se concedían los suplementos de créditos al efecto —entre ellos, 6.000 pesetas para el sueldo del Director general, a razón de 18.000 anuales; 2.500 para la Secretaría del Director, a razón de 7.500 anuales; 4.000 para gastos de material, a razón de 12.000 anuales; 46.000 se destinaban a la instalación de la Inspección general y Sección especial de la Guardia Civil en el Ministerio—. Por Decreto de 5 de septiembre de 1932 se había autorizado la presentación del proyecto de ley —fechado el 6— para la reorganización del Ministerio de Gobernación. Se razonaba que «la inadecuada distribución en las respectivas Secciones de los servicios que hasta ahora ha tenido a su cargo el Ministerio de la Gobernación», especialmente dado el desarrollo y creación de algunos, así la Inspección general de la Guardia Civil y su Sección especial, que habrían de «recargar extraordinariamente el trabajo de este Ministerio», reclamaban una nueva organización. La reforma iba a afectar a la Subsecretaría de Gobernación, para prestar atención preferente a las cuestiones de orden público; a la Dirección general de Administración, que tomaría asuntos de la Sección política de la Subsecretaría y que al tiempo «se desprenderá de todos aquellos asuntos que tienen relación con la función benéfica del Estado, y en los que interviene actualmente» que pasarían a una nueva Dirección general de Beneficencia. Se lograría así agrupar en la Dirección de Administración los asuntos «que por interesar a la vida municipal y provincial han de ser objeto de honda transformación cuando la legislación de la República desarrolle los principios establecidos en la Constitución sobre las expresadas materias», mientras que se procuraba con la de Beneficencia «dar impulso a la asistencia social de acuerdo con los preceptos constitucionales, y preparar una reforma de mayor trascendencia».

¹⁹⁷ *Gaceta* de 20 de septiembre.

¹⁹⁸ La Dirección general de Administración comprendía las Secciones de: «1.ª Funcionarios de la Administración local; 2.ª Régimen municipal; 3.ª Régimen provincial; 4.ª Se denominará en lo sucesivo “Organización y Estadística de la vida local”, y tendrá a su cargo los asuntos a ella encomendados en el Reglamento actual más los de la Sección de Política que directamente afectan a la organización municipal y provincial y la antigua Sección de Remplazo llamada a extinguir; 5.ª Dirección y Administración de la GACETA DE MADRID y *Guía Oficial de España*».

la Asesoría jurídica del Ministerio en las funciones fijadas por Decreto de 9 de enero de 1919.

Por Decreto de 23 de agosto de 1934¹⁹⁹, se argumentaba que la experiencia demandaba remediar la «acción desconcertada» del régimen de Beneficencia y su «carácter inorgánico» –apunta también a la desvinculación entre la Asistencia pública y la Beneficencia particular– conducía a la existencia de «simuladores que hacen lucro de los socorros benéficos»; a cuya consecuencia se creaba «bajo las inmediatas órdenes del Director general de Beneficencia y Asistencia social» una Oficina central de información y ordenación de la Asistencia, con los elementos técnicos necesarios «y dentro de la cual funcionarán los servicios de “Tutela del Estado sobre el niño huérfano y desamparado” y de “Domicilio de socorro del ciudadano”». El artículo 2.º disponía que de las funciones provinciales y servicios de la oficina se encargarían las Juntas provinciales de Beneficencia «que las atenderá mediante las Oficinas de información que se crearán en las mismas, en la medida que lo vayan permitiendo las posibilidades económicas» y cuyo servicio funcionaría incluido en las Secciones de Asistencia pública creadas por Decreto de 8 de abril. La función informativa domiciliaria, tutelar a las familias pobres y comprobación inspeccional «estarán a cargo de dicho servicio de información, auxiliado por los Instructores visitantes de la Asistencia pública» en las juntas en las que fueren nombrados. Las competencias de la Oficina central, conforme al artículo 4, consistían en: A) «entender en todo lo concerniente a la ordenación

¹⁹⁹ *Gaceta* de 25 de agosto, día en el que se publicaba la creación de una Oficina de información y ordenación de la Asistencia en la Dirección General de Sanidad; expone: «Una experiencia aleccionadora, fortalecida en el transcurso de largos años, se alza, enérgicamente, contra la acción desconcertada del actual régimen de nuestra Beneficencia, que sobre los males con reiteración denunciados, de su funcionamiento inorgánico, cuenta el de ser gravemente perjudicial a los auténticos menesterosos, ya que es propicio a una constante explotación, por la tan grande variedad de simuladores que hacen lucro de los socorros benéficos. Al propio tiempo, de la manifiesta desarticulación con que actúan la Asistencia pública y la Beneficencia particular, desvinculadas en su desenvolvimiento, se ven derivar persistentes y muy marcadas pérdidas del valor de sus esfuerzos, que cuando no se anulan en absoluto, se menoscaban o aminoran, desposeídos de la unidad y uniformidad de su impulso, que los convertiría en fecundos y eficaces. Y, asimismo, no ha podido dejar de advertirse cómo con subordinación a los más elementales principios de la moderna asistencia pública se viene reclamando que esta asistencia sea vigorosamente inspeccionada y controlada; inspección y Control que, sin duda, ahuyentarán las dificultades que entorpecen la resolución de algunos de los más importantes problemas de esta índole. Es evidente, pues, que el interés público demanda una inaplazable coordinación en el régimen general de la asistencia a los necesitados; una coordinación que, para su mayor eficacia, tenga por base una concentración de todos los servicios, bajo una dirección técnica que, respetando la individualidad de todas las entidades e instituciones sin modificación de fines, objeto, ni de la inversión de sus rentas a que se contrae este Decreto, las conexas entre sí, en una permanente colaboración, para el cumplimiento de sus distintos fines. Estas funciones nuevas requieren una organización directiva y provincial y la actuación de servicios públicos como el de un Cuerpo de Visitadores de la Asistencia, el de oficinas de información en las Juntas provinciales y el Cuerpo de Inspección mixta de mendicidad, juntamente con el de censamiento y estadística de mendicidad adulta e infantil».

orgánica de la Asistencia pública»; B) estudiar las modificaciones que puedan favorecer el rendimiento de la Beneficencia particular; C) vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales; D) instruir y tramitar los expedientes de asuntos de su competencia «y proponer la resolución procedente en los recursos de alzada que se promuevan contra los acuerdos adoptados al aplicar los preceptos y sanciones que en este Decreto se establecen»; E) informar sobre el estado de esos servicios; F) confeccionar modelos de las fichas informativas con las que las Juntas provinciales organizarán su Oficina de información; G) reunir y clasificar los datos remitidos por las Juntas; H) publicar monografías demostrativas del desenvolvimiento del servicio; I) proponer la reforma de los servicios de su competencia. En este caso, el peso de las competencias directas lo llevaban las Juntas provinciales²⁰⁰, encargadas de elaborar listas de entidades, censos de asistidos,

²⁰⁰ «Artículo 5.º Corresponde a las Juntas provinciales de Beneficencia: a) Formar un índice o fichero especial en el cual consten todos los servicios de asistencia y benéficos costeados por las Corporaciones provincial y municipal, y por las entidades, instituciones y fideicomisos de beneficencia particular comprendidos en este Decreto; especificándose en cada ficha, preferentemente, el objeto de los mismos y las condiciones que se exigen en los beneficiarios. b) Acordar que por las Corporaciones, entidades, instituciones y fideicomisos citados en el apartado anterior se les remita relaciones nominales, con expresión del domicilio familiar, o él de los parientes, cuando se conociere, de los asistidos o auxiliados, con los recursos propios o ingresos de las mismas, en el día 1.º de cada mes corriente, y que se les comuniquen diariamente, en igual forma, las altas y bajas ocurridas en las prestaciones de la Asistencia, cualesquiera que sean sus modalidades. c) Disponer que por el personal adscrito a este servicio se practiquen las informaciones adecuadas en averiguación de la asistencia que puedan necesitar las familias de los hospitalizados. d) Facilitar, siempre gratuitamente, a los solicitantes de asistencia la prestación de ésta, previa la información domiciliaria que sé estime pertinente. e) Visar la documentación de los interesados que hayan de reunir de terminadas condiciones para la obtención de los beneficios que, según sus Estatutos fundacionales, otorguen las instituciones benéfico-particulares, las cuales no podrán acordar la concesión de aquéllos sin el visto bueno de la Junta provincial de Beneficencia, a menos que se trate de algún caso de asistencia urgente o de enfermedad. f) Ordenar que por cada Corporación, entidad, institución y fideicomiso, obligados a ello por este Decreto, se concedan la asistencia y los socorros que se acuerden por la misma Junta a los individuos que reúnan los requisitos del apartado e), con tal que correspondan a los fines sociales o benéficos y a los medios y plazos de cada servicio, entidad o institución. g) Realizar visitas de carácter inspeccional a todos los Establecimientos benéficos, sean oficiales o particulares, y a todas las entidades e instituciones benéficas, informándose descomodo son cumplidos los Estatutos y Reglamentos y de todo lo relativo a la situación material y moral de los asistidos; debiendo dar cuenta inmediata de las deficiencias o irregularidades que advirtieren a la Dirección general de Beneficencia y Asistencia pública para que por el Servicio de Inspección técnico de Beneficencia se proceda a la depuración de responsabilidades. h) Informar a todas las Corporaciones, entidades, instituciones, etc., que así lo interesen, acerca de la asistencia o ayuda prestada a los solicitantes; que se mencionen; valiéndose la Junta para ello de hojas impresas que permita la entrega de dicho informe en el momento de su petición. i) Llevar un fichero para el ejercicio tutelar de cada familia pobre que solicitare la prestación de asistencia, y que tendrá consignado en cada ficha: Primero. Domicilio y nombre y apellidos del cabeza de familia. Segundo. Estado de salubridad e higiene de su vivienda y el total de habitaciones. Tercero. Número de personas que constituyen la familia: hijos de edad escolar, no emancipados, con o sin jornales de trabajo, y ancianos sin pensión sostenidos por el cabeza de familia, así como los inválidos. Cuarto. Total de los recursos familiares. Quinto. Estado de salud de la familia. Sexto. Centro de asistencia

realizar visitas inspeccionales a las entidades informando a la Dirección general –a la que remitirían también memoria anual–, o elaborar un Registro de Asistencia Social y un censo de mendicidad; en definitiva, erigirse en contacto entre la organización central y las diversas entidades dispersas que conformaban la red del servicio asistencial. De hecho, el artículo 6.º expresa claramente que en orden al funcionamiento de Oficina central y provinciales, se considera comprendido en el Decreto a todos los efectos: primero, «los Servicios de la Administración central conocidos bajo la denominación de Beneficencia general y los de Beneficencia provincial y municipal, en cuanto es compatible con el régimen legal propio de las Corporaciones que los gobierna y administra»; segundo, «todos aquellos otros servicios, sostenidos o subvencionados por el Estado, la Provincia o el Municipio que tengan por objeto la Asistencia Social en cualquiera de sus aspectos; tercero, «las instituciones y fideicomisos de la Beneficencia particular»; cuarto, «las entidades que sin ser su objeto benéfico, cumplan algún fin de esta naturaleza» solo en cuanto se refiere a la realización del mismo. Quedaban excluidas: primero, las del artículo 6 del Decreto de 9 noviembre 1932, también para los casos en los que los instituidores al crearlas «con antelación al presente Decreto» hubiesen prohibido toda intervención gubernativa; segundo, las Fundaciones de exclusivo carácter familiar; tercero, las benéfico-particulares que se hayan creado con carácter oficial, «o correspondan a algunos de los Cuerpos o Institutos dependientes de los diferentes Departamentos ministeriales». En fin, las restantes disposiciones encargaban a las entidades el cumplimiento de sus fines benéficos, el de los acuerdos de las Juntas provinciales, y encargaba la labor de ejecución de lo preceptuado a los Gobernadores civiles de cada Provincia, pudiendo las Juntas acordar imposición de multas legales²⁰¹. La Dirección general resolvería los recursos de alzada contra los acuerdos de las Juntas, y los de la Dirección general por el Ministro de Trabajo. En cuanto al alcance de esta organización, se aclaraba que (art. 12) «ninguno de los preceptos anteriores alcanza a las provincias de régimen estatutario».

e instituciones benéficas que le prestan ayuda o que deben prestársela. j) Promover la afiliación a las Mutualidades de tipo benéfico entre los necesitados de asistencia, y controlar los servicios que prestan las Mutualidades subvencionadas por el Estado. la Provincia o el Municipio. k) Remitir a la Dirección general de Beneficencia y Asistencia Social Memorias anuales de estos servicios, comprensivas de su estado en la capital y en las demás localidades de la provincia, con el total de asistidos en cada una, por conceptos, grupos de edades y sexos. l) Organizar un Registro de Asistencia Social en el que figuren los asistidos de la capital, y separadamente los datos que les sean enviados por las Juntas municipales de Beneficencia. II) Formar un censo de mendicidad adulta y otro de mendicidad infantil, fijándose la edad límite para éste en dieciséis años».

²⁰¹ El párrafo II del artículo 9 dispone que «estas multas las recaudarán las Juntas provinciales de Beneficencia por el procedimiento señalado, en el artículo 111 de la Instrucción del Ramo de 14 de Marzo de 1899 y su importe total se destinará a fines de Asistencia pública».

El servicio descrito se desarrollaba orgánicamente por una Orden del día siguiente²⁰², organizando la Oficina de Información y Unificación de la Asistencia pública con los servicios de Tutela del Estado sobre el niño huérfano y desamparado, el Domicilio de Socorro del Ciudadano, la Inspección mixta de Mendicidad y el Cuerpo de Instructores-Visitadores de asistencia pública. Para las funciones de la Oficina se remitía a los artículos 1.º, 3.º y 4.º del Decreto anterior, encomendándoles también formar con los datos remitidos por las Juntas una clasificación de los servicios de Domicilio y Tutela, ficheros generales de Mendicidad, de Fundaciones privadas y de Asistencia pública, así como con los datos de la Inspección una clasificación de «los diversos sectores o ramos de Asistencia a los indigentes, tanto de las fundaciones privadas, como de los servicios públicos, benéficos y sanitarios». Si el servicio de Domicilio de Socorro y el de Tutela del Estado sobre el niño huérfano recibían orden de facilitar a la Oficina los datos para los ficheros de sus respectivos ámbitos, el Cuerpo de Instructores Visitadores tendría que: 1, verificar la visita domiciliaria a los desvalidos conforme a las indicaciones de los Servicios antedichos; 2, presentar a los mismos los informes y rellenar los impresos que les requiriesen; 3, aconsejar a los visitados sobre los medios para recibir asistencia pública o privada; deberían permanecer un mínimo de una hora en la Oficina Central «para el acoplamiento de sus informes a las necesidades del servicio». Por su parte, la Inspección de Mendicidad se encargaría de: 1, vigilar a impedir en la calle el ejercicio de mendicidad infantil, informando al Servicio de Tutela; 2, proceder conforme a las instrucciones de la Dirección a su retirada y remisión a los establecimientos que se señalasen; 3, requerir, en su caso, el auxilio de la autoridad; 4, formular las denuncias ante el Tribunal Tutelar para Menores y autoridades judiciales; se aclaraba que «este personal tendrá la categoría de autoridad para cuanto se relacione con el cumplimiento de su servicio» aunque sin uniforme ni signo exterior de su función salvo «una placa que le acredite como Inspector de mendicidad».

Para la provisión del personal afecto a los servicios descritos se convocaba concurso hasta cuyo término se podrían desempeñar interinamente por personal del Ministerio. Se establecía: un Encargado de la Oficina Central de Información y Unificación de Asistencia pública con dos Oficiales para el servicio; un Jefe general del Servicio de Domicilio de Socorro del Ciudadano, con dos Oficiales; un Jefe de la Oficina del Servicio de Tutela por el Estado al niño huérfano y desamparado, con tres Oficiales y un Médico de niños. Para los Instructores-Visitadores se convocaban 30 plazas de ambos sexos, y 10 para el de Inspección de la

²⁰² *Gaceta* de 26 de agosto, rectificada por Orden de 22 de septiembre, *Gaceta* del 25 de ese mes.

Mendicidad, dando condiciones concretas en los requisitos y forma en que debían proveerse²⁰³.

A finales de 1934, por Decreto de 21 de noviembre, se disolvían las Juntas provinciales de Beneficencia, estableciéndose en sustitución unas Comisiones provinciales de función interina. No obstante, parece que esta medida no se había llevado todavía a efecto en 1936, cuando otro Decreto de 16 de marzo²⁰⁴ – siendo Ministro Enrique Ramos – disolvía las Comisiones y creaba en su lugar unas Juntas provinciales de Beneficencia interinas, «compuestas por el señor Gobernador civil respectivo, como Presidente; tres Vocales representantes de los Ministerios de Trabajo, Hacienda e Instrucción pública y el Secretario de las disueltas Comisiones provinciales». Esta disposición derogaba el Decreto de 4 de diciembre de 1934, que había creado una Junta especial de Beneficencia para Asturias, en adelante sometida al régimen general, mientras que aclaraba que su aplicación no alcanzaba a las provincias catalanas.

Su organización a principios de 1935, en el Seno del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, incluía al Director general, dos Secciones: 1.^a (Beneficencia general) y 2.^a (Beneficencia particular), y un Centro de Estadística e Información de Beneficencia. Figuraban también la Junta provincial de Beneficencia, presidida por el Gobernador civil de Madrid, con un vicepresidente, 10 vocales, un representante del Ayuntamiento y otro de la Diputación; el Patronato del Orfanato nacional de El Pardo, presidido por el Ministro de Trabajo, con el Director general

²⁰³ Se establecían unas condiciones generales: ser español, mayor de 21 años y acreditar no tener antecedentes y verificar un ejercicio sobre cultura general; y unas especiales para cada servicio. Entre estas últimas, merecen destacarse ejemplos como la «presentación de un estudio sobre sistema de ficheros, ordenación y organización de la Asistencia pública en Alemania, Suiza o los Estados Unidos» y respuesta a tres temas sobre Asistencia infantil, mendicidad y legislación de la materia que se exigía para Encargado de la Oficina de Información y Unificación de la Asistencia pública; contestar por escrito sobre «tratamiento de la mendicidad infantil y de la infancia desvalida en dos países extranjeros» a elegir, y «sistemas de estadística mendicitaria» para el concursante a Jefe del Servicio de Domicilio de Socorro del Ciudadano; contestar por escrito sobre legislación española o tratamiento de la mendicidad en dos países extranjeros a elección para el Jefe del Servicio de Tutela; un ejercicio sobre el sistema de Tutela en Alemania, Francia o Suiza y un ejercicio práctico de visita para los Delegados de Tutela; por su parte, los concursantes a Instructores-Visitadores, «presentarán al Tribunal un trabajo exponiendo el sistema de visitas de la Asistencia pública en un país extranjero, a elección del concursante, haciendo el comentario y crítica del mismo» y un ejercicio escrito sobre una visita supuesta o real «verificando la exposición, juicio y remedios que les sugiera el caso»; además de ser condiciones de preferencia en la calificación el conocimiento de idiomas, mecanografía cuando no fuese obligatoria o experiencia en Beneficencia». Se emplazaban los exámenes para octubre, y se dictaron disposiciones para ello, aunque la relación de admitidos a la oposición se publicaba en febrero de 1935.

²⁰⁴ *Gaceta* de 18 de marzo de 1936, argumentaba que «dado que hasta la fecha no se ha llevado a efecto la constitución definitiva de dichas Juntas, y no parece indicado, por razones diversas, que la actuación de las Comisiones provinciales indicadas se prolongue más, precisa su disolución, dejando encargadas del despacho de los importantes asuntos que les estaban encomendados a unas nuevas Juntas provinciales de Beneficencia interinas».

como vocal nato y otros tres vocales; el Patronato nacional de protección de ciegos, presidido por el Ministro, vicepresidido por el Director general, y 12 vocales, incluyendo al Director general de Sanidad, al Jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación y al Director general de Trabajo, y una Comisión Técnica, con un Director, una Secretaría y un Secretario del Patronato.

Tras la reorganización como consecuencia de la Ley de Restricciones, la Dirección general de Beneficencia era reestablecida por Decreto de 10 de abril de 1936.

3.2.3.2 DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD

La Dirección general de Sanidad, procedente del Ministerio de Gobernación fue, de todas las existentes, «la que alcanzó mayor dimensión o estructura»²⁰⁵. Inicialmente en el Ministerio de gobernación, recibió ya en abril de 1931 los servicios de la Cruz Roja Española, primero, y los de la Junta Central Administrativa del Real Patronato de Lucha Antituberculosa, que se suprimía, pasando todos sus servicios a dependencia directa de la Dirección general.

El 22 de diciembre de 1933 se reorganizaban los servicios de la Dirección, todavía en el Ministerio de Gobernación. Adscritos luego los servicios de Sanidad al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, estaba compuesta de 15 Secciones.

Por Decreto de 23 de agosto de 1934²⁰⁶ se creaba en la Dirección la Sección de Inspección Médica de Higiene del Trabajo «en relación con la Inspección del

²⁰⁵ CANALES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 231.

²⁰⁶ *Gaceta* de 25 de agosto –el mismo día se publica la creación, en la Dirección general de Beneficencia, de una Oficina central de información y ordenación de la Asistencia–, reza la Exposición que: «El gradual desarrollo de la acción tutelar del Estado sobre el trabajador, acción reflejada en la sucesiva ampliación de la legislación protectora, con iniciativa, unas veces de los Gobiernos, otras, consecuencia del inexcusable cumplimiento de acuerdos internacionales, hace que en ciertos aspectos dicha acción resulte insuficiente, si la consideramos contrada solo a indemnizar al obrero de los perjuicios que en su integridad anatómica o fisiológica pueda sufrir con ocasión y a causa de su trabajo, y más aun si estimamos que por mucho que al Estado le sea dado tratar de subsanar el perjuicio sufrido, unca podrá redimir al obrero en modo completo del daño que le ocasione una limitación o una incapacidad en su aptitud funcional para el trabajo o para su vida de relación. Resulta más perfecta la concepción del problema y más eficaz la acción tutelar aludida, tratando de reducir, hasta donde sea posible, en el obrero la producción de trastornos patológicos ya de índole traumática, ya de naturaleza interna. Así considerada la cuestión, deberán entenderse como materias propias de la Higiene del Trabajo no solo las medidas de higiene general, aconsejables y exigibles en toda agrupación de obreros, sino muy especialmente al conjunto de artificios, de procedimientos, de previsiones, en una palabra, de índole específica que traten de evitar la producción del accidente o de la enfermedad profesional. Existiendo actualmente un Servicio de Inspección Médica del Trabajo, y siendo obligada, por acuerdo internacional, la inclusión de las enfermedades profesionales entre las causas de indemnización, habrá de producirse necesariamente un mayor volumen, tanto en las cifras de indemnizaciones como en las de aportaciones, y será, por tanto, conducta de buena administración disminuir una y otra en lo posible, no existiendo mejor procedimiento para lograr estos resultados que adoptar medidas de previsión higiénicas, que éxitos tan sorprendentes han alcanzado en otros países. La función médica inspectora es, dentro del cuadro

Trabajo, ya existente en dicho Ministerio», cuyo objetivo (art. 2.º) sería «la prevención o evitación en los obreros de todo trastorno patológico que pudiera dimanar del ejercicio de su profesión, no haciéndose, bajo el punto de vista preventivo, distinción alguna entre accidente traumático, enfermedad profesional y enfermedad del trabajo»; también (3.º) el estudio de los problemas médico-sanitarios derivados de Convenios ratificados por España; y sería (6.º) «misión principalísima del nuevo servicio, la formación de un Archivo central en el que se vayan reuniendo lo que pudiera denominarse historia patológica de trabajo del obrero» y como elemento de información y estudio. Su trabajo consistiría (4.º) «en la continuada observación y estudio» de una serie de industrias: a) minas, canteras y otras industrias extractivas; b) industrias en las que los productos sean manufacturados, modificados, reparados, en el que las materias sean transformadas, construcción de navíos, demolición, industrias de producción de fuerza motriz; c) construcción, reconstrucción o reparación de edificios, ferrocarriles, tranvías, puertos, muelles, etc., y los trabajos de preparación que los anteceden; d) transportes de personas y mercancías por carretera, vías férreas y acuáticas, manipulación de mercancías en muelles, almacenes y depósitos; e) establecimientos comerciales. En fin, se compondría de un personal técnico –entre el que sería condición preferente haber hecho cursos especiales de Medicina del Trabajo de la Escuela Nacional de Sanidad con la cooperación del Instituto Nacional de Previsión– y que sería provisto por oposición, incompatible con ejercicio profesional privado y compuesto inicialmente de un Jefe de Servicio, un Secretario técnico y dos Médicos Inspectores. El personal administrativo «se reclutará de entre el similar que actúa en la Dirección general de Sanidad o en las distintas dependencias de la Dirección general de Trabajo».

La configuración de los servicios de la Subsecretaría de Sanidad y Asistencia pública antes de la Ley de Restricciones²⁰⁷ incluía: la Dirección general de Sanidad; la Inspección general de Sanidad interior, con un Inspector general y dos Jefes médicos, junto con servicios de Epidemiología general, Estadística sanitaria, Higiene de la alimentación, Higiene infantil, Lucha antivenérea, Higiene rural, Comisaría sanitaria, Aguas mineromedicinales, Régimen de cementerios,

general de la Inspección del Trabajo, una modalidad análoga a cualquier otra profesional existente en dicha Inspección, y en su aspecto orgánico y administrativo de idéntica categoría que las Inspecciones actuales, cualquiera que sea la especialidad respectiva del titular. Por otra parte, y con relación a la eficacia de la función médica inspectora, es incuestionable que ésta no habrá de conseguirse sin una estrecha e ininterrumpida colaboración entre el Médico y el Ingeniero, tanto por lo que afecta al cumplimiento de lo que es preceptivo, como a lo que a artificios de prevención de accidentes se refiere. La Inspección Médica de Higiene del Trabajo debe hacerse cargo de cuanta legislación exista en nuestro país referente a tan capitales problemas, al objeto no solo de observar su cumplimiento, sino de estudiar las oportunas modificaciones y ampliaciones que la experiencia aconsejadora aconseje».

²⁰⁷ *Guía oficial* de 1935, pp. 654 ss.

Higiene provincial y municipal, Profesiones sanitarias, Inspectores municipales de Sanidad, Institutos provinciales de higiene; una Inspección general de Sanidad exterior y de comunicaciones y transportes, con un Inspector general, tres de Transportes y un Jefe médico, con los servicios de Régimen sanitario de puertos y fronteras, Higiene de la Marina civil, Emigración, Higiene social de las zonas marítimas, Transportes, Sanidad internacional y colonial; una Inspección general de instituciones sanitarias, con un Inspector general y un Jefe médico, con servicios de Lucha contra la lepra, Lucha contra el paludismo, Lucha contra el tracoma, Lucha contra la tuberculosis, Higiene mental, Propaganda sanitaria, Ingeniería sanitaria, Instituto Nacional de Higiene, Hospital Nacional de Enfermedades Infecciosas, Instituto de Farmacobiología, Instituto del Cáncer, Escuela Nacional de Sanidad, Instituto de Venereología, Escuela Nacional de Puericultura y Comisión de Investigaciones sanitarias. Además, una Sección de contabilidad, un Inspector general de servicios, una Secretaría general técnica, y la Jefatura técnica de Farmacia y estupefacientes.

Fuera del nivel central, completaban el complejo cuadro organizativo las numerosas Direcciones de Sanidad exterior, las Estaciones sanitarias fronterizas, los servicios de Lucha antivenérea nacional, los Establecimientos de Lucha antituberculosa, los Dispensarios antituberculosos, los de Higiene Infantil, uno de Higiene mental, las Inspecciones provinciales de Sanidad y los Centros secundarios de Higiene rural.

Vinculados a este ámbito, existían también otros tres organismos: el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia pública –creado por Decreto de 19 de abril de 1934–, presidido por el Ministro, la Escuela social de Madrid y el Instituto Nacional de Previsión.

La Dirección fue reorganizada por Decreto de 24 de mayo de 1935, y el 1 de agosto de ese año se aprobaba el Reglamento de Régimen interior de la Dirección. Por Orden de 25 de mayo²⁰⁸ se daba desarrollo a este servicio, señalando la organización de los Servicios centrales de la Dirección.

Como consecuencia de la Ley de restricciones, se suprimían las Direcciones generales de Trabajo, de Sanidad y de Beneficencia y Acción social, siendo sus servicios asumidos por las Subsecretarías de Trabajo y Acción Social y la de Sanidad y Beneficencia, respectivamente.

La Subdirección general de sanidad «abarcará cuanto corresponda a la función ejecutiva de los Servicios de profilaxis pública, y constará de las Secciones siguientes»: Sección primera, «Sanidad internacional»: «Pandemias, Oficina Internacional de Higiene, Policía sanitaria de puertos y fronteras, Marina civil y Emigración»; Sección segunda, «Relaciones sanitarias», que serviría de «enlace con el Ministerio de Agricultura, enlace con Beneficencia y relaciones con los

²⁰⁸ *Gaceta* de 28 de mayo.

Servicios médicos de los Ministerios de Justicia, Presidencia, Instrucción pública, Guerra, Marina, y, por último, con la Cruz Roja Española»; Sección tercera, «Sanidad provincial y comarcal», para «Sanidad provincial y Regiones autónomas, Institutos de Higiene y Centros comarcales de Higiene»; Sección cuarta, «Sanidad municipal»: abastecimientos urbanos, cementeros, Policía mortuoria, depuración y excretas e Ingeniería sanitaria.

Por Orden de 14 de noviembre de 1935, se disponía que incumbirían a la Subdirección general de Sanidad «todos los asuntos y expedientes que antes correspondían a la suprimida Dirección general de Sanidad», exceptuando las resoluciones de los expedientes –aunque sí la firma definitiva en la aprobación de cuentas hasta un límite de 25 mil pesetas y de presupuestos–, los recursos de alzada y los nombramientos y ceses de personal. De idéntica forma se dispuso para la Subdirección general de Beneficencia.

Un Decreto de 10 de abril de 1936 restablecía las Direcciones generales de Sanidad y Beneficencia. La última reorganización correspondió a un Decreto de 7 de julio de 1936.

3.3 Directivas políticas y desarrollo del servicio

Una de las primeras iniciativas de la República, en sintonía con la labor desempeñada en otros departamentos, fue la sustitución de algunos de los organismos heredados, y así un temprano Decreto, de 20 de abril, confirmaba el «carácter oficial» de la Liga Española Contra el Cáncer, admitiendo la dimisión del Comisario Regio –Jorge Silvera y Loring–, dejando sin efecto los nombramientos de los cargos del Comité Ejecutivo, autorizando al Director del Instituto Nacional del Cáncer a asumir provisionalmente las funciones administrativas a cargo del Comisario Regio, y se establecía la organización de una Junta Técnica, presidida por el Director, para la gestión del organismo, a la espera de que el Ministerio de la Gobernación nombrase «asesorándose para ello del Director general de Sanidad, del Presidente de la Diputación provincial y del Director del Instituto», por las jurisdicciones que éstos ejercían «en los distintos servicios que integran el Instituto Nacional del Cáncer. Un Decreto de la misma fecha disponía que la Cruz Roja Española, «con su actual organización y servicios (hospitales, dispensarios, consultorios y demás instituciones», pasase a depender directamente «tanto en su aspecto técnico como administrativo» de la Dirección general de Sanidad.

En el mismo mes de abril, otro un Decreto²⁰⁹ declaraba disuelta la Junta Central Administrativa del Real Patronato de Lucha Antituberculosa y sin efecto todos los nombramientos de las personas que la integraban; y disponiendo que

²⁰⁹ *Gaceta* de 24 de abril de 1931.

la organización de la Lucha Antituberculosa, con todos sus servicios, pase a depender directamente de la Dirección general de Sanidad. Este organismo iría agrupando paulatinamente los servicios dispersos, enfatizándose durante todo el período la necesidad de coordinar adecuadamente la acción correspondiente a los sectores de Sanidad, Previsión y Asistencia²¹⁰.

Siguiendo las recomendaciones de la Conferencia internacional de Higiene rural convocada por la Sociedad de Naciones el 29 de junio de 1931, en 1932 se crearon, por Orden de 22 de abril²¹¹ —siendo Director general de Sanidad Marcelino Pascua—²¹², diversos Centros secundarios de Higiene rural, a cargo de un Oficial sanitario, bajo dependencia del Inspector provincial de Sanidad, en cuya delegación actuaban y a quienes darían cuenta semanalmente. Otra Orden de 30 de marzo de 1933 organizaba los servicios provinciales de Higiene infantil, también dependientes de los Institutos provinciales.

En mayo de 1934 se celebraba en Madrid el I Congreso Nacional de Sanidad²¹³, que abogaba decididamente por la extensión de los centros de Higiene rural, y el 11 de julio de ese año se promulgaba la Ley de Bases de Sanidad, que establecía la competencia del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión en «la alta dirección técnica y administrativa» de los servicios de Sanidad, y cuya base adicional encargaba al gobierno la presentación a las Cortes de un proyecto de ley creando un Ministerio de Sanidad. Conforme a la base 1.^a, los servicios sanitarios y benéfico-sanitarios de Diputaciones y Ayuntamientos serían encargados a una Mancomunidad de Municipios de cada provincia —a los que se habían supeditado los Institutos de Higiene—, actuando por delegación del Ministerio.

En septiembre de 1935, por otra Orden ministerial²¹⁴, se instalaban otros 14 centros secundarios de Higiene rural, y en octubre, otra Orden de 17 de octubre establecía que se desglosase la labor administrativa de las Inspecciones provinciales y quedase a cargo de los Directores de los propios centros. Estos recibirían

²¹⁰ HUERTAS, «Política sanitaria: de la Dictadura...», pp. 39 y 40, señala que esta idea es «una constante a lo largo del período», a propósito de algunas de las cuestiones tratadas en el Congreso de 1934, que abogan por que los Centros provinciales, secundarios o primarios, asociados a las obras de asistencia y previsión, resolviesen el problema de la asistencia médica en toda su amplitud. Apunta que subyace «un nuevo talante de nacionalización, esta vez desde presupuestos de universalización de prestaciones y de integración de redes», citando al ejemplo la obligatoriedad de los seguros sociales.

²¹¹ *Gaceta* de 23 de abril.

²¹² Sobre esta figura, clave en la política sanitaria republicana, véase la obra de BERNABEU MESTRE, Josep, citado aquí por su artículo «La utopía reformadora de la Segunda República: la labor de Marcelino Pascua al frente de la Dirección general de sanidad, 1931-1933», *Revista Española de Salud Pública*, vol. 74, 2000, pp. 1-13.

²¹³ Véase HUERTAS, «Política sanitaria: de la Dictadura...», pp. 38-40.

²¹⁴ Orden de 25 de septiembre de 1934, *Gaceta* de 29 de septiembre.

una última reorganización importante por otra extensa Orden de 12 de febrero de 1936²¹⁵,

En mayo de 1935 accedía al Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión Social el abogado y periodista Federico Salmón Amorín²¹⁶, procediéndose poco después a la reorganización de la Dirección general de Sanidad, por Decreto de 24 de mayo y Orden del día siguiente.

Una Orden de 25 de mayo de 1935²¹⁷ declaraba en suspenso todos los anuncios de concursos y oposiciones para plazas «de cualquier naturaleza» en los Servicios de Beneficencia y Sanidad, argumentando que existiendo vacantes «cuya provisión ha sido convocada en plazos ya lejanos, sin que los concursos y oposiciones se hayan celebrado, lo que demuestra que tales servicios necesitan el correspondiente reajuste».

También se realizaron, además de las reformas concernientes a los organismos, numerosas reformas de personal, y así un Decreto de 1 de agosto anulando todos los nombramientos de Consejeros de Sanidad vigentes en la fecha, y reorganizando el Consejo de Sanidad y Asistencia pública; otro de la misma fecha aprobando el Estatuto regulador de las relaciones de trabajo del personal de toda índole dependiente de las Cajas generales de Ahorro Popular y Montes de Piedad; o un Decreto de 29 de agosto de 1935, disponiendo que todas las plazas de Médicos de Hospitales y demás Establecimientos de la Beneficencia provincial y los de las instituciones análogas de la Beneficencia particular que realicen una función similar a la de aquéllos sean provistas por oposición.

3.4 Realizaciones

Una de las reformas más importantes en materia sanitaria consistió en la propia racionalización del servicio, en primer lugar. Su separación de Gobernación, así como la nueva forma dada a los Patronatos heredados del período monárquico, de composición heterogénea y aristocrática, que se sustituían por organismos administrativos en el seno de un nuevo Ministerio. La apuesta decidida de la República por los servicios sanitarios se refleja en el apoyo presupuestario, que pasó de los 9.990 millones de pesetas en 1931, a más de 31 millones en 1933; sin embargo, no puede decirse lo mismo del apoyo exterior, y la Fundación Rockefeller no llegó a realizar inversiones proyectadas, o llegó a reducir algunas

²¹⁵ *Gaceta* de 13 de febrero, argumentaba que los centros «se encuentran en la actualidad muy necesitados de una reorganización que asegure la eficacia de la misión que se les encomienda».

²¹⁶ Recientemente se ha publicado una biografía sobre el político, que constituye la tesis de su nieta, PÉREZ SALMÓN, María Dolores, *Federico Salmón Amorín: una biografía política (1900-1936)*, Asociación Católica de Propagandistas, 2020.

²¹⁷ *Gaceta* del 28 de mayo.

de las prestadas²¹⁸. A pesar de la concepción de la titularidad del Estado de los servicios sanitarios, pesó quizás la herencia de los distintos sectores en que la acción pública se materializaba en este ámbito, no llegando a articularse un servicio sanitario nacional homogéneo. Aunque se proyectó en varias ocasiones la creación de un Ministerio de Sanidad²¹⁹, no llegaría a efectuarse sino en 1936, para retornar rápidamente a la situación inicial, devolviendo los servicios a Gobernación.

Destacó especialmente la lucha antituberculosa y antivenérea, singularmente en el cumplimiento de los convenios internacionales establecidos al efecto. Destacó igualmente el Congreso Nacional de Sanidad, celebrado en Madrid en mayo de 1934, y en el que se destacaba la necesidad de atender a las actividades sanitarias y de higiene, especialmente en las zonas rurales, y de adecuar los hábitos higiénicos, para evitar la aparición de enfermedades y los contagios.

En este sentido, la creación de los centros de Higiene rural cumplía una función análoga a la que las Misiones Pedagógicas desempeñarían en el ámbito educativo, si bien en una escala de mayor alcance.

Reproducir aquí el conjunto de estadísticas sanitarias de los *Anuarios estadísticos*²²⁰ sería una labor prolija, que quizás pueda acometerse en estudios ulteriores. No obstante, pueden ofrecerse algunos datos ilustrativos. Poniendo el foco en las diversas enfermedades y afecciones más comunes en el conjunto de la población, la principal causa de muerte correspondía a las enfermedades del corazón, por cuya causa en 1931 morían 48.404 personas, seguida de la diarrea y enteritis, con 46.819 decesos, en un impacto inverso en cuanto grupos de edad, con un mayor impacto de las primeras en el grupo de población de más de 60 años, siendo la segunda una enfermedad infantil. La cifra absoluta para las enfermedades del corazón osciló ligeramente, y en 1936 todavía fallecían 49.941 personas por esta causa, siendo la cifra más baja la de 1934, con 43.631. La diarrea y la enteritis consiguieron reducirse a poco más de 40 mil fallecidos –aumentarían a 50 mil en 1937–. Resultaban también cuantiosas las muertes por neumonía, que en 1931 acabó con 44.580 personas, y que en 1936 acababa con 36.392. En cuanto a las enfermedades infecciosas, la neumonía encabezaba los fallecimientos, seguida por la tuberculosis, en concreto pulmonar, con 24.465 fallecimientos en 1931, que se

²¹⁸ RODRÍGUEZ OCAÑA, Esteban, «La Sanidad en la II República española, 1931-1939», *El Centro Secundario de Higiene rural de Talavera de la Reina. 75 aniversario de una experiencia modernizadora en la Sanidad*, Talavera de la Reina, Colectivo de Investigación Histórica Arrabal, 2008, pp. 5-11, el autor incluye a la República, junto con la Dictadura y el primer franquismo, en lo que denomina «etapa de consolidación» de la salud pública.

²¹⁹ Numerosos países tuvieron en esta época un Ministerio de Sanidad o análogo, véase GASCÓN Y MARÍN, *Derecho Administrativo*, II, pp. 8-40, nota 1, así Francia, de *Sanidad pública*, Checoslovaquia o Polonia, con un Ministerio de *Sanidad*; Cuba, de *Higiene pública*; o Rumanía, de *Asistencia social y Salud Pública*.

²²⁰ De nuevo, se completan algunas cifras de los *Anuarios* con los datos de 1943.

habían reducido ligeramente en 1936 a 20.144, pero que aumentarían de nuevo durante la Guerra Civil y los años subsiguientes. Enfermedades como la viruela o el tifus exantemático habían alcanzado cifras casi testimoniales, aunque no dejó de prestarse atención a cualquier brote para acometerlo preventivamente²²¹.

4. EDUCACIÓN

4.1 Panorama educativo en la España de la Restauración

El punto de partida esencial en el panorama educativo es la Ley Moyano de instrucción pública de 1857²²² cuyas líneas, con variaciones, se mantendrán hasta entrado el siglo xx. La ley articulaba los conocidos tres grados de enseñanza: primaria, obligatoria entre los 6 y los 9 años y gratuita para los que no pudiesen costearla, aunque se dejaba en muchos casos su organización a la iniciativa municipal; segunda enseñanza o enseñanza media, con institutos de bachillerato y escuelas normales en las capitales de provincia, además de colegios religiosos; y enseñanza superior, a cargo de las instituciones universitarias, de gestión puramente estatal.

La bibliografía en el ámbito de la historia de la educación es más abundante²²³, e igualmente existen varios compendios legislativos²²⁴. Como se adelantó, la vinculación de buena parte de los protagonistas de la República a la Institución

²²¹ Diversas enfermedades continuaron apareciendo, incluso en las zonas urbanas, y así el *Heraldo de Madrid*, de 12 de septiembre de 1935, pp. 16 y 14, informaba de varios casos de paludismo en Madrid, sin pretender sembrar alarma, pero esperando una respuesta por parte de la Dirección General de Sanidad de que se estaban controlando y aislando los casos existentes. Mostraba unos dibujos del mosquito «anófeles», transmisor, citando un estudio de *La bacteriología experimental y las enfermedades infecciosas*, de W. Kolle y H. Hetsch; y del «culex», inocuo. Recordaba, además, varios casos del mes de agosto de paludismo, «o importado, sino generado aquí mismo, en pacientes que no habían salido de la capital en mucho tiempo». Insistiendo en que su pretensión no era provocar alarma, «el Estado amparador —ello es obvio— siempre gastará menos en combatir unos pequeños focos epidémicos que toda una epidemia. En esto, como en todo, el secreto del éxito estriba principalmente en acudir a tiempo, con pronta resolución y energía, en el cumplimiento del deber».

²²² La Ley de bases de 17 de agosto de 1857 autorizaba al gobierno a promulgar una ley de instrucción pública, hecho que tendría lugar el 9 de septiembre de ese año.

²²³ Asunción, Esteban e Izquierdo, María Jesús (coords.), *La revolución educativa en la Segunda República y la represión franquista*, Universidad de Valladolid, 2014; LOZANO SEIJAS, Claudio, *La educación republicana 1931-1939*, Barcelona, Universidad, 1980; MOLERO PINTADO, Antonio, *La reforma educativa de la Segunda República Española: primer bienio*, Madrid, Santillana, 1977; «Programa pedagógico de la Segunda República Española», en VV. AA., *Educación e Ilustración: dos siglos de reformas en la enseñanza: ponencias*, Madrid, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Centro de Investigación y Documentación Educativa, 1988, pp. 439-476; PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, «El sistema educativo republicano: un proyecto frustrado», *Historia Contemporánea*, núm. 6, 1991, pp. 159-171.

²²⁴ FERNÁNDEZ ASCARZA, Victoria, *Diccionario de legislación de Primera Enseñanza*, Editorial Magisterio Español, 1924.

Libre de Enseñanza²²⁵ y el pensamiento krausista tendrán eco en la acción política y, singularmente, en las reformas educativas y en la introducción de las corrientes pedagógicas. Paralelamente, la religión había recuperado presencia en la enseñanza a inicios de siglo²²⁶.

Durante la Dictadura de Primo de Rivera²²⁷ tiene lugar, en el concreto marco del reto de la escolarización, un ímprobo esfuerzo por construir escuelas por todo el territorio²²⁸. De todos estos esfuerzos destaca la creación de la Oficina Técnica de Construcción de Escuelas, constituida por Real Decreto de 23 de noviembre de 1920²²⁹. Hay varias cuestiones de interés en esta decisiva norma, de las que aquí interesa destacar algunas. Justificaba la Exposición la conveniencia de la norma en base a la Ley de Presupuestos, que contemplaba varias partidas destinadas a la construcción de escuelas, citando el cap. 24, artículo 1 y, más adelante, los caps. 19 y 20. En relación con los presupuestos anteriores, los de 1917²³⁰,

²²⁵ Para la Institución Libre de Enseñanza, puede verse MILLÁN, Fernando, *La reforma laica: de la Institución Libre de Enseñanza a la escuela de la República*, Valencia, Fernando Torres, 1983; MOLERO PINTADO, Antonio, *La Institución Libre de Enseñanza: un proyecto de reforma pedagógica*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000 (reedición de *La Institución Libre de Enseñanza: un proyecto español de renovación pedagógica*, Anaya, 1985); singularmente, destaca la obra de JIMÉNEZ-LANDI MARTÍNEZ, Antonio, *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente*, IV vols., Ministerio de Educación y Cultura – Universitat de Barcelona – Universidad de Castilla-La Mancha – Universidad Complutense de Madrid, 1996.

²²⁶ Por Real Decreto de 25 de enero de 1895, *Gaceta* de 27 de enero, se establecía una cátedra de religión en todos los Institutos de segunda enseñanza; y otro Real Decreto de 12 de julio de 1895, *Gaceta* de 13 de julio, había establecido como obligatoria la matrícula, asistencia a cátedra y examen de religión, pero disponía que «dejará de ser obligatorio el estudio de esta asignatura para los que declaren que no profesan la Religión católica», si bien, conforme al artículo 2, esta declaración habría de hacerse por escrito; por otro Real Decreto de la misma fecha se incluía la asignatura como parte de los estudios generales de segunda enseñanza. Esta situación cambió, siendo ministro de Fomento Luis Pidal y Mon, con la reorganización de los estudios de segunda enseñanza por Real Decreto de 26 de mayo de 1899, *Gaceta* del 30, que incluía en su artículo 1 la «instrucción religiosa» entre las materias objeto de examen de admisión a segunda enseñanza, y la Religión –como parte de una materia de *ciencias morales* en la «Sección de Letras»– pasaba a ser una asignatura, con dos clases semanales hasta cuarto año, de estudio obligatorio (arts. 3 y 4).

²²⁷ Con una extensa bibliografía, en la que abundan obras contemporáneas, véase LÓPEZ MARTÍN, Ramón, *Ideología y educación en la dictadura de Primo de Rivera*, I (Escuelas y Maestros), Universitat de València, 1994. Para una visión del panorama renovador de la educación, con la progresiva implantación de medidas de higiene y previsión, véase RUIZ RODRIGO, Cándido, y PALACIO LIS, Irene, *Higienismo, educación ambiental y previsión escolar. Antecedentes y prácticas de Educación Social en España (1900-1936)*, Universitat de València, 1999.

²²⁸ Sobre este punto resulta referencia inexcusable la reciente aportación de GARCÍA SALMERÓN, María del Pilar, *Radiografía de las construcciones escolares públicas en España, 1922-1937*, Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2018; algunas de sus conclusiones se habían ya adelantado en «Radiografía de las construcciones escolares públicas en España (1920-1937): la imagen distorsionada de la II República», *Aportes*, núm. 83, año XXVIII, 2013, pp. 21-52.

²²⁹ *Gaceta* de 28 de noviembre.

²³⁰ Aprobados por Ley de 23 de diciembre de 1916, concediendo créditos para los gastos del Estado durante al año económico de 1917.

sucesivamente prorrogados hasta marzo de 1920, así como los proyectos de presupuestos posteriores, incluyen todos en el apartado correspondiente al Ministerio de Instrucción Pública un apartado de «Construcciones civiles», con partidas de «Personal», «Material de oficinas y escritorio», «Monumentos artísticos e históricos y excavaciones» y de «Gastos diversos» y, en la sección de «Servicios de Carácter Temporal», partidas para «Edificios Escuelas», «Edificios de Instrucción pública» y «Monumentos artísticos e históricos». La novedad de los presupuestos de 1920 radicaba precisamente en la variación sustancial de estas partidas.

Al cargo de la Oficina, y por tanto de la provincia de Madrid, figurará como Arquitecto Jefe Antonio Flórez Urdapilleta –también vinculado a la Institución Libre de Enseñanza–. La normativa de la Oficina articularía un sistema por el cual los municipios podían ofrecer solares y ciertos recursos para la construcción de Escuelas, que se llevaban a cabo con contribución del Estado y el modelo estandarizado para cada tipo de escuela y zona desarrollado por la propia oficina.

De entre la extensa normativa, merece la pena destacar, en los años previos a la República, el Real Decreto de 10 de julio de 1928²³¹, en estrecha relación con la labor de obras públicas pero emitido desde el Ministerio de Instrucción Pública, a cargo entonces de Eduardo Calleja de la Cuesta. Esta norma venía a remediar las carencias del entonces vigente Real Decreto de 17 de diciembre de 1922, como reconoce en su Exposición de motivos, especialmente a raíz del posterior Estatuto municipal, y hará especial hincapié tanto en la cooperación del Estado con los Ayuntamientos, en la búsqueda de «una importante descentralización de los servicios con ahorro de trámites y de tiempo» y cuya clave radicaba en la cesión de solares por parte de las corporaciones locales; como, de acuerdo a lo que se desprende del articulado, en las «condiciones higiénicas y pedagógicas» de que debían gozar los locales, para lo que se remitía a una prolija Instrucción técnico-higiénica relativa a la construcción de escuelas, de 31 de marzo de 1923 –cuando ocupaba la cartera, por segunda ocasión, Joaquín Salvatella–. El Decreto, en fin, disponía la obligación de los Ayuntamientos de «construir, instalar y conservar las Escuelas nacionales de primera enseñanza en locales que reúnan condiciones higiénicas y pedagógicas» (art. 1) y prescribía (art. 2) la constitución en cada provincia de una Comisión de Construcciones escolares «presidida por el Gobernador civil e integrada, además, por el Presidente de la Diputación, el Arquitecto escolar de la provincia, el Inspector Jefe de Primera enseñanza y el Jefe de la Sección administrativa, como Vocales natos, y una representación ciudadana de cuatro Vocales, dos de ellos femeninos, nombrados por el Ministerio de Instrucción pública a propuesta de los Vocales natos», que se debían reunir en 15 días desde la publicación del decreto, y que

²³¹ *Gaceta* del 15 de diciembre.

debían buscar personas distinguidas por «su cariño y protección a la niñez y a la Escuela». La labor fundamental de la Comisión iba a consistir, precisamente, en reunir los datos para «la ordenación escolar de la provincia», pues sobre los mismos y el censo de población escolar habría de determinar la Dirección general de Primera enseñanza las construcciones (art. 5). La Comisión actuaría, igualmente, de intermediaria entre el Ministerio y los Ayuntamientos que solicitasen la construcción directa por el Estado (art. 9), informando sobre la necesidad del edificio, su tipología, la conveniencia de otros inmuebles propuestos o inacabados, condiciones del solar, valoración de las aportaciones ofrecidas, precios y exactitud de los datos. La norma se editaría oficialmente por el Ministerio²³² incluyendo las mencionadas Instrucciones técnico-higiénicas de 1923, una reglamentación sobre las condiciones de los solares y dos modelos de documentos, tanto para la construcción directa como para la subvención de construcción, en cada caso con la Instancia del Ayuntamiento, dirigida al Director general de Primera enseñanza, y la Certificación de los acuerdos municipales.

En la enseñanza universitaria, funcionaban desde los años 20 los centros de Madrid, Barcelona, Granada, Murcia, Oviedo, Salamanca, Santiago, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zaragoza y Canarias (La Laguna), que a finales de la década (1927-1929)²³³, cuyos respectivos distritos universitarios sumaban un total de población de Derecho de 21.959.087 personas, con una media de 20 alumnos por cada 10.000 habitantes, una cifra que había aumentado considerablemente en poco más de una década –en 1925-1916, para una población de Derecho de 20.319.377, había 11 alumnos por cada 10 mil habitantes, una cifra que había llegado a 17 el curso siguiente, pero se estabilizó en 12 y había conocido una caída a 10 en el curso 21-22–. Para 1930, la enseñanza universitaria y media se encontraban en mejor situación que la enseñanza técnica superior, estancada, o la primaria, que crecía a un ritmo insuficiente para las necesidades del país²³⁴.

²³² *Construcción de edificios escuelas: Real Decreto 10 de julio de 1928. Instrucciones técnico-higiénicas. Modelos de documentos administrativos*, Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (Sección de publicaciones, estadística e informaciones de enseñanza), Madrid, Tipografía Yagües, s/f. Además de los documentos administrativos mencionados, la publicación iba acompañada de una sección de datos gráficos con fotografías de escuelas de construcción reciente –con algunas ilustraciones de servicios higiénicos de las mismas– y varios planos tipo para escuelas unitarias en función del clima, firmados por el Arquitecto-Jefe Antonio Flórez.

²³³ *Anuario estadístico* de 1930, p. 632, los distritos universitarios con más población eran, en este orden, Sevilla, Barcelona y Madrid, que superaban los 2 millones y medio de personas, mientras que en alumnos la distancia de Madrid (13.595, lo que daba lugar a 52 alumnos por cada 10 mil habitantes) era muy acusada en relación con la siguiente, Barcelona, con 5.591, aunque en densidad se acercaba Murcia con 46 alumnos (aunque no llegaba al millón de población de Derecho) por cada 10.000 habitantes.

²³⁴ TUÑÓN DE LARA, *La II República*, I, p. 13, habla de 35.000 estudiantes universitarios, doblando la cifra de dos décadas antes, y 70.800 para la enseñanza media, afirmando que «con toda probabilidad, el desarrollo industrial de España no había llegado aún al nivel de exigir una mano de obra mayoritariamente calificada y con unas bases mínimas de saber».

4.2 Organización institucional

Ya en abril de 1931, Lorenzo Luzuriaga publicaba unas «Bases para una reforma constitucional» en la *Revista de Pedagogía*²³⁵, defendiendo en 13 puntos las ideas que debían inspirar la reforma constitucional o, más allá, el desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales: 1. «La educación, en todos sus grados y manifestaciones, es una función eminentemente pública», y por tanto es el Estado el llamado a realizarla, correspondiendo al Parlamento la legislación y a los órganos y funcionarios su «dirección, inspección y administración», sin perjuicio de la delegación a nivel local, provincial o regional «pero reservándose siempre el Estado el control sobre las funciones y la facultad de retirar la autorización correspondiente»; 2. «La educación es también una función social», lo que abre la participación de la familia, comunidad local, vida profesional y entidades culturales «pero sin intervenir en la vida interna de las instituciones educativas, que corresponde exclusivamente a los representantes del Estado y a los educadores»; 3. La educación se propone desarrollar al máximo la capacidad vital del ser juvenil e introducirlo en las esferas de cultura de su tiempo, «las instituciones pedagógicas pueden y deben educarle política, social, económica y religiosamente», pero sin capacidad crítica, no le deben imponer normas o fines de partido, clase, profesión o iglesia determinados, las instituciones pedagógicas «no pueden convertirse en medio de propaganda» de ningún tipo; 4. «Siendo la educación un servicio esencialmente público, la enseñanza privada solo tiene razón de ser como medio de investigación y experimentación pedagógicas», valorando la facilidad para llevar a cabo esas experiencias, pero no pudiendo servir para propaganda ni ser fundados por partidos o instituciones catequistas, y «sometidos a la inspección del Estado para que sus fines pedagógicos no sean desvirtuados»; 5. «La educación pública ha de tener en cuenta no solo las

²³⁵ *Revista de Pedagogía*, año X, núm. 112, abril de 1931, pp. 417-421; lo reproduce BARREIRO, Herminio, «Ideas para una reforma constitucional de la educación pública. Lorenzo Luzuriaga (1931)», *Sarmiento*, núm. 2, 1998, pp. 228-235, doc. en pp. 230 ss. Luzuriaga se remitía también a la Constitución de Weimar, y esperaba un reconocimiento similar en la Constitución española. Aunque la reforma constitucional no había de estar en manos de los profesionales y técnicos, sino que es «patrimonio exclusivo del pueblo», no era menos cierto «que en los aspectos de la Constitución que afectan a los servicios públicos, como es la educación, ha de ser oída por los organismos constituyentes la opinión de los expertos de esos servicios y, en este caso, la de los pedagogos y educadores». Consciente de que la Constitución no podía recoger todas las ideas esbozadas, se remitía para su plasmación plena al desarrollo legal posterior. Sobre los contenidos de la revista, fundada por Luzuriaga en 1922, y que en los meses siguientes defendió los principios de escuela única y laica en la Constitución, apoyando finalmente el texto, véase VIÑAO FRAGO, Antonio «La modernización pedagógica española a través de la "Revista de Pedagogía" (1922-1936)», *Anales de pedagogía*, núms. 12-13, 1994-1995, pp. 7-46, especialmente pp. 25 ss.; véase también MÉRIDA-NICOLICH GAMARRO, Eloísa, *Una alternativa pedagógica: la "Revista de Pedagogía" (1922-1936)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1983, y en la misma fecha, su *índice de la "Revista de Pedagogía"*.

capacidades y aptitudes del ser a educar», no la situación económica, estando abiertas a todos los capaces con una graduación ininterrumpida; los centros serán gratuitos y ofrecerán becas a los alumnos dotados pero sin recursos, proveerán gratuitamente libros e instrumentos de trabajo a cargo del presupuesto estatal «en una proporción no menor que la asignada a los demás servicios públicos» pero contribuyendo a su sostenimiento los organismos locales o regionales que participen en la enseñanza; 6. Conforme a los diversos estadios de desarrollo y las necesidades culturales «la educación se dividirá en tres grandes grados»: primero (4-12 años), con dos ciclos, jardín de infancia hasta los 6 y escuela básica hasta los 12, gratuitos y obligatorios; segundo (13-18 años), con dos ciclos, uno complementario de escuela básica hasta los 15, gratuito y obligatorio iniciando formación profesional, y otro hasta los 18, preparatorio de educación superior, gratuito pero no obligatorio; tercero (desde los 18 años) para formación científica y técnica en universidades y escuelas superiores especiales, gratuito bajo rigurosa selección; 7. Para la creación de instituciones educativas se tendrán en cuenta: para los jardines de infancia, que lo soliciten treinta niños y contribuyan los municipios; para las escuelas básicas, cuarenta niños, tendiendo a establecerlas en los núcleos centrales para zonas rurales y a reducir las escuelas unitarias introduciendo la graduación; la graduación en las poblaciones será de mínimo tres y máximo doce grados; las escuelas de segundo grado serán anejas a las básicas en las poblaciones pequeñas e independientes en las mayores, en estas bajo unidad de plan con las voluntarias; las de tercer grado en las mayores poblaciones con colaboración municipal en la mitad de los gastos; 8. Dentro de la unidad del fin de la educación y de los principios de la escuela activa, «comunes a todos los grados e instituciones educativas», cada uno tendrá un plan propio, predominando actividades físicas y artísticas en los jardines de infancia, las materias de forma global en las escuelas básicas, la cultura general y preparación profesional en las escuelas obligatorias de segundo grado, y ampliación de cultura general y preparación para enseñanza superior en las voluntarias, en las que se introducirá la especialización en ciencias, letras o tecnología; en el tercer grado tendrán una misión científica y profesional de las universidades y escuelas superiores; 9. No habiendo razones psicológicas que se opongan a la educación común de los alumnos y habiendo motivos sociales y económicos que lo aconsejan, «en todas las instituciones se establecerá la coeducación de los sexos», introduciendo solo las separaciones que aconsejen las aptitudes psicológicas y profesionales; 10. Las instituciones *circum* y *post-escolares*, «en cuanto tengan carácter educativo, deben ser introducidas en la escuela como parte de ella, y en cuanto no lo tengan, ser incorporadas a las instituciones de asistencia social», considerando elementos esenciales de la acción educativa: campos de juego, cooperativas escolares, colonias de vacaciones, talleres y bibliotecas, salas de guarda, cine y radio escolares, cursos complemen-

tarios, campos agrícolas, viajes y excursiones, orientación profesional, etc. Los comedores y roperos «no tienen razón de ser en la escuela» si la sociedad satisface las necesidades económicas de sus miembros; 11. La educación de adultos, abandonada, será atendida por medio de: a) clases para analfabetos, b) cursos elementales de carácter general y tecnológico, c) universidades populares que no se limiten a conocimientos adquiridos, sino que realicen trabajos de investigación; por otro lado, los museos, campos de deportes, teatros, etc. serán puestos al servicio de la educación; «las sociedades y sindicatos profesionales tendrán una participación activa en la organización de estas manifestaciones culturales»; 12. El magisterio de todos los grados recibirá una formación equivalente, con una parte general impartida en los centros educativos de segundo grado, y una técnica y profesional en universidades y escuelas superiores especiales; la selección del magisterio «se hará solo en vista de las aptitudes y aficiones de los aspirantes», reservándose el tercer grado a quienes demuestren mayor capacidad científica; la remuneración será equivalente, con las únicas diferencias derivadas del rendimiento, y facilitando el paso de unos grados a otros; 13. «Así como el aspecto político de la educación ha de quedar reservado al Parlamento, el técnico o pedagógico ha de confiarse corporativamente al magisterio de todas las instituciones. Con este fin, en cada una de las se crearán consejos de maestros o profesores a los que se confiará la dirección de las escuelas dentro de las normas generales señaladas por las leyes»; se constituirían, además, consejos locales, provinciales y regionales que enviarían sus representantes al Consejo pedagógico nacional. «A este Consejo nacional le corresponde la dirección técnica, pedagógica de todos los asuntos educativos», oyéndose su opinión en los proyectos de ley del Parlamento, y en caso de que en este hubiese representación corporativa, tendría participación el magisterio de todos los grados por representantes electos.

Estas eran las propuestas pedagógicas de Luzuriaga, reproducidas en su prolija formulación por su coincidencia con lo que serían las «Bases para un anteproyecto de ley de instrucción pública»²³⁶, del mismo autor, en septiembre de ese año. Aunque no se llegó a materializar esa ley, que por el encargo de Domingo o la cercanía de Llopis habría sido próxima a esos principios, algunas

²³⁶ *Revista de Pedagogía*, año X, núm. 117, septiembre de 1931, pp. 417-421. La trayectoria de estas bases puede seguirse también a través de la revista, véase VIÑAO FRAGO, «La modernización pedagógica española a través de la "Revista de Pedagogía" (1922-1936)», en p. 28, al señalar una primera publicación «Sobre la futura ley de instrucción pública» del ministro Marcelino Domingo dirigida al presidente del Consejo de Instrucción Pública, Miguel de Unamuno, en el núm. 116, de agosto de 1931, y cuyo encargo recogió Luzuriaga. En estas bases se insiste en las cuestiones ya mencionadas, así la concepción de la educación pública como función del Estado, la laicidad, la gratuidad, el carácter activo y creador, el carácter social, la coeducación (sin diferenciación de sexos), la unidad orgánica, la atención a los adultos, la unidad orgánica del magisterio, o la unificación de todos los centros en un Ministerio de Educación nacional.

de las ideas institucionistas y pedagógicas de Luzuriaga traslucen en el artículo 48 de la Constitución, mientras el 49 estableció la remisión al ulterior desarrollo legislativo.

Las materias del ámbito educativo son, de entre todas las relativas a los servicios públicos, las que encuentran una regulación más prolija en el texto constitucional.

La primera referencia a la enseñanza está contenida en el artículo 26, referente a las congregaciones religiosas, que al establecer en el párrafo IV la disolución de las Órdenes que estatutariamente impusiesen voto de obediencia «a autoridad distinta de la legítima del Estado», disponía la nacionalización de sus bienes y su dedicación «a fines benéficos y docentes». Además, entre las bases del párrafo siguiente, a las que habría de ajustarse la ley para las Órdenes religiosas, la 4.^a especifica la «prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza».

El artículo 43, primero del Capítulo II, dedicado a «familia, economía y cultura», del Título III sobre «derechos y deberes de los españoles», dispone la protección del Estado a la familia y la igualdad dentro del matrimonio —también para su disolución—; según el párrafo II, «los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución», previsión esta última pensada para casos de orfandad pero que «puede tener amplitud aventurada y representar para el Estado una carga onerosa»²³⁷.

El centro de la acción educativa del Estado en la Constitución se encuentra en el artículo 48:

«El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.

Se reconoce a las Iglesias el derecho sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos».

²³⁷ PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 188, añade, en el caso de los alimentos cuyo deber por los padres regula el artículo, que la obligación subsidiaria por parte del Estado podría entrar en conflicto con la legislación civil «ya que la actuación supletoria del Estado habrá de venir después de los llamamientos de cuantos parientes estén sujetos a aquella».

En el artículo se establece el servicio de cultura como «atribución esencial del Estado», y se estructura su prestación mediante el sistema de escuela unificada, que responde a una enmienda socialista deudora del concepto de «escuela única»²³⁸. Los párrafos II y III consagran constitucionalmente situaciones ya

²³⁸ Aunque PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, p. 204, lo resume como «coordinación de esfuerzos pedagógicos y de instituciones docentes que vaya desde la escuela maternal a la Universidad, procurando la total armonía en materia educativa», consideró el concepto como impreciso, y señaló que no siempre fue bien entendido durante el debate constituyente; ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 118 ss., consideró «menos peligrosa» la palabra unificada, en tanto que única «sería el monopolio de la enseñanza o del Estado», y consideraba que este concepto «exige, por parte del Estado, un mayor celo en la coordinación de todas las escuelas públicas y señaladamente para evitar una contradicción o una oposición entre las escuelas del Estado y las sostenidas por las regiones autónomas». Para profundizar en el concepto, véase RUIZ BERRIO, Julio, «El significado de la escuela única y sus manifestaciones históricas», *Revista de educación*, núm. 242, enero-febrero de 1976, pp. 51-63, que analiza la extensión de la idea en la literatura pedagógica de entreguerras, aunque rastrea sus orígenes a finales del siglo XVIII, si bien su articulación como movimiento tuvo lugar en Alemania a finales del siglo siguiente, de donde procede la expresión «*Einheitsschule*» o *escuela unificada*, término más propio pero menos frecuente en la literatura española y francesa. El autor recoge una alusión al respecto de Rodolfo Llopis, defensor de la citada enmienda en las Constituyentes, quien llegaría a decir, sobre el término, que «muchos no saben exactamente lo que es, pero no importa», en el prólogo a la obra de H. DUCOS, *¿Qué es la escuela única?*, Madrid, Juan Ortiz, s/f, (Berrio propone la data de 1932, pero tanto por otras referencias como por el hecho de encontrarse una mención como novedad bibliográfica en el *Boletín de la Asociación de Maestros de las Escuelas Nacionales de Madrid*, año V, núm. 15, 1 de abril de 1935, p. 1, parece lógico situar su aparición entre principios de 1935 o finales del año anterior). En fin, sobre la concreción del propio concepto, véase la remisión de Berrio en pp. 56-58 a Lorenzo Luzuriaga, «el primero y más ardiente defensor de la escuela unificada en España», quien se apoyaba en las notas de «nacionalización, socialización e individualización», y para quien la implantación de la escuela única requeriría: a) *respecto a los alumnos*, en la equiparación de los niños en cuanto a facilidades para su educación con independencia de su posición económica, social, su confesión o su sexo, materializándose en la gratuidad de la enseñanza, la supresión de la enseñanza confesional, la coeducación, la selección por las condiciones personales y el sostenimiento de los alumnos capaces no pudientes por el Estado; b) *respecto a las Instituciones*, por la unificación de todas las dedicadas a la educación, lo que conllevaría a la supresión de las escuelas que diferenciaban por razones económicas, una escuela básica común, la unión de primera y segunda enseñanza y máximas facilidades para el acceso a la universidad; c) *respecto a los maestros*, por la aplicación de un principio unitario para todos los miembros, tanto en su preparación como en su remuneración, facilitando el paso de un grado a otro; d) *respecto a la Administración*, «unificación de todos los servicios y funciones administrativas de la enseñanza y participación en ellos del personal docente», lo que supondría: 1.º Creación de un Ministerio de Educación Nacional, del cual dependan todos los centros docentes y educativos de la nación hoy dispersos en varios Ministerios (Fomento, Trabajo, Gobernación, etcétera). 2.º Creación de un Consejo Nacional de Educación y de Consejos regionales, provinciales y locales, compuestos por representantes del personal docente que desempeñarían ciertas funciones asesoras y ejecutivas». Tales son las propuestas de LUZURIAGA, Lorenzo, que publicó *La escuela única*, Madrid, Revista de Pedagogía, 1932, reeditado con estudio introductorio por BARREIRO RODRÍGUEZ, Herminio, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001; a este último autor se debe también una completa semblanza biográfica, «Lorenzo Luzuriaga y el movimiento de la escuela única en España. De la renovación educativa al exilio (1913-1959)», *Revista de Educación*, núm. 289, 1989, pp. 7-48, caracteriza al valdepeñero a su ingreso en la Escuela Superior de Magisterio en 1909 bajo cercana influencia a Francisco Giner

vigentes con anterioridad en la legislación²³⁹; de un lado, en relación con la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza y el estatuto de los docentes como funcionarios públicos; de otro, el derecho a la libertad de cátedra. Mientras el IV párrafo es consecuencia de la articulación del sistema de escuela unificada²⁴⁰, el V lo es de la aconfesionalidad o laicidad del Estado, dando como directriz pedagógica que el trabajo sea la base de la enseñanza, y que ésta se funde –por encima de cualesquiera cuestiones ideológicas– en la solidaridad humana. El último párrafo garantiza que la enseñanza religiosa no quede desatendida, llevándose esta a cabo en los templos de la confesión bajo la inspección del Estado, que «no se referirá a la pureza de la doctrina, sino a atenciones de higiene, etc., etc.»²⁴¹.

Complemento al artículo anterior es el 49:

«La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios

y la Institución Libre de Enseñanza, Inspector de Primera Enseñanza desde 1912, será tras sus estancias en Alemania en 1913 cuando se inicie su preocupación por la *escuela única*. Cercano también a Ortega y a Azaña, y al movimiento de la Escuela Nueva, se mantendrá no obstante en posicionamientos socialistas, haciendo valer sus propuestas de renovación pedagógica y de la Instrucción Pública durante los años 20 y 30.

²³⁹ Sobre la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza, dirá PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española*, pp. 204-205, que «el precepto es mera reproducción de reglas ya existentes, aunque, por desgracia, no siempre acatadas con el apetecible rigor», mientras que para la consideración de funcionarios de los profesores dirá que «no comprendemos exactamente todo el alcance de esta declaración, porque en realidad se presenta como una reivindicación justiciera, y a nuestro entender ya venía consagrado ese punto de vista», remitiéndose a la enmienda de Amós Sabrás se trataría de «ensalzar la función preeminente del Magisterio nacional»; ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, pp. 118 ss., señalará que la declaración del párrafo III «es enteramente ociosa, pues desde el momento en que la enseñanza es un servicio público, los que pertenecen al Profesorado, tienen todos, carácter de funcionario público. Lo son, efectivamente, en España, desde la ley Moyano de 1857, sin necesidad de que se dijese nada en la Constitución. Lo mismo digo de la libertad de Cátedra, que ha sido en España una realidad jurídica desde la célebre Real orden de Albaneda en 1881» aunque pudiendo discutirse su eficacia por entrar en contradicción con el artículo 11 de la Constitución de 1876 y lo dispuesto en la ley de Instrucción pública en relación con el Concordato de 1851, que permitía a los Prelados la inspección de la enseñanza para asegurar la conformidad con la doctrina eclesiástica; no obstante, concluía que «por mucho que quiera la República garantizar la libertad de Cátedra, no podrá superar al respeto que tuvo para ella la Monarquía democrática, señaladamente a partir de 1886». Sobre la laicidad de la enseñanza, añade cita de Alfredo Mendizábal, remitiéndose a Lenin al señalar que «la neutralidad escolar es una hipocresía occidental».

²⁴⁰ Al respecto, PÉREZ SERRANO, *La Constitución Española...*, pp. 205-206, cuando reflexiona «toda la enseñanza, un camino; su recorrido, ilimitado; los medios de avanzar por él, la capacidad y la vocación», pondera la necesidad de que la función docente se aprovechada por quienes tienen vocación y no solo interés económico, al tiempo advierte sobre las dificultades del cumplimiento del precepto cuando «los padres de un muchacho modesto y capacitado necesitan con apremio el jornal de éste: no será práctico el propósito perseguido por la Constituyente si no se compensa a la familia de la minoración de ingresos que suponga el hijo que deja el taller para acudir al estudio».

²⁴¹ *Ibidem*, p. 207.

procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de Instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los periodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados».

El artículo reserva al Estado la expedición de títulos. Además, se remite a una ulterior ley y «no permite adelantar más que el sistema pedagógico, ya expuesto en el artículo anterior, y la posibilidad de que subsista la enseñanza privada, aunque condicionándola debidamente. A nuestro entender, y siendo la enseñanza una misión peculiar del Estado, ha de procurar éste atenderla con todo su empeño; pero mientras él logra organizar todas las instituciones precisas, no le es lícito suprimir las de carácter privado; sin que ello signifique tampoco, por otra parte, que no corresponda siempre al Poder público la inspección adecuada»²⁴². La inspección será, precisamente, uno de los temas abordados pronto por la Administración.

Aunque no se articuló un reparto de las competencias de enseñanza en el Título I, sí hay una referencia a la instrucción pública en las regiones autónomas en lo que se refiere a las lenguas propias de cada una, en las condiciones en las que lo estableció el artículo 50, muy debatido en las Constituyentes:

«Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los Centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores.

El Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos».

Una de las cuestiones que suscitaron un temprano interés fue precisamente la concesión de un régimen especial a la Universidad de Barcelona «la anomalía que implica el régimen especial concedido a la Universidad de Barcelona, a cuyo patronato se dan facultades y atribuciones prescindiendo de la ley especial a que se refiere la Constitución»²⁴³.

Con motivo de la supresión de la alusión a la soberanía nacional en el Título Preliminar de la Constitución, valoraba Ramón Menéndez Pidal, en el mencionado

²⁴² *Ibidem*, p. 208.

²⁴³ ROYO VILLANOVA, *La Constitución Española de 9 de diciembre...*, p. 123.

artículo en el diario *El Sol* diversas cuestiones sobre la labor educativa y cultural de la República:

«El robustecer la conciencia hispana mediante la enseñanza es un deber del Estado absolutamente indeclinable entre nosotros, dada esa cortedad de visión para la anchura del horizonte nacional propia de las regiones. Misión intransferible; que no va menos en ello que la consolidación o el desmoronamiento de la “nación española”, que se tambalea para convertirse en simple “Estado”.

Mientras no se resuelva equitativamente el problema de la personalidad de las regiones no habrá paz espiritual en España. Per es que tampoco habrá otra paz que la del sepulcro, la de la disgregación cadavérica, mientras no se resuelva en justicia el mayor problema de la personalidad de España, esta magna realidad que debemos afirmar cada día».

Sobre el ámbito concreto de la cultura, añadía que:

«La República tiene que tratar la enseñanza infinitamente mejor que lo hizo la Monarquía. Tiene que poner todos sus entusiasmos y esfuerzos en el ministerio de Instrucción pública, sustrayendo la parte técnica del mismo al genio inventivo de cada ministro y entregándola a un organismo eficiente, donde disfrutasen amplia intervención las regiones para garantía de sus aspiraciones culturales en aquella actividad que el Estado tiene el deber de realizar dentro de ellas».

De hecho, consideraba en la España catalana más vivo el amor a la cultura que en Castilla, reconociéndola a esta, o a la «España nuclear» un «poder de atracción asimiladora de los talentos más privilegiados de las regiones, por apartadas que sean, lo cual la hacen indisputable sede del moderno movimiento intelectual y artístico».

4.2.1 *Ministerio de Instrucción pública*

El Ministerio de Instrucción pública se creaba como consecuencia de la supresión del Ministerio Fomento y la aparición, en su lugar, de los de Instrucción pública y Bellas Artes y el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas, por Real Decreto de 18 de abril de 1900²⁴⁴. Conforme al artículo 2.º del citado Decreto, el nuevo Departamento «entenderá en lo relativo a la enseñanza

²⁴⁴ *Gaceta* de 19 de abril de 1900. Inicialmente, al desglosar las partidas presupuestarias del nuevo Ministerio –que totalizaban 17.425.196,46 pesetas–, se organizó con el Ministro, una Subsecretaría, y los servicios de Instrucción pública: con el Personal del Consejo de Instrucción pública, el de Estadística y Colección legislativa y el de Inspección de primera enseñanza, y encargado de Primera enseñanza, Segunda enseñanza, Enseñanza superior y Enseñanza profesional y Escuelas profesionales; y Bellas Artes: con el personal de Archivos, Bibliotecas y Museos, Establecimientos científicos, artísticos y literarios y Construcciones civiles; también se contemplaban partidas para los Establecimientos especiales de enseñanza, como la Escuela general de Agricultura, Ingenieros de Montes, Ingenieros de Minas, Ingenieros de Caminos, Canales y

pública y privada en todas sus diferentes clases y grados, en el fomento de las ciencias y de las letras, Bellas Artes, Archivos, Bibliotecas y Museos. Formará parte de este Ministerio de Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico». Su Reglamento de régimen interior sería aprobado por Real Orden de 1 de junio de ese año, estableciendo en la Subsecretaría cuatro Secciones: Universidad e Institutos; Primera Enseñanza y Escuelas Normales; Bellas Artes; Construcciones Civiles y Escuelas Especiales; además de ocho Negociados; esta organización sería notablemente ampliada en 1928, por Real Decreto de 30 de diciembre, que organizaba la Subsecretaría, con 8 Secciones; la Dirección general de Primera Enseñanza, con cuatro; y la Dirección general de Bellas Artes, con otras cuatro. En los años siguientes el Ministerio asumiría competencias de los servicios de Estadística, que pasarían al Ministerio de Trabajo en 1922.

Una de las recientes reorganizaciones del Ministerio había venido dada por el Real Decreto de 13 de septiembre de 1924, siguiendo entonces vigente el Reglamento de 30 de diciembre de 1918, del que mantenía la estructura básica, organizando nueve Secciones en la Subsecretaría (Central; Contabilidad y Presupuestos; Codificación, Asociaciones, Títulos y Legislación especial de estudios en el extranjero; Fundaciones benéfico-docentes y Becas; Publicaciones, Estadística e Informaciones de Enseñanza; Habilitación; Enseñanza Universitaria y Superior; Segunda Enseñanza; Enseñanzas Especiales); cinco Secciones en la Dirección general de Primera Enseñanza (enseñanzas del Magisterio; Escuelas de Primera Enseñanza e Instituciones complementarias de la Escuela; provisión de Escuelas; Escalafón General del Magisterio y Secciones Administrativas de Primera Enseñanza; Incidencias del Personal del Magisterio); y cuatro en la Dirección general de Bellas Artes (Fomento de las Bellas Artes; Enseñanzas artísticas; Construcciones Civiles y Monumentos; Archivos, Bibliotecas y Museos y Propiedad Intelectual).

Por Real Decreto de 18 de diciembre de 1925²⁴⁵, que creaba la Dirección general de Enseñanzas superior y secundaria, se había creado también (art. 3.º) a las órdenes del Ministro –entonces Eduardo Callejo de la Cuesta–, una Secretaría auxiliar, a cargo de un Jefe de Administración o Negociado del Cuerpo general de Funcionarios administrativos del Ministerio, con otros funcionarios del Departamento y personal auxiliar de Mecnógrafos que fuesen necesarios.

A lo largo de la República, el Ministerio irá absorbiendo servicios hasta entonces repartidos por otros Departamentos, diversos centros y escuelas dispersos que se irían incorporando paulatinamente, así por Decreto de 19 de septiembre de 1931, por el que se le adscriben al mismo los servicios de formación

Puertos, y Los servicios de Geografía, estadística y pesas y medidas, con la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico.

²⁴⁵ *Gaceta* de 19 de diciembre de 1925.

profesional hasta entonces radicados en el Ministerio de Trabajo, o el de 25 de enero de 1933, por el que se trasladó la Escuela de Ingenieros Navales. Su estructura general se componía de una Subsecretaría y las Direcciones generales de Primera Enseñanza, Bellas Artes, y Enseñanza Profesional y Técnica, y como parte de la plantilla, tres Jefes superiores de Administración civil y numerosos Jefes de Administración tanto del propio ministerio como de diversos centros; además, un Archivo general y una Asesoría jurídica.

El Consejo Nacional de Cultura, antiguo Consejo de Instrucción Pública²⁴⁶, que había cambiado su denominación por Ley de 27 de agosto de 1932. Constaba de un Presidente –en su refundación republicana, había estado al cargo Miguel de Unamuno–, un vicepresidente, un secretario general, y las Secciones 1.º (Enseñanza primaria con sus derivaciones en la Escuela de Trabajo), con un presidente y 7 vocales; 2.º (Segunda enseñanza y Enseñanza media de carácter técnico y artístico), con un presidente y 6 vocales; 3.ª (Enseñanza superior, Universidades, Escuelas técnicas y profesionales y Centros de Investigaciones científicas), con un presidente y 17 vocales; 4.ª (Bellas Artes y Archivos, Bibliotecas y Museos, Tesoro Artístico e Histórico nacional, Teatro, Escuelas superiores de Bellas Artes, Conservatorios y Escuelas de Música), con un presidente y 7 vocales; 5.ª (Cultura popular, Radio, Cine, Excursiones, Bibliotecas populares, Museo, Conferencias y cursos, etc.), con tres integrantes; Comisión especial (Enseñanzas técnicas), con un presidente y 14 vocales.

La Sección de Inspección de Primera enseñanza constaba de dos Inspectores generales, tres Directores de primera enseñanza radicados en la capital, y 16 Inspectores de la Provincia de Madrid.

Además de los numerosos centros universitarios, hay que mencionar la Escuela Central de Ingenieros Industriales, la Escuela de Ingenieros Industriales de Barcelona, la Escuela de Ingenieros Industriales de Bilbao, la Escuela Especial de Ingenieros de Montes, la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos, la Escuela Especial de Ingenieros de Minas, la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, la Escuela Oficial de Matronas Santa Cristina, la Escuela de Medicina Legal, el Jardín Botánico, el Instituto Cajal, el Instituto de Radioactividad, el Museo Nacional de Ciencias Naturales, la Escuela de Odontología, la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, las Escuelas de Comercio, el Colegio Politécnico de La Laguna, la Escuela Central de Idiomas, la Junta Facultativa de Archivos, Bibliotecas y Museos –cuyo personal se repartía por numerosos centros–, etc.

²⁴⁶ La *Guía oficial de España*. 1935, pp. 479-480, ofrece un repaso de los antecedentes del organismo, ideado en el plan de Estudios de 4 de agosto de 1836, y creado por Real Decreto de 1 de junio de 1843, disuelto luego para reaparecer en 1874, con diversas reorganizaciones entre 1900 y 1926.

Con la creación, por Decreto de 13 de septiembre de 1935, de una Oficialía Mayor en el Ministerio, se le encomendaría la sustitución del Subsecretario y Directores generales en caso de ausencia, enfermedad o vacante, además de otras funciones consultivas o de delegación de firma de títulos por parte de dichos organismos, además de amplias competencias en lo que afectaba al régimen interno del Departamento.

Funcionaba en el seno del Ministerio el Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos, cuyo origen estaba en el artículo 166 de la ley de Instrucción pública de 1857, dependiendo históricamente del Ministerio de Fomento y encuadrado en este dentro de la Dirección general de Instrucción pública, hasta la erección de este servicio en un Ministerio propio²⁴⁷.

Por Orden de 18 de mayo de 1931²⁴⁸ se autorizaba al Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos a la celebración de una Asamblea «encargada de

²⁴⁷ La normativa más reciente se encontraba en dos Reales Decretos de 18 de noviembre de 1887 (*Gaceta* de 20 de noviembre), exponiendo el primero la «importancia extraordinaria, íntimamente relacionada con las vicisitudes históricas y los grandes hechos que más han influido en el progreso del mundo», y en la necesidad de «separar claramente lo técnico de lo administrativo y de lo consultivo. Corresponde lo último al Consejo de Instrucción pública, así como lo administrativo a la Autoridad del Ministro o de la Dirección general de Instrucción pública, y debe dejarse lo técnico exclusivamente a cargo de una Junta facultativa compuesta principalmente de individuos del Cuerpo de todas categorías», y se estructuraba el escalafón del Cuerpo y el sistema de ingreso por oposición, ascensos y sueldos; el segundo de los Decretos aprobaba el Reglamento del Cuerpo, que inicialmente se encargaba de Archivos de primera clase: Histórico Nacional, en Madrid, el Central, en Alcalá de Henares, y el General, en Simancas; de segunda clase: Archivo de la Corona de Aragón en Barcelona, Archivo del antiguo Reino de Valencia, de Galicia y de Mallorca; de tercera clase: los archivos universitarios de Madrid, Salamanca, Barcelona y Zaragoza. Bibliotecas de primera clase: la Nacional, la de la Universidad de Madrid y la Universitaria de Barcelona; de segunda clase las de Salamanca, Toledo, Sevilla, Valencia, Palma, Santiago, Cádiz, Zaragoza, Oviedo, Valladolid, Granada, Huesca y la del Ministerio de Fomento; de tercera clase: las de Orihuela, Canarias, Orense, Alicante, Burgos, Cáceres, Córdoba, Murcia, Castellón, Mahón, Lérida, Gerona, León y Teruel y Escuela de Diplomática. Museo de primera clase: el Arqueológico Nacional; de segunda clase: el de Reproducciones artísticas y el Arqueológico de Tarragona; de tercera clase: los de Sevilla, Barcelona, Granada, Valladolid «y los que en las demás provincias se incorporen u organizaren en adelante». El Reglamento también afectaba a la organización de la Junta facultativa –cuyos Vocales Académicos nombraba el Ministro a propuesta de la Dirección general–, la Escuela Superior de Diplomática en Madrid para «dar la instrucción teórica y práctica necesaria para el servicio de los Archivos, Bibliotecas y Museos», el régimen de Inspección, de los premios o de los establecimientos afectos. Su competencia sobre este tipo de organismos, algunos todavía en otros Departamentos, era confirmada por Ley de 30 de junio de 1894 (*Gaceta* de 4 de julio) y por otra de 30 de julio (*Gaceta* de 1 de agosto) se dictaban requisitos –así el título de Archivero, Bibliotecario y Anticuario de la Escuela de Diplomática o el de Licenciado de la Facultad de Filosofía y Letras– para el ingreso en el Cuerpo; Por Real Decreto de 29 de noviembre de 1901 (*Gaceta* de 3 de diciembre) se había aprobado también el Reglamento para el Régimen de los Museos Arqueológicos del Estado –donde ya figuraban entre los de tercera clase los de Barcelona, Granada, Sevilla, Valladolid, Toledo, Cádiz, Córdoba, León, Burgos, Murcia y Santiago–. Por Real Decreto de 24 de diciembre de 1920 (*Gaceta* del 28) se había aprobado también el Reglamento de oposiciones para el ingreso en el Cuerpo facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos, luego modificado en 1929.

²⁴⁸ *Gaceta* de 20 de mayo.

estudiar en ponencias la reforma de servicios y funciones técnicas del mencionado Cuerpo», en base a una solicitud presentada el 9 de mayo de 1931 por, sesenta y cuatro funcionarios del Cuerpo. Poco después, y argumentando la necesidad de cubrir las dimisiones de la Junta y la conveniencia de que su organización reflejase la estructura del Cuerpo, un Decreto de 30 de junio de 1931²⁴⁹, y en adelante la Presidiría el Director de la Biblioteca Nacional; como Vocales natos: los Directores del Museo Arqueológico Nacional, Archivo Histórico Nacional y Registro de la Propiedad Intelectual, Decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Madrid y un representante por cada Academia de las de la Lengua, Historia y Bellas Artes de San Fernando; como Vocales electivos –renovados cada cinco años en mitades, cesando por sorteo la mitad en dos años–: tres miembros del Cuerpo por cada una de las tres ramas del mismo, elegidos por voto unipersonal de entre los funcionarios de la sección, y un Catedrático ex Archivero; Vicepresidente, el Director del Museo Arqueológico Nacional; uno de los Vocales elegido por la Junta ejercería de Secretario.

Además de algunas cuestiones relativas a la convocatoria de concursos, provisión de plazas, ascensos, destinos, etc., el organismo continuaría funcionando, recibiendo a su cargo los Protocolos de más de cien años de antigüedad, por Decreto del Ministerio de Justicia de 12 de noviembre de 1931²⁵⁰, en una medida que supondría el nacimiento de los Archivos Históricos Provinciales, cuando en virtud del artículo 8 se establecía que

«los protocolos seculares de los distritos que no sean capital de Colegio formarán el fondo inicial de los Archivos históricos provinciales, que se crearán en todas las capitales de provincia. Los Ayuntamientos de dichas capitales facilitarán local adecuado para la instalación de estos Archivos históricos provinciales y su conservación y las Diputaciones los gastos de traslado y transporte de la documentación, su adecuada instalación y el material ordinario para el servicio de estos Archivos históricos provinciales. Los gastos de personal correrán a cargo del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes».

²⁴⁹ *Gaceta* de 1 de julio. La Junta, hasta entonces, heredaba los vocales dispuestos por el Real Decreto de 1887, articulador del Cuerpo, que en su artículo 9 establecía su composición: como Presidente, el Director general de Instrucción pública –el servicio estaba en Fomento–; Vicepresidente, el Jefe superior del Cuerpo; los tres Inspectores; el Director de la Escuela superior de diplomática; dos académicos de la Historia o de Bellas Artes nombrada por el Ministro; cinco individuos del Cuerpo de entre Jefes y Oficiales nombrados por el Ministro; el Secretario general del Cuerpo, también de la Junta.

²⁵⁰ *Gaceta* de 13 de noviembre. Los archivos de capitales de los Colegios que estuviesen adecuadamente instalados –el Estado y los Colegios conservarían los respectivos edificios– serían servidos por personal del Cuerpo y pasarían a depender del Ministerio, manteniendo en lo referente al servicio especial la dependencia de la Dirección general de los Registros del Ministerio de Justicia y del Notario Archivero correspondiente.

Además, se estimulaba la creación de estos centros constituyendo en las capitales (art. 12) una Junta de Patronato de los Archivos provinciales, presidida por el Gobernador y compuesta por el Presidente de la Diputación (Vicepresidente), Alcalde, Notario Archivero del Distrito, Presidente de la Comisión de Monumentos, Catedráticos de Historia de la Universidad, Instituto y Escuela normal de la localidad y Jefes de los establecimientos servidos por el personal del Cuerpo de Archiveros. Pasaban también a la gestión del Cuerpo (13), como Archivos administrativos, los de Audiencias territoriales y Tribunal Supremo.

No obstante, la reorganización más importante del Cuerpo tendría lugar por Decreto de 19 de mayo de 1932²⁵¹, con el propósito esencial de

«ensanchar la misión del referido Cuerpo asignándole, tanto en el campo de la investigación histórica como en el de la acción social para la difusión de la cultura, una participación más intensa que la que hasta ahora ha venido teniendo. A este fin, en los artículos que comprende esta disposición se atiende, Juntamente a la simplificación y facilidad de los servicios en relación con el público, a la especialización técnica de los Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos y al fomento de la publicación de inventarios, índices, catálogos y estudios de investigación.

Para favorecer la especialización se dispone que las oposiciones de ingreso en el Cuerpo se efectúen mediante ejercicios independientes y distintos para cada una de sus tres ramas. Las materias que el Cuerpo abarca en la amplitud de sus funciones son demasiado extensas para que pueda exigirse a una misma persona suficiente preparación en todas ellas».

En esencia, se articulaba un Cuerpo de Escalafón único con tres Secciones especializadas e ingreso por oposición, con el Director general de Bellas Artes como Jefe superior. De entre las novedades destacadas, se prescindía de la antigüedad para la provisión de cargos directivos (art. 9: «la Dirección de los

²⁵¹ *Gaceta* de 21 de mayo. Según el artículo 1.º: «Constituyen el Cuerpo facultativo de Archiveros, Bibliotecarios, y Arqueólogos las personas que en virtud de estudios y pruebas especiales ingresan al servicio del Estado para tener a su cargo los Archivos, Bibliotecas y Museos que el Estado les encomienda»; igualmente (2.º): «Los fondos existentes en los establecimientos que tiene a su cargo el Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos, salvo en los casos en que se hallen en calidad de depósito, son parte del patrimonio artístico, arqueológico y bibliográfico del Estado español, el cual mantendrá la propiedad de dichos fondos cualquiera que sea el régimen o las instituciones que se establezcan en las regiones en que dichos establecimientos se encuentran». Su misión esencial (3.º) no era solo «custodiar y conservar los fondos que el Estado le encomienda, sino en facilitar su consulta y aprovechamiento mediante la formación y publicación de inventarios, catálogos e índices, y en contribuir con trabajos de investigación al estudio, interpretación y crítica de dichos fondos»; y (4.º) ayudar a completar las enseñanzas de las Escuelas, Institutos, Universidades y demás Centros docentes, y a favorecer el progreso y desarrollo del estudio e investigación de la Historia nacional». Se declaraba la incompatibilidad con el ejercicio público o privado del comercio de objetos arqueológicos, artísticos, históricos, etc. (5.º) así como la dependencia del Director general de Bellas Artes como Jefe superior del Cuerpo (6.º) y la constitución de un solo escalafón (7.º). Este sería totalizado el 31 de marzo y publicado en la *Gaceta* de 10 de mayo, y declarado definitivo por Orden de 16 de junio de 1932 (*Gaceta* del 23 de junio).

Establecimientos será independiente de la antigüedad en el escalafón y se concederá por nombramiento del Ministro de Instrucción pública, a propuesta de la Junta facultativa, y como consideración a las dotes de gobierno de los funcionarios y a la autoridad y prestigio adquiridos», o el 10, con nombramiento por Decreto, mediante concurso y a propuesta del Patronato o Junta facultativa para los Directores de Biblioteca Nacional, Museo Arqueológico y Archivo Histórico Nacional); se facilitaba la participación colectiva de los funcionarios en la administración de los establecimientos (así el art. 12: «en los Establecimientos del Cuerpo no sujetos a régimen especial, las Juntas de gobierno encargadas de la administración de los mismos estarán integradas por todos los funcionarios facultativos que constituyan las respectivas plantillas, siendo función de los Directores de dichos Centros presidir y guiar la labor de las Juntas y dar cumplimiento a sus acuerdos») y en la composición de la Junta Técnica del Cuerpo (por el art. 45, aunque se mantenía esencialmente la estructura anterior de vocales natos y electivos, incluía entre estos últimos tres de cada Sección «de entre los residentes en Madrid» y uno por cada Sección de entre los de provincias, limitándose el mandato de los vocales electivos a dos años renovados por mitades, según el art. 47, estableciéndose una Presidencia rotatoria por cada cuatro años conforme al art. 48): y se creaban «organismos de intercomunicación y cooperación» que recogiesen iniciativas y proporcionasen facilidades para no desaprovechar los impulsos provechosos «en beneficio de los méritos y prestigio del expresado Cuerpo y de los intereses generales de la cultura nacional» (así en Biblioteca Nacional, Museo Arqueológico y Archivo Histórico Nacional, las oficinas consultivas e informativas y de coordinación de trabajos con todos los Centros similares del Cuerpo, del art. 24; la organización de «la solidaridad entre las Bibliotecas públicas españolas» en base a la comunicación de índices e intercambio de obras del art. 25; las secciones circulantes, horas nocturnas y secciones infantiles para Bibliotecas públicas del art. 26, etc.).

En fin, al margen de muchas otras disposiciones concernientes a cuestiones de ingreso, ascenso, oposiciones, jubilaciones, etc., por Decreto de 18 de diciembre de 1935²⁵² se hacía extensivo a los funcionarios de los Cuerpos facultativo y Auxiliar de Archivos, Bibliotecas y Museos el derecho de consortes, por el que el marido o esposa podría solicitar y obtener traslado a la misma localidad en que su cónyuge sirviese «destino del Estado en los referidos Cuerpos o en otro técnico o docente dependiente del Ministerio», para una de cada dos vacantes en la misma localidad.

²⁵² *Gaceta* de 20 de diciembre de 1935.

El Cuerpo de Archiveros será exceptuado, por Orden de 15 de febrero de 1936²⁵³, de las amortizaciones de personal establecidas por el Decreto-ley de 28 de septiembre, de aplicación de la Ley de Restricciones.

Ocuparon el Ministerio, en el período que aquí se trata:

Marcelino Domingo Sanjuán, radical socialista, durante el Gobierno provisional, desde abril de 1931, hasta el 16 de diciembre de 1931. Volvería a ocupar la Cartera con el Frente Popular, desde el 19 de febrero hasta el 13 de mayo de 1936.

Fernando de los Ríos Urruti, socialista, en el segundo Gobierno de Azaña, desde el 16 de diciembre de 1931 hasta el 12 de junio de 1933.

Francisco José Barnés Salinas, radical socialista –luego de Izquierda Republicana–, desde el 12 de junio de 1933 hasta el 12 de septiembre de ese año, durante todo el tercer Gobierno de Azaña. Volvería a ocupar el cargo en el Gobierno de Casares, del 13 de mayo al 19 de julio de 1936, continuando con Giral hasta el 4 de septiembre de 1936.

Domingo Barnés Salinas, radical socialista independiente, desde el primer Gobierno de Lerroux, desde el 12 de septiembre de 1933, hasta el reajuste ministerial del primer Gobierno de Martínez Barrio, que concluía el 16 de diciembre. En ese período fue, brevemente, Ministro interino de Justicia.

José Pareja Yébenes, radical, durante el segundo Gobierno de Lerroux, desde el 16 de diciembre de 1933 hasta el 3 de marzo de 1934.

Salvador de Madariaga Rojo, independiente, durante el tercer Gobierno de Lerroux, desde el 2 de marzo hasta el 28 de abril de 1934, siendo desde el 17 de abril Ministro interino de Justicia.

Filiberto Villalobos González, del Partido Liberal Demócrata, Ministro en el Gobierno de Ricardo Samper, y mantenido luego en el de Lerroux, ejerciendo el cargo desde el 28 de abril hasta el 29 de diciembre de 1934. Volvería a ocupar la Cartera en el segundo Gobierno de Portela, desde el 30 de diciembre de 1935 hasta el 19 de febrero de 1936.

Joaquín Dualde y Gómez, del Partido Liberal Demócrata, desde la reorganización del cuarto Gobierno de Lerroux, el 29 de diciembre de 1934, hasta el 3 de abril de 1935. Volvería a ocupar el cargo en el sexto Gobierno de Lerroux, del 6 de mayo al 25 de septiembre de 1935.

Ramón Prieto Bances, independiente, desde el 3 de abril de 1935 hasta el 6 de mayo.

²⁵³ Como indica la Orden, publicada en la *Gaceta* de 21 de febrero, la cuestión tenía origen en un expediente instruido a instancias de los Inspectores generales del Cuerpo, solicitando excepción de la amortización, y sus razones fueron «recogidas, aceptadas y ampliadas por la Sección correspondiente de este Ministerio, en nota que fue autorizada por esa Subsecretaría; en diligencias sucesivas y de carácter preceptivo –artículo 8.º del texto legal invocado– se remitió el referido expediente a informe del Ministerio de Hacienda, que lo evacuó por conducto de su Intervención general», lo que fue aprobado por el Ministerio y resuelto en Consejo de Ministros del 13 de febrero.

Juan José Rocha y García, republicano radical, durante el Gobierno de Chapaprieta, del 25 de septiembre al 14 de diciembre de 1935.

Manuel Becerra Fernández, radical, Ministro en el primer Gobierno de Portela, del 14 de diciembre de 1935 al 30 de diciembre.

Bernardo Giner de los Ríos, Ministro en el efímero Gobierno de Martínez Barrio, el 19 de julio de 1936.

4.2.1.1 SUBSECRETARÍA

La Subsecretaría del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes había sido restablecida –suprimida desde 1925– por Real Decreto-Ley de 5 de abril de 1930²⁵⁴, «con todas las facultades que antes de su supresión le estaban conferidas, refundiéndose en el mismo la Dirección general de Enseñanza superior y secundaria, cuya denominación desaparece», y quedaban a su cargo «los servicios de la enseñanza universitaria, segunda enseñanza y los de Escuelas superiores, profesionales y especiales que no dependan de las Direcciones generales de Primera enseñanza y de Bellas Artes», así como las Secciones y Negociados de carácter general –salvo en lo que competiese a las Direcciones–. El cargo, conforme al artículo 3.º, tendría categoría de Jefe Superior de Administración y estaría dotado con sueldo de 18.000 pesetas anuales. Por Real Decreto de esa misma fecha se nombraba para el cargo al hasta entonces –y desde un mes antes– Director de la suprimida Dirección general de Enseñanza superior y secundaria, D. Manuel García Morente. Por Decreto de 16 de abril de 1931²⁵⁵ se nombraba Subsecretario a D. Domingo Barnés Salinas.

Una Orden de 6 de mayo de 1931²⁵⁶ establecía la creación de tres Comisiones: una, para los servicios de la Subsecretaría, otra para los de la Dirección general de Primera enseñanza y otra para la Dirección general de Bellas Artes, con objeto de «reunir y examinar cuantos antecedentes, datos y reclamaciones existan o se reciban en este Ministerio acerca de casos que puedan estimarse comprendidos en los citados Decretos de 20 y 22 de Abril último y respecto de cualesquiera otros actos o resoluciones que exijan también una depuración», pero también «recogerán y dictaminarán todas las peticiones, observaciones y quejas presentadas en forma, sobre el actual estado de los servicios y su posible reorganización». Se encontraban a las órdenes del Subsecretario o Directores generales, y emitirían informe respecto de cada caso objeto de estudio, antes del 15 de junio, debiendo el Subsecretario o Directores acordar los trámites o proponer al Ministro las reso-

²⁵⁴ *Gaceta* del 6 de abril de 1930.

²⁵⁵ *Gaceta* de 17 de abril de 1931. Ese mismo día se nombraba Director general de primera Enseñanza a D. Rodolfo Llopis Ferrándiz. El cargo de Director general de Bellas Artes lo ocuparía, por Decreto de 23 de abril (*Gaceta* de 24 de abril) D. Ricardo de Orueta y Duarte.

²⁵⁶ *Gaceta* de 7 de mayo.

luciones a adoptar. La Comisión a cargo de la Subsecretaría la integraban: «D. Federico Rubio Coello, Jefe superior de Administración; D. Francisco Xavier Cabello Lapiedra, Jefe de la Asesoría Jurídica; D. Joaquín Meneos y García de Paredes, Jefe de Negociado, y D. José Belda Carreras, Oficial primero».

Además, por Orden de 4 de mayo, publicada junto con la anterior, se creaba una Comisión compuesta por los Directores generales de Primera enseñanza y de Bellas Artes, tres Jefes de Administración del Departamento, tres Abogados del Estado adscritos a la Asesoría Jurídica del mismo y tres funcionarios administrativos que actuarían de Secretarios. A su vez, la Comisión se dividiría en tres Subcomisiones: la Primera, con el Subsecretario, D. Mariano Pozo García, D. Francisco Xavier Cabello Lapiedra y D. Miguel de Castro y Marcos; la Segunda, el Director de Primera Enseñanza, D. Rufino González Povedano, D. Pedro Iradier Elías y D. Cayetano Álvarez Olivares; una Tercera, con el Director de Bellas Artes, D. Federico Rubio Coello, D. José Bastos Ansart y D. Casto González Cersa. El artículo 3 disponía que las Subcomisiones debían hacer «una recopilación de la labor legislativa de la Dictadura en cuanto interese a los respectivos servicios», para lo que serían facilitados los informes requeridos a los Jefes de Sección. Los Presidentes de las Subcomisiones (4.º) emitirían informe antes del 20 de mayo clasificando las disposiciones «en cada uno de los cuatro grupos establecidos en el Decreto de 15 de Abril de 1931», y dichos informes (5.º) serían examinados por la Comisión, que antes del día 25 debía formular la propuesta definitiva que remitiría al Gobierno antes del 31.

Entre otras medidas, una Orden de 29 de febrero de 1932 disolvía la Comisión Técnica de Formación profesional, que dependía de la Subsecretaría, pasando a la Dirección general de Enseñanza profesional y Técnica. De la Subsecretaría dependería la Inspección general de Segunda Enseñanza, creada por Decreto de 30 de diciembre de 1932.

La medida más importante, en lo que afectaba a la Subsecretaría, tendría lugar como consecuencia del Decreto de 28 de septiembre de 1935, en aplicación de la Ley de Restricciones, que dejaba en el Ministerio la Dirección general de Primera Enseñanza, suprimiendo las otras dos, cuyas competencias pasaban a la Subsecretaría. Un Decreto de 26 de noviembre concretaba la reorganización, suprimiendo las Direcciones generales mencionadas y asignando a la Subsecretaría la Oficialía Mayor y las Secciones de: Personal, Contabilidad y presupuestos, Enseñanza Universitaria y Superior, Segunda Enseñanza, Enseñanzas Especiales, Enseñanzas Artísticas, Formación Profesional, Ingenieros Civiles; Archivos, Bibliotecas y Museos; Fomento de las Bellas Artes; Tesoro Artístico; Fundaciones benéfico-docentes; Becas; Títulos; Edificios y Obras; Publicaciones; Habilitación General; Registro General. Solo la recuperación de las Direcciones suprimidas, en febrero de 1936, recuperará la estructura vigente con anterioridad a esta reestructuración.

4.2.1.2 DIRECCIÓN GENERAL DE PRIMERA ENSEÑANZA

La Dirección general de Primera Enseñanza se había creado por Real Decreto de 1 de enero de 1911, con carácter técnico para los asuntos de primera enseñanza, creando centros especializados dentro del propio Ministerio.

En virtud de la citada Orden de 6 de mayo de 1931, creando Comisiones para el estudio de los actos o resoluciones en los que procediese depuración, la Comisión integrada en la Dirección de Primera enseñanza la integraban: «D. Fernando Alfaya, Jefe de Administración; don Pedro Iradier Elías, Abogado del Estado; D. José González-Entrerríos, Jefe de Negociado, y D. Bernardino Sánchez Domínguez, Oficial segundo».

La Dirección general de Bellas Artes será la única que no será suprimida en virtud de Decreto de 28 de septiembre de 1935, en aplicación de la Ley de Restricciones, pues las competencias de las restantes eran asumidas por la Subsecretaría. Por Decreto de 26 de noviembre de 1935 la Dirección general de Primera Enseñanza quedaba a cargo de las Secciones de: Enseñanza del Magisterio; Construcciones Escolares; Creación de Escuelas; Provisión de Escuelas; Incidencias del Magisterio; Escalafón general del Magisterio.

4.2.1.3 DIRECCIÓN GENERAL DE BELLAS ARTES

La Dirección general de Bellas Artes se había previsto ya en la ley de Presupuestos de 16 de diciembre de 1914, pero se configuraría por Reales órdenes de 26 de enero y 12 de febrero del año siguiente.

Por Real Decreto-Ley de 5 de abril de 1930, que restablecía la Subsecretaría del Ministerio, se dispuso en el artículo 4.º el establecimiento en la Dirección general de Bellas Artes de dos Inspecciones generales en sustitución de las dos existentes de Obras: en adelante, habría una Inspección general de Construcciones del Ministerio, a cargo de «las obras nuevas y las de reparaciones que se declaren a su cargo de Real orden»; y una Inspección del Tesoro artístico y arqueológico, a cargo de la inspección de «los Monumentos arqueológicos, históricos y artísticos y de las obras en ellos de mera conservación, consolidación y garantía, con el absoluto respeto debido a la pureza del testimonio histórico». Para la primera sería requisito ser Arquitecto y miembro de la Junta de Construcciones civiles; para la segunda, ser Catedrático o Profesor numerario de Teoría, Historia del Arte o de Arqueología en Universidad o Escuela Superior, o Arquitecto especializado en las mismas disciplinas habiendo estado a cargo de Arquitectos-Arqueólogos o Conservadores, aunque se admitía el nombramiento de persona que tuviese «una idoneidad para el cargo universalmente reconocida». En ambos casos se proveería el cargo por Decreto y se fijaba un sueldo de 10.00 pesetas. A cargo de la Junta del Tesoro Artístico Nacional, conforme al artículo 5, se mantenían los seis Arquitectos de zona –en adelante llamados Arquitectos conservadores de monu-

mentos— conforme a lo dispuesto en Real Decreto de 26 de julio de 1926, «pero la Inspección general de los Monumentos nacionales, históricos, artísticos, etc., estará atribuida al Inspector general del Tesoro Artístico».

En virtud de la Orden de 6 de mayo de 1931, creando Comisiones para el estudio de actos que procediese rectificar de la Dictadura, la Comisión dependiente del Director de Bellas Artes la integraban: «D. Enrique Caries Vinader, Jefe de Administración; D. José Bastos Ansart, Abogado del Estado; D. Alfonso García del Busto, Jefe de Negociado, y D. Vicente Bellido Fons, Oficial primero».

En virtud de la Ley de Patrimonio Artístico de 13 de mayo de 1933, la Dirección general de Bellas Artes quedaba encargada de las competencias en defensa, conservación y adcentamiento del Patrimonio histórico-artístico.

La Dirección general de Bellas Artes sería suprimida por Decreto de 28 de septiembre de 1935, asumiendo sus competencias la Subsecretaría, y será reestablecida por Decreto de 24 de febrero de 1936²⁵⁷ —junto con la de Enseñanza

²⁵⁷ *Gaceta* de 25 de febrero, exponía: «Al suprimirse, en Septiembre de 1935, la Dirección general de Bellas Artes se alzaron en contra de la medida adoptada voces autorizadas de sectores diversos y aun opuestos. No necesita el Gobierno fundamentar en tales protestas la rectificación; porque, al hacerla, obedece a principios que están en la base de lo que políticamente significa. Las Bellas Artes no pueden ser para el Gobierno de la República un cúmulo de asuntos administrativos, sino un tema de constante atención. Precisa para ello de un órgano de iniciativas y realización que, a la vez, sirva de enlace con los Cuerpos técnicos y asesores— Academias, Junta Superior del Tesoro Artístico, Junta de Archivos, Patronato Nacional del Turismo, Junta de Relaciones Culturales, Patronatos de Museos y Bibliotecas, Entidades establecidas en Cataluña de carácter similar, Asociaciones artísticas, etc., etc.—, buscando la eficacia máxima de todos los esfuerzos conducentes a la conservación y al conocimiento de los tesoros artísticos del pasado español; al fomento y a la divulgación, dentro y fuera de España, del arte actual, y a la formación de futuros cultivadores que sean herederos dignos de una tradición artística gloriosa. El Gobierno de la República no puede desatender los deberes que le imponen intereses espirituales y materiales como los enunciados. Para ello no tiene más que continuar la labor emprendida de 1931 a 1933: desarrollar lo dispuesto por la ley de Protección al Tesoro artístico; seguir el camino iniciado por los Gobiernos del primer bienio de la República con los Museos de Valladolid, Toledo, Arte Moderno, Arqueológico Nacional, etcétera; preocuparse de la mejora de las enseñanzas artísticas; de la organización de Concursos y Exposiciones; de la construcción y adorno de los edificios públicos; del acondicionamiento y catalogación de Archivos y Bibliotecas; de la protección a las manifestaciones musicales; de la depuración artística del Teatro y de su difusión, especialmente del clásico; etcétera, etc. El índice es tan vasto que con razón, aunque tantas veces se haya echado en olvido, “Bellas Artes” es la mitad del nombre del Ministerio, y no parece concepto excesivo cuando se piensa en lo que significa fuera de España el valor de su Arte antiguo y de su Arte actual». La propia Dirección establecería por Orden de 5 de marzo de 1936 (*Gaceta* de 12 de marzo) que se concediese entrada libre a los periodistas extranjeros «en los Museos del Estado, Monumentos Nacionales y demás Centros artísticos dependientes de este Departamento y cuya entrada no sea gratuita», respetando el criterio de reciprocidad, puestos debían —además de presentar el carnet del Ministerio de Estado y visado por la Dirección general de Seguridad— informe del expresado Ministerio «relativo a que en el país del periodista extranjero de que se trate, se concede a los periodistas españoles análogo beneficio». Ya se habían tomado medidas parecidas con anterioridad, por ejemplo la Orden de la Dirección de 27 de agosto de 1935 (*Gaceta* del 30) para los miembros del II Congreso Internacional de Ingeniería Rural, o la de 30 de agosto de 1935, *Gaceta* de 10 de septiembre, reproducida el 18, para los miembros expedición «*Gesellschaft für Akademische Reisen*», de Viena.

profesional, que pasaba a llamarse de Segunda enseñanza y Enseñanza superior—, exponiendo que las Bellas Artes «no pueden ser para el Gobierno de la República un cúmulo de asuntos administrativos», siendo necesario un organismo que sirviese de enlace con los Cuerpos técnicos y asesores y organismos relacionados, en definitiva, «es la mitad del nombre del Ministerio».

Dependiente de la Dirección general, ya iniciada la Guerra Civil, se creaba por Decreto de 23 de julio²⁵⁸ la Junta de Incautación y Protección del Patrimonio Artístico «ante la amenaza inicial que representaban para la conservación del patrimonio histórico las destrucciones de bienes eclesiásticos y ocupaciones de conventos y palacetes por organizaciones obreras y unidades militares».

4.2.1.4 DIRECCIÓN GENERAL DE ENSEÑANZA PROFESIONAL Y TÉCNICA

Por el Real Decreto de 18 de diciembre de 1925, se había creado en el seno del Ministerio de Instrucción pública una Dirección general de Enseñanzas superior y secundaria, «que tendrá a su cargo los asuntos y servicios que a las Secciones séptima, octava y novena de dicho departamento, denominadas, respectivamente, Enseñanza universitaria y superior, Segunda enseñanza y Enseñanzas especiales, atribuye el Real Decreto de 13 de septiembre de 1924», y se fijaba una dotación anual de 15.000 pesetas. Este organismo permaneció hasta su refundición en la Subsecretaría del Ministerio por Real Decreto-Ley de 5 de abril de 1930. Desde entonces quedaron dichos servicios adscritos a la Subsecretaría.

El origen inmediato de la Dirección general se encuentra, no obstante, en el Decreto de 16 de diciembre de 1931, que entre diversas reorganizaciones preveía en su artículo 3.º pasasen a depender del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes «todas las Escuelas Especiales de Ingenieros civiles que hasta ahora dependían de los Ministerios de Fomento y Economía Nacional, así como las Escuelas de Veterinaria», añadiendo en un segundo párrafo que «cuando las Cortes voten los créditos necesarios, se creará en el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes una Dirección general de Enseñanza técnica y superior». De esta forma se demostraba la tendencia del Departamento «a concentrar y coordinar todas las competencias referentes a cultura y enseñanza dispersas en otros Ministerios»²⁵⁹.

Así, la Dirección general terminaría siendo una realidad mediante el Decreto, en cumplimiento del anterior, de 10 de febrero de 1932, siendo ministro Fernando de los Ríos. Sus facultades serían, conforme al artículo 1.º, «las que le

²⁵⁸ *Gaceta* de 25 de julio. Al respecto, véase ÁLVAREZ LOPERA, José, «La Junta del Tesoro Artístico de Madrid y la protección del patrimonio en la Guerra Civil», en Ara Lázaro, Isabel y Argerich Fernández, Judith (eds.), *Arte protegido: memoria de la Junta del Tesoro Artístico durante la Guerra Civil*, Madrid, Museo Nacional del Prado e Instituto del Patrimonio Cultural de España, 2009 (2.ª ed.), pp. 27-62; la obra es reedición del catálogo de la exposición bajo el mismo título celebrada en el Museo del Prado en junio de 2003.

²⁵⁹ CANLES ALIENDE, *La Administración de la Segunda República...*, p. 177.

asigna la legislación vigente y las que privativamente le otorgan las que regulan los servicios que se le encomiendan», y desglosaba en el siguiente los organismos que pasaban a depender de ella:

- «A) Las Escuelas Especiales de Ingenieros civiles procedentes de los Ministerios de Fomento y Economía Nacional.
- B) Las Escuelas Superiores y Elementales de Trabajo.
- C) Los Institutos de Reeducción y Orientación profesional y el Psicotécnico, Madrid.
- F) Centro de Perfeccionamiento Obrero; y
- G) Cuantos asuntos se le encomienden por el Ministerio del ramo».

Ese mismo día se nombraba al que sería su primer titular, con la categoría de Jefe Superior de Administración civil, el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos D. José Cebada Ruiz.

Una Orden de 29 de febrero de 1932 disolvía la Comisión Técnica de Formación profesional, radicada hasta entonces en la Subsecretaría, y se creaba en la Dirección general una Sección de Formación Profesional, con dos Negociados, uno para Escuelas Superiores y Escuelas Elementales de Trabajo, con las competencias relativas al personal y alumnos, y otro de Orientación, selección y cooperación de la Formación Profesional obrera, a cargo de todas las Escuelas y organismos especiales de formación profesional.

En adelante, la Dirección general convocaba las oposiciones para las vacantes en las mencionadas Escuelas y los exámenes de ingreso. Su composición será ampliada –lo que da idea de la dispersión de Escuelas técnicas y profesionales– por Orden de 12 de marzo de 1932²⁶⁰, que disponía pasaban a depender de la misma:

- «A) las Escuelas de Ingenieros de Caminos, Minas, Montes, Agrónomos e Industriales y las de Ayudantes de Obras públicas, Capataces de Minas y Peritos agrícola.
- B) Las Escuelas Superiores y Elementales del Trabajo. Las Escuelas, Oficios y Laboratorios de Orientación y Selección profesional. Los Institutos Psicotécnicos y de Reeducción profesional. La Residencia de Inválidos del Trabajo. El Centro de Perfeccionamiento Obrero y Oficinas de Documentación profesional.
- C) Las Escuelas Superiores de Arquitectura. La Nacional de Artes Gráficas y las Enseñanzas de Aparejadores de Obras.
- D) Las Escuelas de Comercio, las de Artes y Oficios y el Colegio Politécnico de La Laguna».

²⁶⁰ *Gaceta* de 12 de marzo. El hecho de que reincida en algunas de las mencionadas en el Decreto de 10 de febrero, especialmente en las del sector de Trabajo, hace pensar que su traspaso no se había hecho efectivo o había encontrado resistencia.

Para satisfacer las atenciones del personal, un Decreto de 9 de julio²⁶¹ autorizaba la presentación de un proyecto de ley por el que se convalidaba la creación del organismo y se concediese un crédito extraordinario de 3.399,80 pesetas para el personal.

Una nueva ampliación tendría lugar en mayo de 1934, al disponer una Orden de 8 de mayo que pasasen a depender de la Dirección «los Colegios Nacionales de Sordomudos y Ciegos y la Escuela Central de Anormales, confirmándose la anexión a dicho Centro directivo de la Escuela del Hogar y profesional de la Mujer, ya dispuesta por la Orden de 29 de febrero de 1932, dejando todos ellos de pertenecer a la Dirección general de Primera enseñanza». Pero el alcance de esta Orden iba más allá, reorganizando los servicios internos en cuatro Negociados:

«1.º “Escuelas de Trabajo”. –Personal de Profesores, Auxiliares, Ayudantes y Maestros de Taller de las Escuelas Superiores y Elementales de Trabajo y alumnado de los expresados Centros.

2.º “Orientación, selección y cooperación a la formación profesional obrera” –Escuelas de Orientación Profesional, Instituto Nacional de Psicotecnia y Oficinas-Laboratorios de orientación y selección profesional, Centro de Documentación profesional de Madrid, Servicio de Pensiones para obreros y Escuela del Hogar y Profesional de la Mujer.

3.º “Sordomudos y Ciegos”. –Colegios Nacionales de Sordomudos y de Ciegos e Instituciones complementarias.

4.º “Inválidos, anormales y asuntos generales”. –Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos y Escuela Central de Anormales».

La Dirección continuaría desempeñando su papel, convocando oposiciones, exámenes, resolviendo instancias y realizando nombramientos de todas las Escuelas a su cargo, entre las que se encontraban no pocos organismos provinciales y locales. Ante la eventualidad de encontrarse vacante el puesto de Director, una Orden de 10 de abril de 1935²⁶² dispuso se hiciese cargo de la firma el Director general de Primera enseñanza, por entonces D. Antonio Gil Muñiz. Por Orden de 29 de julio de 1935²⁶³ se disponía se comunicase a la Dirección, por parte de los Patronatos locales de Formación Profesional, «de toda plaza de nueva creación o vacante» para proveerlas por el turno especial que se reservaba a ex reeducandos del Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos, en cumplimiento del Decreto de 19 de octubre de 1933.

Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Restricciones, en base a los Decretos de 28 de septiembre, se suprimían a partir del 1 de octubre las

²⁶¹ *Gaceta* de 14 de julio.

²⁶² *Gaceta* de 11 de abril de 1935.

²⁶³ *Gaceta* de 2 de agosto.

Direcciones generales de Enseñanza Profesional y Técnica y de Bellas Artes, pasando sus servicios a la Subsecretaría del Ministerio.

Un Decreto de 24 de febrero de 1936²⁶⁴, siendo Ministro Marcelino Domingo, restablecía la Dirección general de Enseñanza Profesional y Técnica con el nombre de «Dirección general de Segunda Enseñanza y Enseñanza superior».

4.3 Directivas políticas y desarrollo del servicio

La cuestión de la Educación en la II República cuenta ya con obras clásicas que analizan pormenorizadamente el conjunto de acciones políticas y de reformas emprendidas durante la II República²⁶⁵, por lo que solo se darán algunas notas sobre la evolución administrativa del servicio. Entre las primeras modificaciones de la República se encuentra el Decreto de 4 de mayo de 1931, que reorganizará el Consejo de Instrucción Pública en cuatro Secciones: Primera Enseñanza; Segunda Enseñanza, Escuelas de Comercio y Escuelas Especiales; Bellas Artes y Escuelas de Artes y Oficios; Universidades y Escuelas de Veterinaria. Por otro Decreto de 6 de mayo, se suprimía la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas primarias y demás centros dependientes del Ministerio. Además, como parte del plan de revisión de la obra de la Dictadura, un Decreto de 13 de mayo de 1931 suprimía el Plan Calleja de Bachillerato, restableciendo el Plan de estudios de 1903. Por Decreto de 21 de mayo se establecía la necesidad de poseer el título de Maestro para desempeñar labores de enseñanza pública o privada.

Es conocida la creación, por Decreto de 29 de mayo de 1931²⁶⁶, del Patronato de Misiones Pedagógicas, dependiente del Ministerio, «encargado de difundir la

²⁶⁴ *Gaceta* de 25 de febrero, exponía que «reducir la función del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes a la Primera enseñanza equivale a olvidar la totalidad de su misión. Esta va de la Escuela primaria a la Universidad en una acción orgánica y conjunta. La misión íntegra se cifra en la Escuela única, que, al servicio del talento amparado, defendido, estimulado y aprovechado por el Estado, comprende todos los grados de la enseñanza y los articula disponiéndolos para una misma finalidad».

²⁶⁵ Singularmente, PÉREZ GALÁN, Mariano, *La enseñanza en la Segunda República*, Madrid, Edicusa, 1975; así como MOLERO PINTADO, *La reforma educativa de la Segunda República española: primer bienio*, 1977.

²⁶⁶ *Gaceta* de 30 de mayo, exponía que «viene siendo norma preferida de la Administración Central la de limitar su comunicación con la realidad social, y sus problemas a la relación fácil que establecen las páginas del periódico oficial mediante la regulación de abundantes disposiciones no siempre eficaces. El Ministro que suscribe estima necesario y urgente ensayar nuevos procedimientos de influencia educativa en el pueblo, acercándose a él y al Magisterio primario, no solo con la prescripción de la letra impresa, sino con la palabra y el espíritu que la anima y realiza la comunión de ideas y aspiraciones generosas. Se trata de llevar a las gentes, con preferencia a las que habitan en localidades rurales, el aliento del progreso y los medios de participar en él, en sus estímulos morales y en los ejemplos del avance universal, de modo que los pueblos todos de España, aún los apartados, participen en las ventajas y goces nobles reservados hoy a los centros urbanos. Conocido es el abandono de los Poderes públicos en cuanto se relaciona con estos propósitos. Los

cultura general, la moderna orientación docente y la educación ciudadana en aldeas, villas y lugares, con especial atención a los intereses espirituales de la población rural», con una Comisión central en Madrid nombrada por el Ministro en sus cargos principales. Para ello, en relación con el fomento de la cultura: establecería Bibliotecas populares, fijas y circulantes, organización de lecturas y conferencias públicas, sesiones de cinematógrafo, sesiones musicales, audiciones por radiotelefonía, Exposiciones reducidas de obras de arte, etc.; en relación con la orientación pedagógica: visitaría el mayor número posible de Escuelas rurales –celebrando luego una Semana o Quincena pedagógica en Escuela determinada–, realizaría lecciones prácticas de Letras y Ciencias, examen de la realidad «natural y social» que rodea a la Escuela, excursiones con los Maestros y niños «a lugares de interés histórico, geográfico y artístico», y aplicaría en lo posible «los medios y recursos de elevación espiritual a que se refiere el apartado A), en orden al fomento de la cultura general»; en relación con la educación ciudadana: reuniones públicas donde se firmen los principios democráticos que son postulado de los pueblos modernos, y conferencias y lecturas «donde se examinen las cuestiones pertinentes a la estructura del Estado y sus poderes, Administración pública y sus organismos, participación ciudadana en ella y en la actividad política, etc.».

Es habitualmente destacado otro Decreto 9 de junio de 1931²⁶⁷, por el que se crean los Consejos de primera enseñanza, estructurados en tres niveles: Consejos universitarios de Primera enseñanza, en cada Universidad, tendría como función

pueblos rurales en todo el ámbito nacional apenas han conocido otra influencia que la obra modesta de la Escuela primaria, la cual difícilmente podía compensar la ausencia de otros recursos culturales y la presencia de egoísmos y afanes nocivos que mantuvieron al pueblo en la ignorancia. La República estima que es llegada la hora de que el pueblo se sienta participe en los bienes que el Estado tiene en sus manos y deben llegar a todos por igual, cesando aquel abandono injusto y procurando suscitar los estímulos más elevados. De esta suerte podrá abreviarse la obra siempre lenta que la educación pública va logrando mediante la aplicación de recursos conocidos, cuyo influjo se irá acentuando cada día [...].

²⁶⁷ *Gaceta* de 10 de junio, «Urge estructurar debidamente con eficacia y dignidad el funcionamiento de la instrucción pública. Faltan Escuelas. Están en el mayor abandono muchas de las que hay. No existen los órganos de vigilancia y asistencia que permitan dar a la acción cultural del Estado una sistematización ordenada y eficiente. La instrucción pública ha llegado ya a sentir la el Estado como un deber inexcusable y primordial, y a sentir la nación como la única posibilidad de que la democracia cumpla sus destinos históricos [...] La República se ha cuidado de afirmar, desde sus primeras disposiciones, el sentido social de la Escuela pública y el valor de la colaboración oficial y privada para la conveniente realización de sus fines. De aquí la necesidad de reformar las Juntas Locales y provinciales de Primera enseñanza, sustituyéndolas por «Consejos de Protección escolar», con las atribuciones que se señalan en este Decreto. Estas atribuciones tienden a delegar en los nuevos organismos algunas de las facultades de la Administración Central, descargando a ésta de su intervención excesiva y ensayando principios de autonomía que interesará acentuar, a medida que los resultados así lo aconsejen, en bien de los servicios. Mas, a la vez, se aspira a que los «Consejos de Protección escolar» se sientan obligados a centrar su actividad mejor en la obra interna de la Escuela, de modo que sus resultados contribuyan seguramente al perfeccionamiento social».

«coadyuvar, mediante los elementos que existan en la Universidad al perfeccionamiento del Magisterio, a la difusión de la cultura popular y a la afirmación del sentido social de la Escuela pública»; Consejos provinciales, en las capitales de provincia, a los que se facultaba para organización de cursos, conferencias, bibliotecas, nombramientos de Maestros internos, sustitutos y suplentes, concesión de licencias, permitas entre Maestros de la provincia y formación del almanaque escolar; Consejos locales, en los ayuntamientos, que velarían por todas las cuestiones pedagógicas y de higiene, cuidar de la asistencia y estimular la de los adultos, coadyuvar a las iniciativas del Consejo provincial y comunicarle cualquier irregularidad, conceder días de permiso a los Maestros; y Consejos escolares, donde se estimase conveniente su creación, en auxilio de los Consejos locales para construcción y reparación de obras, adquisición de inmuebles, aplicación de los reglamentos sanitarios, provisión de material de enseñanza, medidas para estimular la asistencia, u organización de las obras complementarias de la escuela. Quedaba a cargo de la Dirección general de primera enseñanza limitar estas atribuciones y además, por el artículo 23 se suprimían las Juntas locales y provinciales de Primera enseñanza, «cuyas atribuciones pasan a los Consejos locales y Consejos provinciales, respectivamente».

En fin, el 23 de junio se aprobaba por Decreto la creación de 7.000 plazas de Maestros y Maestras para Escuelas Nacionales, pero además se renovaba buena parte de los cargos rectores de las Universidades nacionales. Completando la labor del Gobierno provisional en esta materia, un Decreto de 28 de agosto de 1931²⁶⁸ establecía que los Institutos femeninos de Madrid y Barcelona se sometiesen al régimen general de los demás Centros del grado, abriendo sus matrículas indistintamente a alumnos de uno y otro sexo.

En la línea de revisión de la obra legislativa anterior, un Decreto de 30 de junio²⁶⁹ derogaba el Real Decreto de 24 de julio de 1930 sobre el ingreso en el Profesorado numerario de Universidades y restablecía en sus términos el Real Decreto de 30 de abril de 1915 con las modificaciones del Real Decreto de 17 de febrero de 1922, pretendiendo evitar la provisión de las Cátedras «por traslación fuera de turno» y la concurrencia de propuestas a las vacantes por Catedráticos frente a las Juntas de Facultad que debieran elegir en base al mérito. Además, por

²⁶⁸ *Gaceta* de 29 de agosto de 1931. La línea de actuación de la llamada «coeducación» de la República, en términos del propio Decreto, suponía que los Institutos «Infanta Beatriz» (Madrid) e «Infanta María Cristina» (Barcelona), en adelante «Instituto Cervantes» e «Instituto Maragall», ambos creados por Real Decreto de 13 de noviembre de 1929 –recogiendo, según se señalaba en su creación, «un deseo latente en una buena parte de la opinión pública e iniciar a la vez una tendencia que ya es realidad en otros países»–, y convertidos en nacionales por otro de 2 de octubre del año siguiente.

²⁶⁹ *Gaceta* de 1 de julio.

Decreto de 29 de septiembre de 1931 se reformaban los planes de estudio de la Escuela Normal.

A finales de ese año, Azaña conversa con Pedregal con motivo de la crisis de Gobierno de diciembre de 1931: «También le digo que voy a quitar a Fernando de Justicia, primero, para que no haga más reformas, y segundo, para llevarlo a Instrucción Pública, donde no puede continuar Domingo»²⁷⁰. A principios del año siguiente, el conocido Decreto de 23 de enero de 1932 disolvía la Compañía de Jesús, organizándose la incautación de sus bienes, muchos de los cuales irán a parar al Ministerio de Instrucción Pública. Poco después, un decreto de 27 de enero de 1932 establecía la Sección Pedagógica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Madrid.

A finales de 1932 se pretenden consolidar las reformas acometidas con la organización de inspecciones, así, por Decreto de 2 de diciembre de 1931 se establece la Inspección primaria, organismo «encargado de orientar, impulsar y dirigir el funcionamiento de las Escuelas nacionales» y las instituciones educativas auxiliares, velando por el cumplimiento de las leyes en dichos establecimientos. Se organizaba, al efecto, una Inspección central, radicada en el Ministerio de Instrucción pública y dependiente de la Dirección general de Primera enseñanza, para la que funcionaría, además, como «organismo técnico asesor». Las plazas de Inspectores generales se proveerían por concurso entre Profesores de Escuela Normal e Inspectores profesionales que hubiesen ingresado por oposición y contasen con más de diez años de servicio; sus expedientes serían remitidos al Consejo Nacional de Cultura, que formularía una terna para cada plaza, remitiendo la Dirección general al Ministro la propuesta para el nombramiento. Entre las funciones de la Inspección central, contempladas en el artículo 5, se recogían labores de orientación y asesoramiento para las Instituciones de Enseñanza primaria, aconsejar sobre las reformas que debieran introducirse «teniendo en cuenta las direcciones actuales de la Pedagogía y las características de la realidad escolar», confeccionar la estadística de los Centros de Primera enseñanza y organizar el servicio de publicaciones escolares, girar las visitas que fuesen necesarias, redactar un Boletín de Educación como órgano técnico de la Dirección, organizar reuniones de Inspectores y profesores para coordinar su labor y estudiar los problemas de conjunto, y «cuantas cuestiones someta a su informe y resolución la Dirección general». Los inspectores generales aprobarían los itinerarios de visita y redactarían una Memoria de la labor en su distrito. En cada provincia existiría, dependiente de la central, una Inspección provincial, que constituirían una Junta de Inspectores –presidida por un Inspector Jefe– para coordinar la labor en su zona, organizar cursos de información pedagógica, publicar un Boletín mensual, proponer a la

²⁷⁰ AZAÑA, *Diarios completos*, p. 523, 11 de diciembre de 1931.

Dirección la organización de Escuelas de ensayo, acordar la distribución de zonas en que dividir la provincia, etc. Además, regulaba todo lo relativo al ingreso en la Inspección, para el que se ponderaba la experiencia y la formación pedagógica²⁷¹. Con similar inspiración, un Decreto de 30 de diciembre de 1932 establecía la Inspección de Enseñanza Media.

En 1933 se presentará el proyecto de ley de Reforma Universitaria, aunque no se llegará a aprobar. Es destacable la Ley de 13 de mayo de 1933 relativa al Patrimonio Artístico Nacional, que vinculaba a todos los propietarios, poseedores y usuarios de los bienes muebles e inmuebles definidos en la norma y que otorgaba las competencias de Patrimonio a la Dirección general de Bellas Artes, incluso auxiliada por la Dirección general de Seguridad para perseguir las infracciones, siendo informada por otros organismos culturales. Se creaba una Junta Superior del Tesoro Artístico, con representantes de las Academias y Museos, facultada para crear Delegaciones locales y de la que dependerían las labores de inspección de monumentos. El Estado podría expropiar tanto los Monumentos histórico-artísticos, como los edificios que impidiesen su contemplación o fuesen una causa de riesgo para los mismos.

Por Decreto de 1 de junio de 1933 se concederá un régimen de Autonomía para la Universidad de Barcelona, que en adelante se regiría por un Patronato, de composición mixta, con cinco vocales del Gobierno y cinco de la Generalidad, no pudiendo recaer el cargo de Presidente o Vicepresidente del mismo en el Rector. El Patronato establecería el Estatuto de la Universidad, que debía ser aprobado tanto por el Ministerio de Instrucción pública como por el Consejo de la Generalidad, y también se compartirían los gastos que ocasionase la reunión del Patronato, correspondiendo al Patrimonio de la Universidad los gastos de cualquier otra índole. Al día siguiente se promulgaba la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas, que dio lugar al establecimiento de Juntas de Sustitución para los centros de enseñanza dependientes de estas.

Se ha llegado a calificar la reforma educativa de «proyecto frustrado»²⁷², especialmente a partir de la conclusión del primer bienio. Sin embargo, los Presupuestos para la Enseñanza seguirán incrementándose hasta 1934, cuando

²⁷¹ El artículo 27 contemplaba dos vías de ingreso: bien mediante oposición libre entre Maestros menores de cuarenta y cinco años que acreditasen cinco de buenos servicios y «entre graduados de la Sección de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras» o Maestros Normales de la Escuela Superior del Magisterio; o mediante concurso restringidos entre Maestros nacionales con más de quince años de «servicios excelentes» en enseñanza oficial.

²⁷² PUELLES BENÍTEZ, «El sistema educativo republicano: un proyecto frustrado», considera que con el final del primer bienio, sin haber llevado a término los proyectos de enseñanzas básicas y universitaria, supuso el término de las reformas. Con el inicio del segundo bienio «se esfumó toda esperanza de renovación pedagógica y de socialización política» y el esfuerzo «no solo no fue continuado sino que fue contrarrestado por las nuevas fuerzas políticas», en definitiva, «no fue posible la modernización de la enseñanza», p. 171.

alcanzan su punto más alto, y así «desde 1931 hasta 1934 hay una línea clara de crecimiento que los sitúa, en términos de porcentaje, entre el 5,69 % y el 7,08 %. Este último, correspondiente a 1934, es el más elevado del quinquenio»²⁷³, mientras que los de 1935 y 1936 apenas suponen un avance en cantidades absolutas, de lo que suele responsabilizarse no solo a la mala situación económica, sino también a la inestable situación política.

Por Decreto de 19 de agosto de 1934 se aprobaba un nuevo plan de bachillerato. En junio de 1935, un Decreto dictaba las normas por las que habrían de regirse los Patronatos universitarios. Y un Decreto de 1 de agosto de 1935 creaba en el Ministerio y en la Biblioteca Nacional, con el nombre de Instituto del Libro Español, bajo la dependencia directa del Ministro, un organismo encargado de la tutela económica y cultural del libro español.

Continuó emprendiéndose un proceso de reorganización de instituciones heredadas, y un Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 17 de Febrero de 1934 había resuelto que las Fundaciones benéficas o benéfico-docentes, cuyo Patrimonio había dependido de la extinguida Casa Real, fueran administradas por los Ministerios de Trabajo, Sanidad y Previsión o de Instrucción pública y Bellas Artes, según correspondiese, dándose normas para el nombramiento de Patronos y Administradores, así como para la regularización de dichas Obras pías. Un Decreto de 13 de julio estableció las fundaciones que había de administrar el Ministerio de Instrucción pública. Estas instituciones –de notoria antigüedad, como se refleja en el repaso de su trayectoria histórica en las Exposiciones de las normas para cada una– serían reorganizadas por sucesivos Decretos de 19 de agosto de 1935, relativos al Patronato administrativo de las Fundaciones “Colegio de Santa Isabel”, “Monasterio de San Lorenzo del Escorial”, “Colegio de Nuestra Señora de Loreto”, “Basílica de Atocha” y “Panteón de Hombres Ilustres”, reservando en todos los casos el Patronato privativo, «que corresponde al Jefe del Estado», y variando su patronato administrativo en la composición de diversas Juntas, presididas por el Director general de Primera enseñanza, en los tres primeros casos, y por el Subsecretario del Ministerio de Instrucción pública, en los dos últimos, variando sus otros integrantes entre representantes municipales y, en su caso, eclesiásticos, auxiliados por el personal funcionario de plantilla técnico-administrativa del Ministerio. De esta forma, se daba continuidad al funcionamiento de estas instituciones revistiéndolas de carácter civil y funcionamiento y personal administrativo.

En agosto de 1935 se promulgaba la ley de restricciones que, como se ha visto, afectará directamente a los servicios y la organización del Ministerio. No

²⁷³ MOLERO PINTADO, *La Educación durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1936)*, p. 80, señala dentro de ellos el crecimiento relativo, especialmente, de los de primera enseñanza, «como lógica consecuencia de las diferentes medidas adoptadas en el primer bienio».

obstante, alguna normativa posterior matizaba el alcance de las disposiciones adoptadas. A finales de agosto hay una serie de Decretos que muestran la intención de mantener, en la medida posible, cierta continuidad en la línea orientadora de la política anterior, sirvan de ejemplo varios Decretos de 29 de agosto²⁷⁴: uno, reconociendo la importancia del Cuerpo Magisterio Nacional primario, «especial en su preparación y en la misión que le está confiada» y difícilmente sustituible, y la imposibilidad de amortización de plazas, que conducía al servicio interino por personal no cualificado, se autorizaba la celebración de un cursillo especial de ingreso en el Magisterio «para cubrir las 2.000 plazas anunciadas con anterioridad a la publicación de la ley de Restricciones», así como el concurso-oposición a Escuelas de capitales de provincias y poblaciones de más de 15.000 habitantes, todas ellas previstas en los presupuestos del año anterior. Además, se aprobaban varios proyectos de construcción de escuelas. Sin embargo, un Decreto del mismo día, en este caso sobre la Junta de Protección al Madrid Artístico, Histórico y Monumental, señalaba uno de los problemas del período, nunca suficientemente ponderado, y es que «los cambios de Gobierno originan, a su vez, el de las personas que figuran al frente de la Dirección general, no solo conocedoras de la Junta de que se trata, sino especializadas en asuntos que requieren continuidad y competencia, ya demostrados por quienes actuaron en la Presidencia de la entidad», por lo que Decretaba la integración en la Junta de los que hubiesen sido Directores generales de Bellas Artes.

Un Decreto de 13 de septiembre de 1935 declaraba derogado el párrafo primero del artículo 11 del Decreto de 29 de agosto de 1934, y, en su consecuencia, «los alumnos de enseñanza oficial, colegiada o libre, que no merecieran en los exámenes del mes de Junio la declaración de aptitud en ninguna asignatura, podrán realizar una nueva prueba en la convocatoria del mes de Septiembre en las condiciones que determinan los dos párrafos siguientes del mismo artículo».

La llegada del Frente Popular supondrá la reversión a la situación anterior a la aplicación de la Ley de Restricciones, pero el corto período restante hasta el inicio de la Guerra Civil no permitirá reimpulsar nuevas reformas de calado.

4.4 Realizaciones

Los datos están tomados de los Anuarios estadísticos. Para más detalle, véanse también los sintetizados y recopilados por Pérez Galán para todo el período²⁷⁵.

²⁷⁴ *Gaceta* de 31 de agosto de 1935.

²⁷⁵ PÉREZ GALÁN, *La enseñanza en la Segunda República Española...*, pp. 329 ss.

La Administración Republicana y los Servicios Públicos

	ESCUELAS			
	Graduadas	Unitarias	Mixtas	Total
Curso 28-29	784	19584	10536	30904
...				
1930	2,54	63,37	34,09	35989 Se apuntan 23435 por crear (59424). «el núm. de escuelas creadas por la República desde 31 de julio de 1931 a 31 de marzo de 1933 alcanza la cifra de 9620»
...				
1932 (faltan datos prov. de Toledo)	1357	22951	10958	36398 Incluye 82 de Beneficencia
1932 (1 de octubre)	1435	24546	11183	38499 Incluye 77 de Beneficencia y 1252 de párvulos
1933 (1 de septiembre)	1572	25741	11550	40830 Incluye 594 de Beneficencia y 1367 de párvulos
1932-1933				38499
1933-1934				40830
1934-1935				42766
1940-1941	2018	27878	12085	44415 Incluye 2434 de Beneficencia, párvulos, etc.

	POBLACIÓN ESCOLAR ESCUELAS NACIONALES				
	Diurnas	De Adultos	Total	Niños por escuela	Niños por mil hab. de derecho
1928-1929	1836720	455766	2292484	74,18	95,9
...					
1932 (faltan datos para la prov. de Toledo)		Adultos matriculados 518736	4495826 Matrículas: 2225537 Asistencia media: 2983052		

IV. Los Grandes Servicios Públicos durante la II República

	POBLACIÓN ESCOLAR ESCUELAS NACIONALES				
	Diurnas	De Adultos	Total	Niños por escuela	Niños por mil hab. de derecho
1932 (1 de octubre)		Adultos matriculados 526403	4377778 Matrículas: 2226140 Asistencia media: 1869952		
1933 (1 de septiembre)		Adultos matriculados: 542618	4625032 Matrículas: 2397562 Asistencia media: 1692443		
1932-1933		Adultos matriculados: 526403	4337778 Matrículas: 2262140 Asistencia media: 1869952		
1933-1934		Adultos matriculados: 583912	4625032 Matrículas: 2397562 Asistencia media: 1692443		
1934-1935		Adultos matriculados: 619101	4720260 Matrículas: 2500391 Asistencia media: 1772283		
1940-1941		Adultos matriculados: 507899	4081646 Matrículas: 2410140 Asistencia media: 1829677		

	Maestros	Inspectores
1927	32480	192
1928	33980	192
1929	34680	212
1930	35680	212
1931	36680	212
1932 (faltan datos prov. Toledo)	40095	
1932-1933	49168	
1933-1934	52954	
1934-1935	46805	312
1940-1941	51063	

MISIONES PEDAGÓGICAS. Bibliotecas concedidas a Escuelas nacionales y rurales

1931	1487
1932	1181
1933	1968

ESCUELAS NORMALES DE MAGISTERIO PRIMARIO

Curso	Maestros		Maestras		Total alumnos	Total títulos
	Alumnos	Títulos	Alumnos	Títulos		
1929-1930 (93 escuelas, 41 de Maestros y 50 de Maestras)	16878 - 6267 oficiales - 10611 no oficiales	Curso: 1128 Anteriores: 982 Junio: 2110	18882 - 11701 oficiales - 7181 no oficiales	Curso: 930 Anteriores: 1290 Junio: 2220	35760	4330 (3864 en datos 1931)
1930-1931 ²⁷⁶ (52 escuelas únicas)	20900	2565	20717	3044	41617	5609
1931-1932 (52 escuelas únicas)	20330 - 7465 oficiales - 12865 libres	2704	19522 - 11769 oficiales - 7753 libres	3183	39852	5887
1932-1933 (54 escuelas)	15048 - 5694 oficiales - 9354 libres	4270	15076 - 8840 oficiales - 6236 libres	5492	30124	9762
1933-1934 (54 escuelas)	10714	»	10609	»	21323	5410

²⁷⁶ De nuevo, varían ligeramente las cifras en el cómputo que ofrece para el curso anterior.

IV. Los Grandes Servicios Públicos durante la II República

INSTITUTOS NACIONALES SEGUNDA ENSEÑANZA								
Curso	Institutos	Docentes			Inscritos (oficiales, colegiados y libres)			Títulos
		Varones	Hembras	Total	Varones	Hembras	Total	
1928-1929	89	1829	111	1940	57737	8640	66377	6554
1929-1930	94	1908	143	2052	60369	10507	70876	7587
1930-1931	94	1908	144	2051	64959	11115	76074	6324
1931-1932	80 nacionales	1596	126	1722	81771	23878	105649	7980
	21 elementales	166	11	177	5140	1840	6980	85
1932-1933	93 nacionales	2066	236	2302	83940	30705	114645	7832
	20 locales	211	13	224	6153	2200	8353	503
1933-1934	111 nacionales	2432	307	2739	92854	37898	130752	7969
	56 elementales	615	86	701	10231	4024	14255	957
1934-1935 ²⁷⁷	97				85579	40196	124775	7873
1935-1936	97				85413	39487	124900	4831

ENSEÑANZA UNIVERSITARIA							
Curso	Docentes			Alumnos (inscritos)			Títulos
	Varones	Hembras	Total	Varones	Hembras	Total	
1927-1928						45463 - 17940 oficial - 27523 no oficial	
1928-1929	1121	7	1128	39336	1893	41229	2266 (185 mujeres)
1929-1930	1167	11	1178	31813	1744	33557	2717 (143 mujeres)
1930-1931	1233	19	1252	33471	2246	33717	3079 (225 mujeres)
1931-1932	1158	21	1179	31607	2026	33633	3413 (205 mujeres)
1932-1933	2071	64	2282 (147 vacantes)	29858	2047	31905	2202 (167 mujeres)

²⁷⁷ A partir de aquí, datos del *Anuario estadístico* de 1943.

ENSEÑANZA UNIVERSITARIA							
Curso	Docentes			Alumnos (inscritos)			Títulos
	Varones	Hembras	Total	Varones	Hembras	Total	
1933-1934 ²⁷⁸				28664	2124	30788	3159
1934-1935				31510	2980	34490	2962
1935-1936				26661	2588	29249	2310

OTRAS MANIFESTACIONES DE CULTURA			
Año	Obras remitidas por los impresores a la Biblioteca Nacional	Obras remitidas a la Biblioteca Nacional por inscripción en Registro de Prop. Int.	Obras inscritas en el Registro de Propiedad Intelectual
1929	6704	2611	2152
1930	6898	2652	2193
1931	7465	2803	2214
1932	7878	3432	2010
1933	8245	3646	1808
1934			2010
1935			942 ²⁷⁹

5. EPÍLOGO: HACIA EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

La II República, como objeto de estudio histórico, político o jurídico, presenta características propias e irrenunciables del período en el que se enmarca, común y ampliamente llamado «de entreguerras». Pero si el objeto de análisis es su estructura política, la naturaleza de su Administración o la actividad desplegada por el Estado a través de ésta, resulta imprescindible tener presente el paulatino e intermitente camino que la sociedad de principios del siglo xx había ya emprendido del Estado «prestador» o «asistencial» al Estado «social». Este camino –o peldaño– en la evolución del Estado, en la que este se hace decididamente interventor, no debe confundirse con la adopción de una orientación o directriz política concreta, sino que afecta a la naturaleza misma de la organización del cuerpo so-

²⁷⁸ Desde este año, datos del *Anuario* de 1943.

²⁷⁹ El *Anuario* de 1943, p. 346, ofrece datos distintos a los anteriores, señalando 2.803 obras para 1931, 3.432 para 1932, 3.646 para 1933, 2.010 para 1934, 942 para 1935 y 891 para 1936, descendiendo a 284 en el 39 y recuperándose muy tímidamente. En cualquier caso, las cifras para 1916 son de 5.136, sin que volviese a alcanzarse en lo que restaba de centuria.

cial. El Estado, concluida la Segunda Guerra Mundial, dejará de ser simplemente «democrático y de Derecho» para pasar a apellidarse decididamente «social».

En relación con el período de la Dictadura inmediatamente anterior y comentando la noción, entonces extendida –más en los políticos que en los académicos– de «menos política y más Administración», Esteve Pardo enfatiza que esta «venía a denunciar la inutilidad de la actividad política nucleada en el Parlamento con sus intrigas y componendas que la distanciaban de una sociedad que debería ser atendida por una Administración eficaz a la que en ese momento se reconoce una importante y creciente actividad prestacional que no se le admitía en el Estado liberal»²⁸⁰; y destaca tres vías de avance del Derecho administrativo: una, que condujo al exilio en el Derecho administrativo –se refiere a erigirlo como foco de la renovación doctrinal, en detrimento de otras ramas del Derecho público, señaladamente el constitucional–; otra, que buscaba «una nueva base legitimadora del poder público especialmente de la actividad en expansión de la Administración»; y otra que, en el ámbito de los regímenes dictatoriales «condujo a un afinado desarrollo de las fórmulas procedimentales de protección y garantía de los ciudadanos frente a ella con la que pretendía compensarse el déficit de legitimidad» ante la ausencia del Poder parlamentario y su cobertura democrática. En cierta medida, es inevitable ver algunos rasgos del régimen republicano en la segunda vía, y de la dictadura franquista en la primera y la tercera. En el «exilio» en el Derecho administrativo que alumbra la Alemania de los años 30 desarrollarán Schmitt y Forsthoff sus principales aportaciones.

Si la influencia de Schmitt en el diseño del Estado republicano venía dada por su aportación, indirecta y crítica, a la Constitución alemana, será mucho más clara en la España franquista, como fue destacado por López García²⁸¹; una influencia que se debería tanto «al excelente conocimiento que ya se tenía en España de la obra schmittiana durante los años treinta» como –en menor medida– al interés del autor por el pensamiento jurídico tradicional español.

Por su parte, Ernst Forsthoff –discípulo de Carl Schmitt– publica, en 1938, *Die Verwaltung als Leistungsträger*²⁸², de desigual acogida en la doctrina iuspublicista alemana hasta muchos años después²⁸³, caracterizando a la propia Administración como prestadora de servicios, base en la que se apoyará el Estado

²⁸⁰ ESTEVE PARDO, JOSÉ, *El pensamiento antiparlamentario...*, pp. 158 ss.

²⁸¹ LÓPEZ GARCÍA, JOSÉ ANTONIO, «La presencia de Carl Schmitt en España», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 91, enero-marzo de 1996, pp. 139-168, pone en valor en pp. 140-142 el valor de la recepción de la obra del autor entre juristas españoles, señalando los comentarios críticos de Francisco Ayala a *La Teoría de la Constitución*.

²⁸² FORSTHOFF, ERNST, *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart 1938.

²⁸³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, «La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de "Daseinsvorsorge"», *Revista de Administración Pública*, núm. 38, mayo-agosto de 1962, pp. 35-65.

social de las constituciones de postguerra. Además, en los años 50 desarrollará la teoría de las relaciones especiales de sujeción a la Administración.

Otras de las propuestas del llamado pensamiento antiparlamentario, en cambio, no prosperaron a largo plazo, especialmente las alternativas que propugnaban sistemas de democracia directa y la organización corporativista. Esta última, de mayor incidencia en los países de tradición católica, y que tiene sus raíces en el pensamiento de Krause, «llegará a ser hegemónico en destacados ambientes intelectuales españoles»²⁸⁴, merced a la amplia acogida del pensamiento krausista entre los intelectuales españoles hasta bien entrado el siglo xx. De hecho, aunque el modelo corporativista se intenta desarrollar bajo la Dictadura de Primo de Rivera, finalmente lo hará bajo la influencia del pensamiento nacional sindicalista.

Comentando la «nueva dogmática» del Derecho Administrativo vigente a comienzos del siglo xxi, con una diversidad de técnicas del articulado a principios del xix, Muñoz Machado²⁸⁵ destaca de entre estos cambios: 1.º, la conclusión del período del absolutismo legal, especialmente por la multiplicidad de legisladores a nivel diverso del del Estado, así como por la irrupción, junto a la Constitución a la que la ley se somete, de los principios generales –y que se erigirán en paradigma de los sistemas neoconstitucionales–²⁸⁶; 2.º, la Constitución de 1978 –y en

²⁸⁴ ESTEVE PARDO, *El pensamiento antiparlamentario...*, p. 195, desarrolla la incidencia del corporativismo en España en las pp. siguientes, reincidiendo en el amplio espectro ideológico en el que el corporativismo encontró cierta acogida: desde los sectores católicos, donde encontró eco en la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII, hasta los socialistas de raigambre krausista, pasando por alternativas liberales cercanas a los posicionamientos krausistas, como las de Antonio Maura –y que se manifestará, años después, en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo–. No obstante, no prosperó como modelo político «efectivo y estable» y cayó con los regímenes dictatoriales que lo ampararon.

²⁸⁵ MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, I, pp. 55 ss.

²⁸⁶ Uno de los análisis más pormenorizados sobre los valores y principios, cuya diferenciación práctica sería escasa –más allá de la amplitud de su formulación teórica– en contraposición con las reglas, en DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, véanse pp. 97 ss. para la delimitación teórica de valores y principios, así como pp. 55 ss. para los antecedentes históricos, entre los que se mencionan los textos correspondientes a las constituciones más progresistas (1812, 1869, el proyecto de 1873) y que, en la Constitución de 1931, habría encontrado su manifestación en el artículo 1 («España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en un régimen de Libertad y de Justicia»), precepto que «presenta con la actual Constitución la semejanza [de] situar los valores en la primera norma constitucional, así como la de ponerlos en relación con la organización estatal [...] y a su vez, quedan vinculados implícitamente con el Derecho como forma de organización del régimen», hechos que «hacen de este texto el más próximo (no solo en el tiempo) a nuestra constitución vigente». Ponderando las aportaciones de diversos autores a la incorporación de los valores a la teoría del Estado, del mismo autor, «Algunas ideas sobre los valores en la filosofía jurídica y política», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 102, octubre-diciembre de 1998, pp. 129-159, comenta las concepciones subjetivistas, consensualistas o directamente negadoras de los valores (así el relativismo de Kelsen), y recoge las aportaciones de diversos autores en la erección del sistema constitucional de valores, entre ellos Smend, Schmitt y

esto la antecede la de 1931– emprende el camino decidido de la descentralización, cuando la centralización había sido el principio «sobre cuyas bases se irguió la Administración contemporánea», así como su Derecho, por la vinculación de la propia centralización con los principios de igualdad y unidad al amparo de los cuales se dieron «los primeros desarrollos de los servicios públicos de carácter social que el Estado asumía»; 3.º, el Derecho administrativo clásico «del que son todavía tributarias las principales exposiciones doctrinales del siglo xx», se organiza en torno a un tipo de acto o decisión administrativa por la que se manifiesta el poder de la Administración y «su potestad para imponer unilateralmente sus decisiones», mientras que el constitucionalismo de la postguerra sitúa a la Administración en un plano diverso de colaboración y acuerdos con el ciudadano, abriendo el espectro de estrategias de decisión, aunque manteniendo sus prerrogativas y, en muchas Constituciones, el viejo esquema de ejecutora de la ley; 4.º, tiene lugar una reformulación del papel de la Administración en la ordenación de la economía y en el ámbito de la prestación de servicios públicos: el Derecho administrativo clásico se desenvolvió sin variar la tendencia de la Administración al monopolio de servicios, la retención de su titularidad o la mediatización de empresas y particulares en lo que en Europa dio lugar a «un sentido marcadamente regaliano de los servicios públicos», mientras en Estados Unidos se desarrollaba una tradición opuesta favoreciendo la acción privada, a finales del siglo xx «estas diferencias se han acortado muy sensiblemente», dando lugar en Europa a liberalizaciones y privatizaciones de las que solo se han librado algunos servicios tradicionales, aunque han afectado a la organización de las prestaciones.

6. CONCLUSIONES

I. La II República culmina con el proceso de racionalización de la Administración del Estado liberal en España, iniciado con el constitucionalismo decimonónico e impulsado especialmente en años en torno al cambio de siglo. Si la Restauración lastraba todavía formas «irracionales» fruto del emplazamiento del Estado liberal en la gestión de los servicios propios del Antiguo Régimen, los años treinta asisten a una delimitación objetiva, aunque amplia, de los servicios públicos. Para esta delimitación se opta por el modelo clásico, heredado del Estado moderno tardío y desarrollado durante la etapa liberal, de la división

Heller, véanse pp. 145 ss. No obstante, para una comprensión amplia de las implicaciones de la incorporación de valores y principios como parte del sistema de fuentes de los sistemas neoconstitucionales, que asisten a la filtración de conceptos morales en el Derecho de la posguerra –culminación de la superación del positivismo del Estado liberal– y al paralelo proceso de juridificación de la moral (constructivismo ético), puede verse GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Criaturas de la moralidad*, Madrid, Trotta, 2009.

ministerial, en contraposición con otras opciones, como la autonomía del servicio –que se mantiene, de forma residual, en algunos ámbitos– o el esquema corporativista típico de los años 30 –frente al que se erige el modelo liberal y social republicano–. Poniendo el foco solo en la organización departamental, de los dos Ministerios de nueva creación, Comunicaciones e Industria y Comercio, ambos son producto de un esfuerzo racionalizador en la organización pública. Industria y Comercio nace fruto del crecimiento y acumulación de servicios en el seno del Ministerio que era de Economía Nacional, luego Agricultura, Industria y Comercio, desgajados estos dos últimos sectores en Ministerio propio, de forma similar a lo acontecido treinta años antes con la división de Fomento en Obras públicas e Instrucción Pública y Bellas Artes. Por lo que respecta a Comunicaciones, primer fruto de la Administración republicana, su aparición responde al peso específico que los servicios de Telégrafos y Teléfonos presentaban en el Ministerio de la Gobernación, del que se escinden por derecho propio. El Ministerio de la Gobernación, pilar esencial en la erección y continuidad del sistema de la Restauración, y en el que confluían servicios de seguridad interior, comunicaciones y sanidad, se ve privado de estos dos últimos. Así, aunque es cierto que se dota al titular del Departamento de amplias competencias de Orden público y que se refuerzan los servicios de seguridad con la adscripción de la Guardia Civil, ello es fruto de que la Gobernación republicana resulta de la decidida apuesta por la especialización en seguridad y control interior –prefigurando el Ministerio del Interior–, despojando al Departamento de sus rasgos decimonónicos. Si Comunicaciones se erige en un Ministerio de existencia interrumpida pero justificada y consolidada, los servicios de Sanidad se agrupan en el Departamento de Trabajo, o Trabajo y Previsión, futuro Trabajo y Sanidad, dotando de unidad a los servicios de Sanidad, Beneficencia y Previsión –junto con trabajo, que ya se relacionaba con ellos por las regulaciones garantistas, afectaban a cuestiones «sociales»–. Incluso la profunda reestructuración producto de la ley de Restricciones, con las numerosas supresiones y refundiciones de organismos, intentó articularse manteniendo la coherencia del servicio, caso que es especialmente claro en la unificación de dos sectores íntimamente relacionados, como fueron Obras públicas y Comunicaciones.

II. El período republicano prefigura el Estado social en España. Este viene condicionado por tres factores esenciales: el primero, la herencia de los servicios públicos de carácter social de la España de la Restauración, que habían tenido un decidido impulso desde 1900, aunque marcados por los límites del Estado liberal a los sectores amplios de obreros, y sesgados por un carácter –no exclusiva, pero eminentemente– tuitivo y paternalista; el segundo, por la constitucionalización de principios y valores, vía de ruptura del positivismo decimonónico iniciada en el período de entreguerras y que no cristalizará hasta concluida la Segunda Guerra Mundial, manifestada en el período por declaraciones abstractas o por

mandatos directos al legislador para intervenir en ámbitos concretos de la vida social; tercero, relacionado con los antedichos, por el propio desarrollo del Estado prestacional, que asume como objetivos la mejora y extensión de las condiciones de vida y el acceso a la riqueza, en suma, el fomento del bienestar –término luego consagrado para la definición del tipo de Estado–. El Estado tímida-mente asistencial que arriba al siglo xx deviene paulatinamente «social», condicionado por la existencia de amplios sectores de la población que, tradicionalmente relegados por el Estado liberal acceden, merced al desarrollo educativo y cultural, al ámbito político. Si hasta los años 30 del siglo la estrategia imperante había radicado en una progresiva integración de las masas obreras en la estructura estatal –como consecuencia (o prevención) de su creciente importancia política–, la II República inicia su andadura marcada por una decisiva presencia del Socialismo en el Parlamento, y si este no desempeña inicialmente una posición directora clara en la Administración pública –asumida por las fuerzas «republicanas»–, sí jugará un papel condicionante no solo del texto constitucional fundacional del régimen y de las políticas parlamentarias, sino orientador de las decisiones que el Ejecutivo aborda en su labor de dirección política –en 1931, mucho antes del primer presidente socialista del Gobierno, Azaña ya posicionaba estratégicamente a los ministros socialistas para contrarrestar la fuerza de las demandas obreras en sectores concretos–. Junto a ellos, republicanos de variada filiación comparten la idea del Estado prestador y garante de las necesidades públicas frente al, en muchos casos, insuficiente alcance de las instituciones anteriores. El naciente Estado social emerge por la confluencia de una sólida estructura heredada, un papel director desempeñado por fuerzas republicanas dispuestas a abordar los problemas de una amplia «cuestión social», una presencia decisiva del socialismo que condiciona el carácter del texto constitucional y la legislación, y un marcado intervencionismo gubernamental, especialmente acentuado en los períodos de gobierno de la izquierda, pero compartido en algunos puntos por fuerzas de ideología diversa.

III. La Constitución de 1931 manifiesta la «recepción» de la concepción del Estado como prestador de servicios en España. Si el componente social de la Constitución ha sido ya estudiado y ponderado en relación con otros textos de la época –y muy especialmente el de la República de Weimar–, como lo han sido las medidas más conocidas de la República española frente a los problemas que identificaba necesitados de reforma, queda mucho por valorar en torno al impacto de las nuevas concepciones en torno a la Administración y a la propia idea del Estado. En la Constitución de 1931 se consagra la idea del Estado como «prestador de servicios públicos» formulada por León Duguít e introducida en España por Adolfo Posada, prestigioso miembro de la Comisión que elaboró el Anteproyecto constitucional. Esta recepción, por cuanto se refiere solo a la idea de «servicio público» como fundamento del Estado más que como una prerrogativa del

Ejecutivo, es necesariamente parcial y limitada, pues no va acompañada de otros elementos teóricos que permitan desarrollarla en toda su amplitud. Las concepciones de Duguit, Hauriou, Carl Schmidt, y otros pensadores de la época, asumiendo en el Derecho público nociones procedentes de la sociología y la psicología y cuestionando los principios de la Revolución Francesa sobre los que se había erigido el Estado liberal, son en mayor o menor medida «antiparlamentarias» y pretenden articular sistemas que garanticen esferas de acción frente al legislador o las sustraigan de su influencia. Sin embargo, como se ha demostrado, la República abandona pronto las propuestas que marcan estos límites –el bicameralismo, los Consejos técnicos– para erigirse en un Parlamentarismo pleno, heredero de una dilatada tradición parlamentaria que ahora solo encuentra como contrapeso insuficiente al Presidente de la República y –este sí, vanguardia del pensamiento antiparlamentario– al Tribunal de Garantías Constitucionales. El Parlamento se erige en centro del sistema, cuya actividad legislativa más conocida se enfoca en el desarrollo constitucional, implantación de reformas y bases para el desenvolvimiento de servicios e instituciones. El elenco de fuerzas parlamentarias deviene decisivo en el conjunto del Estado y condiciona en gran medida la formación y orientación del propio Gobierno, sobre cuyos miembros recae «la alta dirección y gestión» de los servicios públicos, quedando definida constitucionalmente la razón de ser del Gobierno –más que del Estado, que lejos de la legitimación sostenida por Duguit encuentra la suya en la soberanía del Pueblo– en esa atribución. Siendo los ministros responsables de la gestión de los servicios, pero a la vez cabezas de dirección política del ramo, la suprema tarea en este ámbito recae en la Presidencia del Gobierno, reforzada consecuentemente como organización departamental. Así, los límites a la materialización de la teoría de los servicios públicos no vienen dados exclusivamente por su recepción o adopción parcial, sino porque la propia arquitectura constitucional del Estado, ejemplo de «excesivo» parlamentarismo en la época del auge del corporativismo, dificulta la fundamentación del Estado en una mera gestión de servicios públicos.

IV. Frente a la visión más extendida, la periodificación que afecta a la Administración y al desarrollo de la acción estatal no se corresponde con la periodificación política de la República. Aunque, indudablemente, los meses iniciales son los de mayores iniciativas de reforma, que se verán continuados durante el primer Gobierno constitucional, la mayor parte de estas iniciativas se han visto concluidas o paralizadas para 1933 –sirva de ejemplo la reforma funcional–. Sin embargo, los primeros gobiernos de Lerroux marcan una línea claramente continuista con gran parte de las reformas emprendidas, tanto a nivel organizativo –así el mantenimiento de los Ministerios o la culminación del proceso de racionalización de servicios iniciado por Azaña– como ejecutivo –la asunción como propia de ambiciosos proyectos, como el urbanístico de la capital, o la continuación de las transferencias de servicios a Cataluña–. El punto de ruptura

clave, en este sentido, se encuentra en algún momento entre Octubre de 1934 y agosto de 1935, es decir, en el período que se inicia con la Revolución del 34 y que concluye con la Ley de Restricciones. La ruptura de la paz interna del Estado, la dificultad de mantener una coalición estable, la coexistencia de directrices políticas muy diversas –desde el republicanismo liberal y social hasta posiciones autoritarias y corporativistas–, son una suma de dificultades que, junto a otras externas, conducen a una sucesión de gabinetes y consecuente sustitución de clientelas y movimientos en los altos puestos ministeriales que condicionan el normal desarrollo de los servicios a ellos adscritos. El Gobierno del Frente Popular, en ese sentido, intenta llevar a cabo un retorno a la situación anterior, al menos deshaciendo la reestructuración de 1935, o intenta reemprender proyectos de 1931. A medida que se acerca el verano de 1936, la imposibilidad del retorno a la normalidad queda patente, al tiempo que las directivas políticas republicanas se repliegan paulatinamente frente al paralelo crecimiento del sector socialista. La confrontación que tuvo un impacto más directo en el desarrollo administrativo no fue la de izquierdas y derechas, sino la del liberalismo «republicano» –nexo entre Azaña y Lerroux– frente a las alternativas corporativistas, autoritarias o socialistas.

V. La República española afronta, a la hora de gestionar a los diferentes servicios públicos, tres posibles caminos: su mantenimiento y continuidad, con mayores o menores transformaciones; su supresión o reducción; su acrecentamiento o mejora. El enorme desarrollo alcanzado en diversos ámbitos durante el período de la Dictadura, con un Ejecutivo incontestable, se verá sucedido por una etapa de continuidad, o de sustitución, en la mayor parte de los casos; de retraimiento, ocasionalmente; y de acrecentamiento, cuando esto es posible. La orientación habitual que condicione el alcance de los cambios será la continuidad del servicio, y el servicio público se utilizará como argumento que justifique también las reformas más profundas. El régimen republicano nace con una apuesta decidida en Instrucción pública, ámbito prestacional con mayor presencia en el texto Constitucional que se verá apoyado por una política clara, un compromiso económico y presupuestario y una infraestructura asentada que no se verá modificada sus líneas generales, más allá del incremento de plantillas y escuelas o de una renovación ideológica del sistema pedagógico. Aunque no logra la meta marcada, el crecimiento del servicio es notable en algunos aspectos, y denota el respaldo del Estado. En el ámbito de Sanidad se demuestra una línea esencialmente continuista en lo material –a excepción de los servicios de Beneficencia, cuya estructura y composición renueva–, aunque se acomete un lento pero decidido proceso de racionalización y renovación formal. En Comunicaciones, la continuidad material se ve acompañada por una renovación formal, aunque incompleta, al heredar del período anterior concesiones, como la de CTNE, que condicionaban cualquier acción en el sector; el mayor desarrollo *ex novo* se da en la gestión de

los servicios de radiocomunicación, en los que sí se prevendrá acudir a una concesión monopolística. En Obras públicas y transportes la situación presenta más altibajos. El desarrollo de la infraestructura heredada se ve comprometido por la ausencia de una dirección política clara. El Estado se hace cargo de los numerosos proyectos iniciados en la etapa anterior, aunque una apuesta decidida como la ampliación de la Castellana y la construcción de los Nuevos Ministerios, con implicación directa del Presidente del Gobierno, del Ministro y del Arquitecto encargado, demostrarán el potencial del régimen en el sector. Pero, en general, la incapacidad de un Ejecutivo como el republicano para poner en marcha proyectos de gran envergadura, unido a una posición ambigua, desde el primer momento, en relación con los transportes y específicamente en el sector ferroviario, impedirán un destacado crecimiento del servicio, aunque se mantendrá la integridad del mismo sin acudir a la, en muchos casos demandada –y finalmente producida años después–, nacionalización del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- [MARTÍNEZ PAZ, Enrique] E. M. P., «La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919», *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año VIII, núms. 8-9-10, octubre-noviembre-diciembre de 1921, pp. 257-348.
- 160 Aniversario de la Telegrafía Eléctrica en España*, Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, 2014.
- ABELLA, Joaquín, *Manual de la legislación de Minas. Comprende la Ley de 18 de julio de 1859, reformada por la de 4 de marzo de 1868, el Decreto-ley de bases generales del ramo de 29 de diciembre de 1868, el Reglamento general para el Régimen de la Minería de 16 de junio de 1905; el de Policía minera de 18 de enero de 1916 y la Ley y Reglamento de impuestos mineros de 13 de mayo de 1911, más las respectivas disposiciones aclaratorias*, Madrid, 1923 (7.^a ed. corregida y aumentada por la Redacción de el Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados Municipales).
- Actas de Consejo de Ministros. Alfonso XIII: Presidencia del General Primo de Rivera. Directorio Civil (1925-1930)*, Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992.
- AGUILAR PÉREZ, Antonio, «Movimientos corporativos en los cuerpos de correos y telégrafos. De las comisiones a los sindicatos», *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 119 (103), 2002; disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119104.htm>.
- AGUILERA BARCHET, Bruno, «De la etapa liberal a la era social. Las transformaciones jurídicas del Estado español entre 1923 y 1939», *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 82, 2012, pp. 603-680.
- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís, *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, Valencia, Corts Valencianes, 1992.
- ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, Niceto, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

- *Repercusiones de la Constitución fuera del Derecho político. Discurso leído por el presidente Excmo. Sr. Don Niceto Alcalá Zamora y Torres en la sesión inaugural del curso 1931-1932*, Madrid, Editorial Reus, 1931.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, «La Constitución de Weimar ¿una república sin republicanos?», *Historia Constitucional*, núm. 12, 2011, pp. 443-459.
- ÁLVAREZ BERTRAND, Pablo, *El Tribunal de Garantías Constitucionales como órgano de tutela de los derechos fundamentales*, Oviedo, KRK Ediciones, 2017.
- ÁLVAREZ CHILLIDA, Gonzalo, «El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la Asamblea Nacional de Primo de Rivera», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 93, julio-septiembre de 1996, pp. 359-375.
- ÁLVAREZ CORA, Enrique, «La actividad legislativa en las Cortes de la II República y el Nuevo Estado», en *AHDE*, núm. 80, 2010, pp. 269-324.
- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *El Servicio Público (Su teoría jurídico-administrativa)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944.
- *Regionalismo: estudio general. El problema en Asturias*, Oviedo, talleres tipográficos Altamirano, 1932.
- ÁLVAREZ JUNCO, José, *El emperador del paralelo. Lerroux y la demagogia populista*, Madrid, Alianza, 1990.
- ÁLVAREZ REY, Leandro, *Bajo el fuero militar: la Dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-2930)*, Universidad de Sevilla, 2006.
- ÁLVAREZ, Constantino, *El estado Integral de las autonomías: según la Constitución de la II República*, Dosbe, 1982.
- Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, Julio de 1931.
- Anteproyecto de Estatuto da Galiza*, Santiago de Compostela, Seminario de Estudios Galegos, Seizón de Ciencias Sociaes, Jurídicas i-Económicas, 1931.
- ARAGÓN REYES, Manuel, «Parlamentarismo y antiparlamentarismo en Europa: sus repercusiones en España», *Las Cortes de Castilla y León (1188-1988)*, vol. II, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990, pp. 387-405.
- ARAQUISTAIN, Luis, «Anécdotas políticas. Cómo elaboramos el proyecto de Constitución», *El Sol*, 8 de diciembre de 1931.
- ARBELOA MURU, Víctor Manuel, *El quiebro del PSOE (1933-1934): del Gobierno a la Revolución*, I y II, Madrid, Asociación Cultural y Científica Iberoamericana (ACCI), 2015.
- *Orígenes del Partido Socialista Obrero Español: (1873-1880)*, Madrid, Movimiento Cultural Cristiano, 1997.
- *Navarra ante los Estatutos (1916-1932)*, Pamplona, Elsa, 1978.
- *Navarra y los Estatutos de autonomía (1931-1932)*, Madrid, Asociación Cultural y Científica Iberoamericana (ACCI), 2015.
- ARBEO SÁNCHEZ, Pedro, «La tesis de Manuel Azaña», *Publicaciones Didácticas*, núm. 87, octubre de 2017.

- ARBEX, Juan Carlos, *El Palacio de Fomento*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 2011.
- ARIAS DE VELASCO, Jesús, *Jurisdicción objetiva (El recurso por exceso de poder. La admisibilidad y el fondo)*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- ARROYO YANES, Luis Miguel, «M. Azaña y la reforma de la burocracia civil: la redacción del nuevo estatuto de los funcionarios públicos (1931-1933)», *Las reformas administrativas de la II República (V Seminario de Historia de la Administración)*, Madrid, INAP, 2009, pp. 183-227.
- ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, II t., Madrid, Aguilar, 1975.
- ASTARLOA VILLENA, Francisco, «La crisis de la Monarquía y la crisis de los partidos en el reinado de Alfonso XIII», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 5, Universidad de Palma de Mallorca, 1983, pp. 7-28.
- AZAÑA, Manuel, *Diarios completos. Monarquía, República, Guerra Civil*, Introducción de Santos Juliá, 2000 (ed. digital).
- *La responsabilidad de las multitudes*, con estudio introductorio de Gabriel Moreno González, Sevilla, Athenaica, 2018.
- BAHAMONDE MAGRO, Ángel; MARTÍNEZ LORENTE, Gaspar, y OTERO CARVAJAL, Luis Enrique, *Atlas Histórico de las Comunicaciones en España*, Madrid-Barcelona, Correos y Telégrafos, 1998.
- *Las Telecomunicaciones en España. Del Telégrafo óptico a la sociedad de la información*, Salamanca, Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2002.
- BALDELLOU SANTOLARIA, Miguel Ángel, *Arquitectura española del siglo XX*, Summa artis, Historia General del Arte, vol. XL, Espasa-Calpe, 1995.
- BALLESTEROS DONCEL, Esmeralda, y MARTÍNEZ VARA, Tomás, «La evolución del empleo en el sector ferroviario español, 1892-1935», *Revista de Historia Económica*, año XIX, núm. 3, 2001, pp. 637-678.
- BARREIRO RODRÍGUEZ, Herminio, «Lorenzo Luzuriaga y el movimiento de la "escuela única" en España. De la renovación educativa al exilio (1913-1959)», *Revista de Educación*, núm. 289, 1989, pp. 7-48.
- BASSOLS COMA, Martín, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República: La primera experiencia de justicia constitucional en España*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2010.
- BEER, Max, *A History of British Socialism*, v. 1, Londres, 1919 (ed. 1923).
- BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- BERAMENDI GONZÁLEZ, Justo, «Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la Segunda República», *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 2, Universidad de Alicante, Espagrafic, 2003, 77 p.
- *De provincia a nación: historia do galeguismo político*, Vigo, Xerais de Galicia, 2008.

- BERMEJO CASTRILLO, Miguel Ángel, «La propuesta de Estatuto de autonomía de 1936 y la identidad jurídica de Cantabria», *Historia constitucional*, núm. 19, 2018, pp. 287-318.
- BERNABEU MESTRE, Josep, «La utopía reformadora de la Segunda República: la labor de Marcelino Pascua al frente de la Dirección general de sanidad, 1931-1933», *Revista Española de Salud Pública*, vol. 74, 2000, pp. 1-13.
- BERNADÍ GIL, Xavier, *La distribució de les Competències d'execució en l'Estat autònom*, Tesis doctoral dirigida por Enric Argullol i Murgadas, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, 2002.
- BLAS GUERRERO, Andrés de, «El Partido Radical en la política española de la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núms. 31-32, Madrid, CEPC, 1983, pp. 137-164.
- BOHIGAS, Oriol, *Arquitectura española de la Segunda República*, Cuadernos infinitos, Barcelona, Tusquets Ed., 1970.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, «El Estatuto gallego de 1936», *Las reformas administrativas en la II República* (V Seminario de Historia de la Administración), Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2009, pp. 237-249.
- CABALLERO, Largo, *Mis recuerdos*, prólogo y notas de Enrique de Francisco, México, Editores Unidos, 1954 (1.ª ed., reeditado por Ediciones Unidas en 1976, citado por ed. digital).
- CABELLO LAPIEDRA, Luis María, «El Ministerio de Comunicaciones», *La Construcción Moderna*, núm. 19, 15 de octubre de 1917, pp. 234-236.
- CABEZA SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Sonsoles, *Historia política de la Segunda República en el exilio*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1997.
- CALLE SAIZ, Ricardo, *La Hacienda pública en la II República española*, II t., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- CALLE VELASCO, María Dolores de la, *La Comisión de Reformas Sociales (1883-1903). Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1989.
- CAMPOAMOR, Clara, *Mi pecado mortal. El voto femenino y yo*, Madrid, Librería Beltrán, 1936.
- CARBALLO, Borja; PALLOL, Rubén, y VICENTE, Fernando, *El ensanche de Madrid: Historia de una capital*, Madrid, Universidad Complutense, 2008.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1979.
- CERVERA GIL, Javier, «La radio: un arma más de la Guerra Civil en Madrid», *Historia y Comunicación Social*, núm. 3, 1998, pp. 263-293.
- CHAPAPRIETA, Joaquín, *La paz fue posible. Memorias de un político*, Barcelona, Ariel, 1972 (2.ª ed.).
- CHECA GODOY, Antonio, *Prensa y partidos políticos durante la II República*, Universidad de Salamanca, 1989.

- CLAEYS, Gregory, «"Individualism", "socialism", and "social science": further Notes on a Process of Conceptual Formation, 1800-1850», *Journal of the History of Ideas*, vol. 47, núm. 1 (enero-marzo de 1986), University of Pennsylvania Press, pp. 81-93.
- COLSA LLOREDA, Bernardo Francisco, *El Estatuto Cántabro de la II República. Crónica del truncado proceso autonómico de Cantabria*, Santander, Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria (ADIC) – Parlamento de Cantabria, 2008.
- COMÍN, FRANCISCO, y MARTORELL LINARES, Miguel Ángel, «La Hacienda de la República, 1931-1936», *Hacienda Pública Española*, núm. extraord. (Historia de la Hacienda en el siglo xx), 2002, pp. 105-126.
- COMÍN, FRANCISCO, «Una nota en torno a la Hacienda Pública en la Segunda República», *Investigaciones Económicas*, núm. 19, 1982, pp. 125-137.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Dos modos de regulación del control de constitucionalidad: Checoslovaquia (1920-1938) y España (1931-1936)», *Revista Española de Derecho constitucional*, Año 2, núm. 5, mayo-agosto de 1982, pp. 115-148.
- CUCÓ I GINER, Alfons, «L'Anarcosindicalisme i l'Estatut d'Autonomia del País Valencià (1936-1939)», *Recerques: Història, economia i cultura*, núm. 2 (Ejemplar dedicado a: *Política i economia a la Catalunya del segle XX*), 1972, pp. 209-222.
- *El valencianismo político*, Ariel, 1977, reed. con prólogo de Emili Giralt, *El valencianisme polític: 1874-1939*, Catarroja, Ed. Afers, 1999.
- CUENCA TORIBIO, José Manuel, *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en España*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995.
- CUESTA BUSTILLO, Josefina, *Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración. Los seguros sociales en la España del siglo xx*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1988.
- DECOUFLÉ, André-Clément, «Histoire de l'Office du travail. Une "administration de mission" avant la lettre», *Travail et Emploi*, núm. 22, 12/1984, pp. 45-54.
- DELGADO MARTÍN, Eleuterio, *Contratos Administrativos ó de Obras y Servicios Públicos con una Colección de disposiciones legales del ramo de hacienda*, Madrid, 1883.
- DEVILLE, Gabriel, «Origine des mots "socialismo" et "socialiste" et de certains autres», *La Révolution Française. Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 54 (enero-junio 1908), París, Société de l'histoire de la Révolution, pp. 385-401.
- DÍAZ REVORIO, FRANCISCO JAVIER, *Valores superiores e interpretación constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- DÍAZ SAMPEDRO, Braulio, *El Tribunal Supremo en la Segunda República Española (1931-1936)*, Madrid. Dykinson, 2012.

- DOMÍNGUEZ MÉNDEZ, Rubén, «El Estatuto *non nato* de Castilla y León en la prensa vallisoletana durante 1936», *aposta. revista de ciencias sociales*, núm. 60, enero-marzo de 2014, 24 p.
- DOMÍNGUEZ, Ramón Joaquín, *Diccionario Nacional ó Gran diccionario clásico de la lengua española*, t. II, Madrid, Estab. Léxico Tipográfico de R. J. Domínguez, 1847 (2.^a ed.).
- DUCOS, H., *¿Qué es la escuela única?*, Madrid, Juan Ortiz, s/f, (Berrio propone la data de 1932.
- ESPUNY TOMÁS, María Jesús, y PAZ TORRES, Olga, «Reflexiones sobre el paro agrícola en la Segunda República (I): Términos municipales y colocación obrera», *IUS-Labor*, 1, 2017, 20 pp.
- *Estatuto general del Estado Vasco. Anteproyecto de la Sociedad*, Sociedad de Estudios Vascos, San Sebastián, Imprenta de Ricardo de Leizaola, 1931, ed. facsímil con presentación de Javier Retegui Ayastuy, Sociedad de Estudios Vascos, 2006.
- ESTEBAN, Asunción, e IZQUIERDO, María Jesús (coords.), *La revolución educativa en la Segunda República y la represión franquista*, Universidad de Valladolid, 2014.
- ESTEVE PARDO, José, *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2020 (2.^a ed.).
- FACCHINEI, Ferdinando, *Note ed osservazioni sul libro intitolato Dei delitti, e delle pene*, 1765.
- FARRERONS NOGUERA, Lourdes, *Historia del Sistema sanitario español (debates parlamentarios, 1812-1986)*, Díaz de Santos, 2013.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo, *El acto administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1929.
- *Los Contratos Administrativos. Doctrina General. Legislación española, con inclusión de los Estatutos municipal y provincial y disposiciones complementarias. Jurisprudencia de los Tribunales y resoluciones de los Centros directivos*, Madrid, Librería Victoriano Suárez, 1927.
- *Resumen de derecho administrativo y de la ciencia administrativa*, 2 t., Barcelona, Bosch, 1930.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, «Regionalismo asturiano: textos para su historia», *Los Cuadernos del Norte: Revista cultural de la Caja de Ahorros de Asturias*, año I, núm. 4, 1980, pp. 124-143.
- «Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma», en Alberto Arce Janáriz (coord.) *El Estatuto de autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*, Llanera, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pp. 29-50.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, «La defensa extraordinaria de la República», *Revista de Derecho Político*, núm. 12, 1981-1982, pp. 105-136.

- FERRER BENIMELI, José Antonio, «Historia de la República española en el exilio (1939-1947)», en *Tiempo de Historia*, núm. 32 (julio de 1977), pp. 4-19.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, «La cuestión estatutaria en Navarra durante la segunda república», *Príncipe de Viana*, año 52, núm. 193, 1991, pp. 197-224.
- *Elecciones y partidos políticos en Navarra durante la Segunda República*, Gobierno de Navarra, 1992.
- FIGUERAS PACHECHO, FRANCISCO, *Las Cortes Constituyentes*, Alicante, Imp. Lucen-tum, 1931.
- FORSTHOFF, Ernst, *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart 1938.
- GARCÍA COLMENARES, Carmen, y MARTÍNEZ TEN, Luz, Ilustraciones de VICO NIETO, Ma-ria Luisa, *La escuela de la República. Memoria de una ilusión*, Catarata, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Prefectos y gobernadores civiles: el problema de la Administración periférica en España», *La Administración española*, Ma-drid, 1964.
- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Criaturas de la moralidad*, Madrid, Trotta, 2009.
- GARCÍA MADARIA, José M.^a, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- «La reforma de la Administración Pública de 1931», *Revista española de De-recho administrativo*, núm. 25, 1980, pp. 271-286.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Instituciones de derecho administrativo con referencias a la legislación y jurisprudencia españolas*, Sevilla, Impr. de Eulogio de las Heras, 1930.
- GARCÍA RUIZ, José Luis, «La inflación en la España del siglo xx: teorías y he-chos», en *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, núm. 2667, 16 al 22 de octubre de 2000, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, pp. 23-32.
- GARCÍA SALMERÓN, María del Pilar, «Radiografía de las construcciones escolares públicas en España (1920-1937): la imagen distorsionada de la II República», *Aportes*, núm. 83, año XXVIII, 2013, pp. 21-52.
- *Radiografía de las construcciones escolares públicas en España, 1922-1937*, Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2018.
- GARCÍA-ATANCE, María Victoria, «Crónica parlamentaria sobre la Constitución Es-pañola de 1931», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, Madrid, invier-no 1981-1982, págs. 295-308.
- GARRIDO FALLA, Fernando, «El concepto de servicio público en Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, septiembre-diciembre de 1994, pp. 7-36.
- *Reformas de la función pública*, Discurso leído el día 19 de febrero de 1985 en el acto de su recepción pública como académico de número..., Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1984.

- GASCÓN MARÍN, José, *Municipalización de Servicios Públicos*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1904.
- *Tratado de derecho administrativo*, 2 t., Madrid, 1935-1936.
- GILABERT ORTEGA, José, «Tres momentos iniciales en la vida política de Manuel Azaña», *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho*, núm. 5, 1990. pp. 135-150.
- GIL OLCINA, Antonio, «Del Plan general de 1902 a la planificación hidrológica», *Investigaciones Geográficas*, Anales de la Universidad de Alicante (Instituto Universitario de Geografía), núm. 25, Enero-Junio de 2001, pp. 5-31.
- GILLESPIE, Richard, *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- GOICOECHEA, Antonio, *Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Antonio Goicoechea, presidente de la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, en la sesión inaugural del curso de 1932-33*, Madrid, Imp. De Galo Sáez, 1932.
- GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, «La libertad de expresión en la II República», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, Madrid, UNED, 1981-1982, pp. 159-187.
- GONZÁLEZ ANTÓN, Ricardo, *Estatutos históricos de los funcionarios de la Administración civil del Estado (1828-1963)*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 1996.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Barcelona, Curial, 1974.
- GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos, *Historia de las derechas españolas. De la Ilustración a nuestros días*, prólogo de Andrés de BLAS, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.
- GONZÁLEZ MUÑIZ, Miguel Ángel, *Problemas de la Segunda República*, Madrid, Ediciones Júcar, 1974.
- GRANJA SAINZ, José Luis de; BERAMENDI, Justo G.; ANGUERA, Pere, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, Síntesis, 2001.
- *Guía Oficial de España*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1930.
- GUTIÉRREZ RENÓN, Alberto, «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», *Documentación Administrativa*, núm. 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 29-70.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo, *Autonomía e integración en la segunda república*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1980.
- HUERTA BARAJAS, Justo Alberto, *Gobierno y Administración militar en la II República española (14 de abril de 1931-18 de julio de 1936)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2016.
- HUERTAS, Rafael, «Política sanitaria: de la Dictadura de Primo de Rivera a la II República», *Revista Española de Salud Pública*, núm. 74, 2000, pp. 35-43.

- HUMBOLDT, Wilhelm von, *Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, Verlag von Eduard Trewendt, Breslau, 1851, en *Escritos políticos*, con introducción de Siegfried Kaehler y traducción de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura económica, 1943.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Anécdotas de las Constituyentes*, Buenos Aires, Patronato Hispano-americano de Cultura, 1942.
- *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Ed. Losada, 1946.
- *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932.
- JIMÉNEZ-LANDI MARTÍNEZ, Antonio, *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente*, IV vols., Ministerio de Educación y Cultura - Universitat de Barcelona - Universidad de Castilla-La Mancha - Universidad Complutense de Madrid, 1996.
- JULIÁ DÍAZ, Santos, «Corporativistas obreros y reformadores políticos: crisis y escisión del PSOE en la II República», en *Studia Historica, Historia Contemporánea*, núm. 1, Universidad de Salamanca, 2012, pp. 41-52.
- «El sistema de Partidos en la Segunda República», en *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, Universidad de Sevilla, 1996, pp. 201-219.
- «Gobernar, ¿para quién? Debilidad de partidos y conflicto de intereses en la II República», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12, Madrid, UNED, 1981-1982, pp. 137-158.
- *La Constitución de 1931* (t. VIII de la Colección: Las Constituciones españolas, dirigida por Miguel Artola), Madrid, Iustel, 2009.
- KIEFFER, Monique, «La législation prud'homale de 1806 à 1907», *Le Mouvement social*, núm. 141, Paris, Les Éditions ouvrières, octubre-diciembre de 1987, pp. 9-23), disponible en <https://doi.org/10.2307/3778205>.
- *La Constitución de Weimar (texto de la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919)*, Tecnos, 2010.
- LACOMBA, Juan Antonio, «La II República española y las autonomías. El caso andaluz», *Revista de Estudios Regionales*, extraordinario, vol. II, 1980, pp. 71-99.
- LALINDE ABADÍA, Jesús, *Derecho histórico español*, Barcelona, Ariel, 1974.
- LAZZO GAITÉ, Juan Francisco, *Crónica de la Codificación española*, 1: Organización Judicial, Madrid, Ministerio de Justicia, 1998.
- *Legislación histórica de la previsión social*, Aranzadi Thomson Reuters, 2009.
- LERROUX, Alejandro, *La pequeña historia de España*, Astorga, Akron, 2009.
- LESPINET-MOT, Isabell, *L'Office du Travail (1801-1914). La République et la réforme sociale*, Presses universitaires de Rennes, 2007.
- *Libro de Oro del Partido Republicano Radical (1864-1934)*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1934.
- LINARES RIVAS, Aureliano, *Discursos leídos ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas...*, Madrid, Tipografía de Manuel G. Hernández, 1890.

- LÓPEZ AHUMADA, José Eduardo, *La gran reforma social de 1900. Filantropía social y emergencia de las primeras leyes obreras* (Prólogo de Joaquín García Murcia), Madrid, Ediciones Cinca, 2019.
- LÓPEZ GARCÍA, José Antonio, «La presencia de Carl Schmitt en España», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), núm. 91, enero-marzo de 1996, pp. 139-168.
- LÓPEZ MARTÍN, Ramón, *Ideología y educación en la dictadura de Primo de Rivera*, I (Escuelas y Maestros), Universitat de València, 1994.
- LOZANO GONZÁLEZ, Jesús, *La segunda República*, Barcelona, Ediciones Acervo, 1973.
- LOZANO SEIJAS, Claudio, *La educación republicana 1931-1939*. Barcelona, Universidad, 1980.
- LUIS DÍAZ, Rafael, y ORTIZ MUÑOZ, Luis, *Los problemas del día en las constituciones extranjeras*, II t., Madrid, Blass, S.A., 1931.
- LUZURIAGA, Lorenzo, *La escuela única*, Madrid, Revista de Pedagogía, 1932, reeditado con estudio introductorio por Herminio Barreiro Rodríguez, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001.
- MALUQUER DE MOTES BERNET, Jordi, *El socialismo en España, 1833-1868*, Barcelona, Crítica, 1977.
- MANCEBO ALONSO, María Pilar, «Anteproyecto del Estatuto valenciano en la Constitución de 1931 y reacción de los partidos políticos valencianos ante el hecho estatutario», *Saitabi*, núm. 50, 2000, pp. 319-340.
- MARTÍN, Sebastián, «El Tribunal de Garantías republicano, objeto de la historia constitucional», *Historia constitucional*, núm. 19, 2018, pp. 753-773.
- «Los enemigos de la II República», *AHDE*, tomo XC, 2020, pp. 439-508.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la Administración española, peninsular y ultramarina...*, t. XII, Madrid, 1870 (2.^a ed.).
- MARTÍNEZ BARRIO, Diego, *Orígenes del Frente Popular español*, Buenos Aires, Publicaciones del Patronato hispano-argentino de Cultura, 1943.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *Elecciones y partidos políticos de España: (1868-1931)*, II t., Madrid, Taurus, 1969.
- MARTÍNEZ OVEJERO, Antonio, «Azaña versus Telefónica, los límites del poder», *UNED. Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V (Historia Contemporánea), t. 16, 2004, pp. 121-148.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, «La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de "Daseinsvorsorge"», *Revista de Administración Pública*, núm. 38, mayo-agosto de 1962, pp. 35-65.
- MAURA, Miguel, *Así cayó Alfonso XIII. De una dictadura a otra*, edición de Joaquín Romero Maura, 2007, (Ed. digital), 1962.
- MAURE RUBIO, Lilia-Paloma, desde su tesis *Secundino Zuazo: La arquitectura y el urbanismo en España en el primer tercio del siglo XX*, II t., Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, 1985.

- MEDINA Y TOGORES, José de, *Un año de Cortes Constituyentes. Impresiones parlamentarias* (Prólogo de José María Gil Robles), Madrid, Editorial Ibérica, 1932.
- *Memoria. Conferencia nacional de la edificación (28 Mayo - 4 Junio)*, Madrid, Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (Instituto de Reformas Sociales), 1923.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de, «El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, pp. 123-190.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.
- MÉRIDA-NICOLICH GAMARRO, Eloísa, *Una alternativa pedagógica: la «Revista de Pedagogía» (1922-1936)*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1983.
- MILLÁN, Fernando, *La reforma laica: de la Institución Libre de Enseñanza a la escuela de la República*, Valencia, Fernando Torres, 1983.
- Ministerio de Hacienda. *Crónica gráfica 1852-2010*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013 (3.ª ed.).
- MOLA VIDAL, Emilio, *Obras completas*, Valladolid, Librería Santarén, IV t., (ed. digital), 1940.
- MOLERO PINTADO, Antonio, *La Institución Libre de Enseñanza: un proyecto de reforma pedagógica*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000 (reedición de *La Institución Libre de Enseñanza: un proyecto español de renovación pedagógica*, Anaya, 1985).
- *La reforma educativa de la Segunda República Española: primer bienio*, Madrid, Santillana, 1977.
- MONEREO PÉREZ, José Luis, *La reforma social en España: Adolfo Posada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.
- MONTERO GARCÍA, Feliciano, *Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del siglo XX*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1988.
- MORÁN MARTÍN, Remedios y GARCÍA MARTÍN, Javier, *Historia de la Administración en España. Mutaciones, sentido y rupturas*, 2 vols., Madrid, Editorial Universitas, 2018.
- MORI, Arturo, *Crónica de las Cortes Constituyentes*, XIII t., Madrid, Aguilar, 1931-1933.
- MUÑOZ LLINÁS, Jaime Ignacio, «La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918», *Revista de Derecho UNED*, núm. 12, 2013, pp. 595-618.
- *La función pública en España (1827-2007)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2019.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, t. I (Historia de las instituciones jurídico-administrativas – 1), Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2015.

- NELKEN, Margarita, *La mujer ante las Constituyentes*, Madrid, Castro, [1932], recientemente reeditado, Sevilla, Ed. Renacimiento, 2020.
- NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- *La retribución de los funcionarios en España (Historia y actualidad)*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1967.
- NORTE GIL, María Antonia, *Temporalidad y laboralización del empleo público*, (Tesis doctoral), Universidad de Murcia, 2015.
- OLÍAS DE LIMA GETE, M. Blanca, «Los funcionarios en la segunda República Española», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, núm. 522, 1977, pp. 70-76.
- OLIVÉ ROIG, Sebastián, *Historia de la telegrafía óptica en España*, Madrid, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, 1990.
- *Telégrafos: Un relato de su travesía centenaria*, Madrid-Barcelona, Fundación Telefónica-Ariel, 2013.
- OLIVER ARAUJO, Joan, «La cuestión religiosa en la Constitución de 1931: una nueva reflexión sobre un tema clásico», *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 81, julio-septiembre de 1993, pp. 175-183.
- *El sistema político de la Constitución española de 1931*, con prólogo de Santiago Varela, Universitat de les Illes Balears, 1991.
- ORDUNA REBOLLO, Enrique, *El regionalismo en Castilla y León*, Valladolid, Ámbito, 1986.
- *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia (1833-1990)*, Segovia, Diputación Provincial, 1991.
- *Historia del Estado español*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2015.
- *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Federación Española de Municipios y Provincias (INAP-CEPC), 2003.
- *Historia del Estado español*, Madrid, Marcial Pons y Fundación Alfonso Martín Escudero, 2015.
- ORTEGA CANTERO, Nicolás, «El Plan Nacional de Obras Hidráulicas», en Antonio Gil Olcina, Alfredo Morales Gil (coords.), *Hitos históricos de los regadíos españoles*, Ministerio de Agricultura, Alimentación Y medio Ambiente, 1992, pp. 335-364.
- ORTIZ DE ZÚNIGA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, t. I, Granada, Imprenta y librería de Sanz, 1842.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo, «Cambio político, instituciones y empresas ferroviarias en España (1918-1936)», *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 4, núm. 12, otoño 2008, pp. 141-168.
- PABLO CONTRERAS, Santiago de, *Álava y la autonomía vasca durante la II República*, Vitoria, Diputación Foral de Álava, 1985.

- PALACIO MORENA, Juan Ignacio, *La institucionalización de la reforma social en España (1883-1924). La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1988;
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, II t., México, 1938, reed. facsímil por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.
- PALOMARES IBÁÑEZ, Jesús María, «Aproximación al regionalismo castellano durante la Segunda República», *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, núm. 5, 1985, pp. 267-294.
- «En torno al Estatuto: Castilla y León por su autonomía. El proceso estatuario en la Segunda República», en Juan Andrés Blanco Rodríguez (coord.) *Regionalismo y autonomía en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, 2004.
- PARTIDO NACIONAL REPUBLICANO, *Estudio del Plan Nacional de Obras Hidráulicas redactado por el Centro de Estudios Hidrográficos*, Madrid, Guillermo Koehler, 1934.
- PAU PEDRÓN, Antonio, *Azaña, jurista*, prólogo del Ministro de Justicia Enrique Múgica Herzog, Madrid, Ministerio de Justicia, 1990.
- PEIRÓ ARROYO, Antonio, *Autonomía y República. El congreso y el Estatuto de Caspe de 1936*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2007.
- PEÑA GONZÁLEZ, José, *El poder presidencial en la Constitución de 1931. Análisis jurídico y consecuencias políticas*, Priego de Córdoba, Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres, 2003.
- PÉREZ GALÁN, Mariano, *La enseñanza en la Segunda República*, Madrid, Edicusa, 1975.
- PÉREZ SALMÓN, María Dolores, *Federico Salmón Amorín: una biografía política (1900-1936)*, Asociación Católica de Propagandistas, 2020.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932.
- PÉREZ YUSTE, Antonio, *La Compañía Telefónica Nacional de España en la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, tesis doctoral dirigida por Magdalena Salazar Palma, Universidad Politécnica de Madrid, 2004.
- PÉREZ-GARZÓN, Carlos Andrés, «¿Qué es justicia social? Una nueva historia de su significado en el discurso jurídico transnacional», *Revista Derecho del Estado*, núm. 43, Universidad Externado de Colombia, mayo-agosto de 2019, pp. 67-106.
- PINILLA NAVARRO, Vicente José, «El Estatuto de Caspe (1936): proyecto para la autonomía de Aragón», *Cuadernos de Estudios Caspolinos*, núm. 9, 1983, pp. 75-84.
- PISIER-KOUCHNER, Evelyne, «La sociologie durkheimienne dans l'œuvre de Duguit», *Année sociologique*, vol. 28, 1977, pp. 95-114.
- PLA, Josep, *Madrid. El advenimiento de la República*, (ed. digital) traducción de Xavier Pericay del original *Madrid. L'adveniment de la República*, 1931.

- PLAZA PLAZA, Antonio, «El sindicalismo ferroviario en España: de las sociedades mutualistas a los sindicatos de clase (1870-1937)», *TST*, núm. 30, marzo de 2016, pp. 14-47.
- *El sindicalismo ferroviario en España: de las sociedades mutualistas a los sindicatos de Industria (1870.1936)*, Madrid, Fundación de Ferrocarriles españoles, 2012.
- POSADA, Adolfo, *La Nouvelle constitution espagnole*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1932, publicada en España como *La nueva Constitución española* (trad. de Antonio María Bueno Armijo y Estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna), Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.
- *Tratado de Derecho Administrativo*, II t., Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897.
- PRO, Juan, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial y Fundación Alfonso Martín Escudero, 2019.
- *Proyecto de Estatuto del País Vasco-Navarro para ser sometido a la aprobación de los Ayuntamientos en la Asamblea que se ha de celebrar en Pamplona el día 22 de mayo de 1932 ó Proyecto de Estatuto del País Vasco-Navarro aprobado por las Comisiones gestoras de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya*, Bilbao, Imprenta provincial de Vizcaya, 1932.
- *Proyectos de Estatutos y de Constitución política interior de Navarra*, Pamplona, Imprenta provincial, 1931.
- PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, «El sistema educativo republicano: un proyecto frustrado», *Historia Contemporánea*, núm. 6, 1991, pp. 159-171.
- RALLO LOMBARTE, Artemi, «El Tribunal de Garantías Constitucionales como Tribunal de garantías electorales», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 92, abril-junio 1996, pp. 251-279.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel, *La legislación de la Segunda República Española (1931-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 2005.
- *Las reformas de la II República*, Madrid, Tucur Ediciones, 1977.
- *Los grupos de presión en la Segunda República española*, Madrid, Tecnos, 1969.
- «Diciembre de 1931: una Constitución no integradora», *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 13, enero-marzo de 2007, pp. 83-108.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, «León Duguit en España y en español», *Revista de Administración Pública*, núm. 183, Madrid, septiembre-diciembre de 2010, pp. 31-49.
- RÍOS, Fernando de los, *Discurso pronunciado por el Excmo. Señor Fernando de los Ríos Urrutí, Ministro de Justicia, en la solemne apertura de los Tribunales, celebrada el 15 de septiembre de 1931*, Madrid, Imprenta «Argis», 1931.
- *El sentido humanista del socialismo*, Madrid, Ed. Javier Morata, 1926.

- RIVAS ARJONA, Mercedes, «El camino hacia el abolicionismo prostitucional en la II República española», en Isabel Vázquez Bermúdez, *Investigación y género. Inseparables en el presente y el futuro* (IV Congreso Universitario Nacional «Investigación y Género», Sevilla, 21 y 22 de junio de 2012), Universidad de Sevilla, 2012, pp. 1661-1679.
- «II República española y prostitución: el camino hacia la aprobación del Decreto abolicionista de 1935», *Arenal: Revista de historia de mujeres*, vol. xx, núm. 2, pp. 345-368.
- RODRÍGUEZ OCAÑA, Esteban, «La Sanidad en la II República española, 1931-1939», *El Centro Secundario de Higiene rural de Talavera de la Reina. 75 aniversario de una experiencia modernizadora en la Sanidad*, Talavera de la Reina, Colectivo de Investigación Histórica Arrabal, 2008. pp. 5-11.
- ROYO VILLANOVA, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, Madrid, Impr. Castellana, 1936.
- *La Constitución Española de 9 de Diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, Imp. Castellana, 1934.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, «Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 16, 1982-1983, pp. 27-37.
- RUIZ BERRIO, Julio, «El significado de la escuela única y sus manifestaciones históricas», *Revista de educación*, núm. 242, enero-febrero de 1976, pp. 51-63.
- RUIZ MANJÓN-CABEZA, Octavio, *El Partido Republicano Radical (1908-1936)*, Madrid, Tebas, 1976.
- RUIZ RODRIGO, Cándido, y PALACIO LIS, Irene, *Higienismo, educación ambiental y previsión escolar. Antecedentes y prácticas de Educación Social en España (1900-1936)*, Universitat de València, 1999.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, «Orígenes de la política social en la España de la Restauración», *Revista de Derecho Político*, núm. 8, 1981, pp. 9-19.
- SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep, *La Segunda República en el exilio (1939-1977)*, Barcelona, Planeta, 2011.
- SÁNCHEZ MARTÍN, Ángel Luis, «El Instituto de Reformas Sociales: origen, evolución y funcionamiento», en *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, núm. 8, 2014, pp. 7-28.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, José, *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dykinson, 1994.
- *Una Historia del derecho contemporáneo (siglo xx)*, Madrid, Dykinson, 2021.
- SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de Manuel Aragón Reyes, Madrid, Tecnos, 1990.
- SEMINARIO DE ESTUDIOS ARAGONESES, y MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo, *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, Zaragoza, Alcrudo Editor, 1977.
- SERRA GIMÉNEZ, FRANCISCO, «Carl Schmitt, "teórico" de la Constitución de Weimar», *Pensamiento*, vol. 72, núm. 272, 2016, pp. 505-521.

- SERRALLONGA I URQUIDI, Joan, «El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939», en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, 2007, 54 p.
- SIRVAL, Luis de, *Huellas de las Constituyentes* (Prólogo de Gabriel Alomar), Madrid, Las Ediciones Nuevas, 1933.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, «El proceso estatutario vasco», *Las reformas administrativas en la II República* (V Seminario de Historia de la Administración), Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2009, pp. 229-236.
- TAPARELLI, Luigi, *Saggio teorético di Diritto Naturale appoggiato sul fatto*, vol. II (Del dritto sociale sez. 1.^a), Palermo, Stamperia D'Antonio Muratori, 1841.
- TERREROS Y PANDO, Esteban de, *Diccionario castellano con las voces de ciencias y artes...*, t. III, Madrid, Viuda de Ibarra, 1788.
- *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, con introducción de JIŘÍ, Hoetzel y JOACHIM, V., Prague, Édition de la Société L'Effort de la Tchécoslovaquie, 1920.
- TOAJAS ROGER, M.^a Ángeles, *La Casa Real del Correo en la Puerta del Sol*, Ayuntamiento de Madrid e Instituto de Estudios Madrileños, 2000.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, «La formación de Gobierno durante la Segunda República», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 204, Madrid, CEPC, 1975, pp. 49-94, véanse pp. 50-60.
- *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2004.
- TREVES, Renato, *Sociologia del diritto. Origini, ricerche, problemi*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2002.
- TRUJILLANO PÉREZ, Rubén, *Creación de Constitución. Destrucción de Estado*, Madrid, Dykinson, 2018.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo, *El federalismo español*, Madrid, Edicusa, 1967.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel, *La II República*, Madrid, Siglo veintiuno editores, II t., 1976.
- UBIENA Y EUSA, José Antonio, *Procedimientos administrativos. bastecimiento de aguas; accidentes de trabajo; acuerdos municipales; apelaciones del personal; clases pasivas; devolución de ingresos indebidos; diputaciones...*, 1914.
- UROSÁ SÁNCHEZ, Jorge; SAN MIGUEL PÉREZ, Enrique; RUIZ RODRÍGUEZ, Ignacio, y MARHUENDA GARCÍA, Francisco, en *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. Colección documental ó Actas del Tribunal de Garantías Constitucionales*, Comunidad de Madrid, 1999.
- URQUIJO GOITIA, José Ramón, *Gobiernos y ministros españoles en la Edad Contemporánea*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2008 (2.^a ed.).

- VALENZUELA RUBIO, Manuel, «Administración central y espacio urbano. Aproximación a una Geografía Ministerial de Madrid», *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo cxxxvii-cxxxviii (125 Aniversario de la fundación de la Sociedad Geográfica de Madrid y 100 Aniversario de su conversión en Real Sociedad Geográfica. Homenaje a los Profesores Antonio López Gómez y José María Sanz García), Madrid, 2001-2002, pp. 353-389.
- VARELA, Santiago, *El problema regional en la II República Española*, Madrid, Unión Editorial, 1976.
- VERA SANTOS, José Manuel, *Las constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2008.
- *Primo de Rivera (1923-1930): de la monarquía decadente a la “deseada” República*, Madrid, Dykinson, 2019.
- VILA SERRA, José, *Manual de sanidad. Comprende la Ley de 28 de Noviembre de 1855; la Instrucción de 12 de enero de 1904; los Reglamentos para el servicio benéfico sanitario de los pueblos, de Sanidad exterior, de Baños y aguas minero-medicinales, de régimen interior del Ministerio de Gobernación, y los Reales decretos de 15 de enero de 1903, sobre vacunación, y 18 de abril de 1860, aprobando las Ordenanzas de farmacia; con notas para su acertada aplicación, parte práctica o de formularios y legislación complementaria de interés general*, Valencia, impr. del autor, 1904.
- VILLA GARCÍA, Roberto, *1917. El Estado catalán y el soviets español*, Madrid, Espasa, 2021.
- *Lerroux. La República liberal*, Madrid, FAES, 2019.
- VIÑAO FRAGO, Antonio, «La modernización pedagógica española a través de la “Revista de Pedagogía” (1922-1936)», *Anales de pedagogía*, núms. 12-13, 1994-1995, pp. 7-46.
- VV. AA., en MARTÍNEZ ALFARO, Encarnación; LÓPEZ-OCÓN CABRERA, Leoncio, y OSSENBACH SAUTER, Gabriela, *Ciencia e innovación en las aulas. Centenario del Instituto Escuela (1918-1939)*, Madrid, UNED-CSIC, 2018.
- VV. AA., *Educación e Ilustración: dos siglos de reformas en la enseñanza: ponencias*, Madrid, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Centro de Investigación y Documentación Educativa, 1988.
- VV. AA., *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, 1997.
- VV. AA., en Ara Lázaro, Isabel y Argerich Fernández, Judith (eds.), *Arte protegido: memoria de la Junta del Tesoro Artístico durante la Guerra Civil*, Madrid, Museo Nacional del Prado e Instituto del Patrimonio Cultural de España, 2009 (2.ª ed.).
- VV. AA., en Eduardo Higuera Castañeda, Rubén Pérez Trujillano y Julián Vadiño Muñoz (coords.), *Activistas, militantes y propagandistas. Biografías en los márgenes de la cultura republicana (1868-1978)*, Sevilla, Athenaica, 2018.

- VV. AA., en Joan Oliver Araujo y Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *Comentarios a la Constitución española de 1931 en su 90 aniversario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.
- VV. AA., en Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles (dirs.), *La previsión social en España. Del Instituto Nacional de Previsión al Instituto Nacional de Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, [s.f., proyecto de 2007].
- VV. AA., en José Luis García Delgado y Manuel Tuñón de Lara (coord.), *La Segunda República española. EL primer bienio* (III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España), Siglo Veintiuno de España, 1987.
- VV. AA., en Juan Ignacio Palacio Morena (dir.), *La construcción del Estado social: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social (CES), 2004.
- VV. AA., en Juan Ignacio Palacio Morena (dir.), *La reforma social en España: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social (CES), 2004.
- VV. AA., en Juan Manuel Matés-Barco y Alicia Torres-Rodríguez (eds.), *Los servicios públicos en España y México (siglos XIX-XXI)*, Madrid, Sílex, 2019.
- VV. AA., en *La Nueva Educación: en el centenario de Instituto-Escuela*, Madrid, Fundación Francisco Giner de los Ríos, 2019.
- VV. AA., en Luis I. Gordillo Pérez, Sebastián Martín y Víctor Vázquez Alonso (dirs.), *Constitución de 1931: estudios jurídicos sobre el momento republicano español*, Madrid, Marcial Pons, 2017.
- VV. AA., en Pérez Sanjuán, Olga (coord.), *De las señales de humo a la sociedad del conocimiento. 150 años de telecomunicaciones en España*, Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación, 2006.
- VV. AA., en Sebastián Martín, Federico Fernández-Crehuet y Alfons Aragoneses (eds.), *Saberes jurídicos y experiencias políticas en la Europa de entre guerras. La transformación del Estado en la Era de la socialización*, Sevilla, Athenaica, 2021.
- VV. AA., en TUSELL, Javier, y PORTERO, Florentino, *Antonio Cánovas y el sistema político de la Restauración*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1998.
- VV. AA., *Historia Constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 20 [Dossier: Dossier: La Constitución de Weimar en su centenario (1919-2019)], 2019.
- VV. AA., en José Luis García Delgado (ed.), *La II República española. El primer bienio*, (III Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara), Madrid, Siglo veintiuno de España editores, 1987.
- VV. AA., en José Luis García Delgado (ed.), *La II República española. Bienio recitificador y frente popular (1934-1936)*, (IV Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España, dirigido por M. Tuñón de Lara), Madrid, Siglo Veintiuno de España editores, 1988.

- VV. AA., *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016.
- XAVIER DE CABANES, Francisco, *Guía general de Correos, Postas y Caminos del Reino de España...*, Madrid, Impr. de Miguel de Burgos, 1830.
- Zuazo UGALDE, Secundino, *Madrid y sus anhelos urbanísticos (Memorias, 1919-1949)*, con Estudio e introducción de Carlos Sambricio, Madrid, Editorial Nerea, 2003.
- *Zuazo, arquitecto*, Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1987.



Del período republicano son conocidas las reformas emprendidas en diversos ámbitos de la vida política. No obstante, no lo son en la misma medida las concernientes a otras esferas, de estrecha cercanía a la Administración que las gestiona, e incluso con un impacto más directo en la vida diaria del ciudadano, como son las obras públicas y los transportes, las comunicaciones, la sanidad o la instrucción pública, aunque estas dos últimas materias sí han sido abordadas en sus líneas generales en la bibliografía española y extranjera. La consideración conjunta y contextualizada de estos ámbitos de la acción estatal –aunque el estudio en detalle de cada uno de ellos bastaría para exceder del presente libro–, permitirá al lector tener con la obra que ahora se presenta, una visión nítida del sistema y de la Administración de la España republicana, así como de la impronta de la II República en dichos sectores como tales, y del grado de su supervivencia al propio régimen.

Francisco Javier Díaz Majano es profesor e investigador de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Máster en Derecho Constitucional por la UCLM, con formación en la Università di Bologna.

Es Consejero de Número de la Sociedad Toledana de Estudios Heráldicos y Genealógicos, miembro del grupo de investigación De Re Hispanica y Experto en Heráldica, Genealogía y Nobiliaria por la UNED.

Sus publicaciones han abordado cuestiones sobre historia de la Administración moderna y contemporánea, historia del acceso al empleo público, constitucionalismo histórico o heráldica. También ha realizado otros trabajos sobre derecho histórico español e indiano. Ha organizado o coordinado diversos cursos y jornadas sobre Historia del Derecho y Derecho constitucional, y participado en congresos en España y el extranjero, con incursiones en el ámbito del derecho comparado o la sociología. Sus contribuciones han abarcado temas sobre historia de las instituciones en la Edad Moderna y el constitucionalismo y la legislación históricos.