

ENCARNA NICOLÁS MARÍN  
CARMEN GONZÁLEZ MARTÍNEZ  
(eds.)

MUNDOS DE AYER  
INVESTIGACIONES HISTÓRICAS  
CONTEMPORÁNEAS DEL  
IX CONGRESO DE LA AHC

Universidad de Murcia  
2009

fensa, que ha estado dedicado a "España en las operaciones multinacionales de pacificación", y editado las ponencias y comunicaciones presentadas al II<sup>35</sup>, mientras que la Universidad SEK y la Academia de Artillería han organizado el I Congreso Internacional/IV Congreso Nacional Información, Seguridad y Defensa, con el lema "Conflictos en el mundo global". Por su parte el Centro de Estudios Superiores de la Defensa (Ministerio de Defensa) ha procedido en el transcurso de estos últimos años a la creación de cátedras en distintas universidades (Complutense, Carlos III, Salamanca, Rey Juan Carlos, San Pablo/CEU), con el propósito de fomentar la investigación en estos ámbitos y favorecer la extensión de la Cultura de Defensa, y trabaja en la actualidad para extender este tipo de acuerdos. Así pues, la importancia que se está concediendo a la Defensa, con una amplia perspectiva, es cada vez mayor y los historiadores no debemos quedar al margen. Nuevos temas como la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, la profesionalización total de las Fuerzas Armadas, el aumento del número de extranjeros entre los efectivos de tropa, los nuevos escenarios de actuación de los ejércitos, la participación de oficiales y jefes en cuarteles generales multinacionales, el papel de las Fuerzas Armadas como nueva herramienta de la política exterior, las relaciones entre esta institución y la sociedad civil, la cultura de Defensa o la comunicación en esta materia son campos de indudable interés, abiertos a la colaboración interdisciplinar.

## CAPÍTULO 5

### EL ESTADO EN LAS PROVINCIAS: GOBERNADORES, DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS

Julio Ponce Alberca  
(Universidad de Sevilla)

Quizás uno de los campos historiográficos más fascinantes sea el constituido por las relaciones entre el Estado contemporáneo, el poder y el gobierno. Son tres ámbitos distintos que sostienen un grado de interrelaciones tan elevado que, a veces, son difícilmente distinguibles las fronteras entre ellos. Estas relaciones podrían concretarse en una serie de interrogantes, como serían los siguientes: ¿qué grado de poder ha ido adquiriendo el Estado a lo largo de su proceso de construcción y consolidación en los siglos XIX y XX?, ¿cuál ha sido la distribución y uso de esa capacidad de actuar para conseguir sus objetivos?, ¿ha contado el Estado con poderes *de facto* internos, ajenos a la dirección política desempeñada por el gobierno?, ¿en qué grado ha visto sus atribuciones condicionadas por la existencia de otros poderes reales detentados por grupos y organizaciones ajenas —como colectivos— al Estado? Por lo que respecta al caso español, cabría plantear otras cuestiones referidas a la influencia desplegada por los diversos regímenes sobre un modelo de Estado que experimentó cambios limitados en su estructura fundamental, al menos antes de finales de la década de los setenta del siglo XX: ¿hasta qué punto la crisis de un determinado régimen implicaba una verdadera crisis del Estado?; ¿las crisis de gobierno también llegaron a ser crisis de Estado? Y, en los casos en que así fuera, ¿hasta qué estrato de la estructura del Estado alcanzaba la crisis? ¿Qué grado de identificación sostuvieron los conceptos de "gobierno" y "poder" en determinados episodios de nuestra contemporaneidad como, por ejemplo, la Segunda República? ¿Qué papel han desempeñado la burocracia y, más específicamente, ciertos cuerpos de altos funcionarios ante los respectivos gobiernos? Estos interrogantes no pretenden ser más que una muestra de un catálogo que, obviamente, es más amplio.

A la vista de la importancia de estos tres conceptos que articulan estos párrafos, convendría afinar en lo posible qué entendemos por Estado, poder y gobierno. Para una primera definición de Estado podemos recurrir al diccionario de la Real Academia, que lo describe como el *conjunto de órganos de gobierno de un país soberano*. Pero bajo esta fórmula se esconden

<sup>35</sup> SEPÚLVEDA, Isidro y BACAS, Ramón: *El Ministerio de Defensa. Creación, desarrollo y consolidación*, Madrid, IUGM/UNED, 2008.

algunas insuficiencias, puesto que no deslinda "Estado" de "gobierno", entre otros extremos. En realidad, el Estado puede concebirse como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y la potestad para regular el funcionamiento de una sociedad dentro de un determinado territorio. El producto resultante es un colectivo nacional regulado por un Estado con el cual viene a identificarse (estado-nación). El gobierno es, sin embargo, la organización política directora del Estado, constituida por un grupo relativamente limitado de individuos que ocupan una serie de cargos dentro de las instituciones. En un sentido amplio, el gobierno lo compondrían desde el presidente del ejecutivo hasta los últimos representantes del mismo, pasando por un rosario de ministros, secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales o delegados del gobierno (antiguos gobernadores civiles). Los gobiernos pasan, los estados permanecen habitualmente durante un período de tiempo más prolongado; los gobiernos dirigen a los estados, pero estos, según sus caracteres, condicionan las políticas públicas. Los estados requieren unas directrices de orientación, pero los gobiernos, sencillamente, no existen –salvo en el papel– si carecen de Estado. Lo que ocurrió con los gobiernos republicanos en el exilio es un claro ejemplo de esto último.

Hay, pues, una esfera propia del Estado y otra exclusiva del gobierno, del mismo modo que podemos deslindar ámbitos distintos para la política y la administración. El problema deviene cuando nos percatamos de que ambos campos presentan un campo de intersección que en absoluto es despreciable. La política y la administración se encuentran interconectadas, al igual que lo están el gobierno y el Estado. Incluso, en función del régimen político y en atmósferas de ausencia de libertades fundamentales, puede llegarse a una casi identidad entre el gobierno y el Estado. A mayor grado de patrimonialización de las instituciones por parte de un grupo o una organización, mayor nivel de identificación. Ese es el riesgo del abuso de las relaciones entre política y administración. Pero, por otra parte, también cabe advertir que en entornos democráticos sería una quimera establecer fronteras perfectas entre ambos ámbitos. Durante lustros el conservadurismo español anheló erradicar la política de la pura gestión de los asuntos patrios. Tras el fracaso de la Restauración canovista, durante la dictadura de Primo de Rivera la política se convirtió en la odiada madrasa de una España enferma que sólo podía salvarse a través de un Estado regenerador conducido bajo melodías pretorianas. Algo similar ocurriría bajo el franquismo en los años cincuenta y sesenta, cuando los "técnicos" fueron considerados como los gestores más eficaces de una España que, para mirar al futuro, debía despojarse de las telarañas ideológicas (de un signo u otro) que habían conducido a los desastres del pasado y retornaban de vez en cuando en forma de demonios familiares. En el fondo, todos

esos esfuerzos no eran más que un espejismo para crédulos o una fachada aparente apuntalada de cinismo. Había política. Estaba presente incluso cuando se la denostaba oficialmente; en las dictaduras nunca faltaron las siglas ni las organizaciones más o menos formales (católicos, organizaciones de gremio, Unión Patriótica o FET-JONS).

En situaciones más próximas a la normalización democrática, el nivel de interacción entre el gobierno y el Estado suele ser elevado, desempeñando los partidos un papel destacado como cauces –prácticamente únicos– de participación. Ello genera unas evidentes relaciones entre política y administración que han sido analizadas más desde la óptica de la ciencia política o del derecho que de la historia. El reclutamiento de altos cargos y directivos públicos entre personas de fidelidad partidista es una realidad palpable analizada por Rafael Jiménez Asensio<sup>1</sup>. Del uso al abuso hay sólo un paso: la tendencia a premiar a las clientelas de partido con multitud de cargos de libre designación que suelen encontrarse entre el sistema político y el sistema administrativo ha dado lugar a situaciones en las que abunda más la corruptela que la eficacia<sup>2</sup>. Sería interesante analizar los precedentes de este *spoils system* (o *patronage system*) para los años de la Restauración, las dictaduras o la República. El estudio de la burocracia y de las plantillas de personal de ayuntamientos, diputaciones o gobiernos civiles podría arrojar mucha luz sobre la textura de las relaciones de patronazgo-clientelismo, la influencia de las redes y amistades o el auténtico grado de poder de las organizaciones políticas.

Sin duda, el concepto de poder es más resbaladizo. Si los significados de Estado y gobierno pueden expresarse en fórmulas más o menos sintéticas, el concepto de poder es claramente polisémico. Boulding define al poder como el potencial para cambiar algo en un sentido amplio o, con un poco más de precisión, como la capacidad para lograr objetivos por parte de un actor definido dentro de un escenario determinado<sup>3</sup>. En puridad, el poder como instrumento de voluntad, decisión y transformación permanecería como una competencia exclusiva del gobierno. Pero sabemos que el poder ejecutivo está limitado y sujeto a controles formales o informales. Y, lo que es más, el gobierno puede verse contestado o boicoteado desde ciertos sectores del Estado (léase una parte de la administración de Justicia o un

<sup>1</sup> Vid.: JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Altos cargos y directivos públicos: (un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)*, (Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996).

<sup>2</sup> Vid.: NIETO, Alejandro: *Corrupción en la España democrática*, (Barcelona, Ariel, 1997), NIETO-GUERRERO LOZANO, Ana María: *Los entes locales municipales: entre la política y la administración*, (Madrid, INAP, 2001).

<sup>3</sup> Vid.: BOULDING, Kenneth E.: *Las tres caras del poder*, (Barcelona, Paidós, 1993), p. 17. También ver: MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel (ed.): *Sobre el poder*, (Madrid, Tecnos, 2007).

porcentaje de las fuerzas armadas durante la Segunda República) o por la acción de grupos de presión o interés externos. Por añadidura –y este es un detalle que nos interesa destacar– el supuesto poder del gobierno central puede verse condicionado (y mucho) por los poderes locales. Y lo expresado vale tanto para unos regímenes como para otros. Al fin y al cabo, el Estado –como ya apuntamos– permaneció casi inalterado bajo la tempestad de las mudanzas de gobierno. El poder se distribuye entre unos actores que no tienen todos, en principio, la misma legitimidad para desempeñar la dirección de los asuntos públicos.

Los historiadores del futuro, como los politólogos de hoy, deberán introducir otra variable en este universo conceptual. Me refiero a la expresión *gobernanza*, que pone en relación el Estado, la sociedad civil y el mercado, relegando al gobierno a la condición de armonizador. Quizás no sean tanto las burocracias y los Estados los que se encuentran en crisis: tal vez sean los gobiernos los que han dejado de ser la referencia central de la organización política para convertirse en un elemento activo más. La globalización, la pérdida de soberanía, el derribo de fronteras y la gestación de unidades supranacionales –mientras se desarrolla a la vez lo local (la *glocalización*)– parecen sumergirnos en un nuevo paradigma en el que los conceptos y las relaciones poder-gobierno-Estado van a verse sensiblemente alterados.

### Un breve estado de la cuestión

Hemos de remontarnos a comienzos de los años setenta para encontrar los orígenes de los actuales estudios sobre el Estado. Obviamente, hubo precedentes aislados de algunas historias de instituciones como, por ejemplo, las contribuciones pioneras de José Manuel Cuenca Toribio o Manuel Justiniano sobre la Diputación de Sevilla<sup>4</sup>. Pero no sería hasta la publicación de las aportaciones de Richard Bernard y Javier Tusell cuando daría arranque efectivo esta línea de investigación<sup>5</sup>. Ambos trabajos, además, tuvieron el acierto de adoptar un enfoque novedoso. Por un lado, Bernard puso de manifiesto la importancia del estudio de los gobiernos civiles –y de los gobernadores– para la comprensión del funcionamiento del Estado

<sup>4</sup> Vid.: CUENCA TORIBIO, José Manuel: "Los orígenes de la Diputación sevillana" en *Archivo Hispalense*, nº 118 (1963); JUSTINIANO Y MARTÍNEZ, Manuel: "Crónica de la Diputación en la Dictadura y en la República" en *Archivo Hispalense*, nos. 126-127, 128 (1964) y 138 (1966).

<sup>5</sup> RICHARD, Bernard: "Étude sur les gouvernements civils en Espagne de la restauration à la Dictature (1874-1923). Origine géographique, fonctions d'origine et évolution d'un personnel político-administratif" en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, tomo VIII (1972); TUSELL GÓMEZ, Javier y CHACÓN ORTÍZ, Diego: *La reforma de la administración local en España: 1900-1936*, (Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1973).

en la España contemporánea. De otra parte, Tusell tuvo el mérito de arrojar unas luces pioneras sobre los problemas de la organización territorial española a través del análisis de los proyectos de reforma de la administración local. Y es que con demasiada frecuencia se ha situado el debate territorial dentro de los límites del problema regional cuando, en realidad, la configuración del ámbito local (el más próximo a los ciudadanos) se ha caracterizado por la dependencia y la ausencia de autonomía real. Ni la descentralización, ni siquiera la desconcentración alcanzó a los ayuntamientos y diputaciones. No cupo más autonomía que la regional, siempre considerada como una excepción para determinados territorios, bien bajo la fórmula de mancomunidad, bien como ente autónomo (Cataluña a partir de 1913 o 1932). Obviamente, la excepción la constituyen los regímenes forales, que incluso subsistirían parcialmente durante la dictadura franquista (Navarra, Alava). Pero más allá de las provincias que cuentan con la fortaleza de las diputaciones forales, la efectiva asignación de competencias y recursos a los municipios sigue siendo un asunto pendiente a la vista de los resultados registrados desde Ley de Bases de 1985 y sus posteriores desarrollos. De hecho, el reciente proyecto de Ley de Bases de Gobierno y Administración Local, que se acariciaba como una realidad próxima en el año 2006, reposa hoy en el olvido.

A partir de la brecha abierta en los setenta se intensificaron los estudios sobre historia del Estado en sus diversos niveles (estatal, regional, provincial, local). No es este el lugar para glosar una completa relación bibliográfica que excedería en mucho el número de páginas de una ponencia marco. En cambio, sí queremos consignar algunas de las que hemos considerado representativas, advirtiéndose que son tan sólo referencias heterogéneas de una producción historiográfica más amplia. Por lo que se refiere a la escala estatal cabe señalar, desde los años ochenta hasta hoy, los trabajos de Francesc Nadal, Varela Suanzes, Bermejo Cabrero, Pérez Ledesma, Alejandro Nieto, José Manuel Canales, Joaquín del Moral o Juan Pro<sup>6</sup>. En estos y otros trabajos se han analizado fundamentalmente el papel de los

<sup>6</sup> Vid.: NADAL, Francesc: *Burgueses, burócratas y territorio: la política territorial en la España del siglo XIX*, (Madrid, IEAL, 1987); VARELA SUANZES, Joaquín: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983); BERMEJO CABRERO, José Luis: *1812-1992, el arte de gobernar: historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, (Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992); PÉREZ LEDESMA, Manuel: *El Senado en la historia*, (Madrid, Secretaría General del Senado, 1995); NIETO, Alejandro: *Historia administrativa de la regencia de María Cristina de Borbón: los primeros pasos del Estado constitucional*, (Barcelona, Ariel, 1996); CANALES ALIENDE, José Manuel: *La administración de la Segunda República: la organización central del Estado*, (Madrid, INAP, 1986); MORAL RUIZ, Joaquín del y PRO RUIZ, Juan: *Estado y territorio en España, 1820-1930*, (Madrid, La Catarata, 2007).

poderes ejecutivo y legislativo del Estado, la composición social de los parlamentarios<sup>7</sup>, la cuestión territorial y la patrimonialización de los resortes del Estado liberal por parte de determinados grupos sociales, en otros aspectos. Unos tienen un carácter más analítico, otros más descriptivo; adoptan metodologías distintas, pero, en cualquier caso, muestran el desarrollo reciente de la historia del Estado y lo mucho que aún queda por hacer. La administración de justicia y, por extensión, el poder judicial encarnan otro núcleo de interés historiográfico poco transitado. No deja de ser significativo que buena parte de estos se concentren en los años de la guerra civil, cuando la justicia fue instrumentalizada en cada uno de los bandos como instrumento de control y represión<sup>8</sup>. Para una visión más general sobre el estado de esta cuestión vale referir el trabajo de Sainz Guerra sobre la justicia durante la construcción del Estado liberal y las actas de las terceras jornadas sobre investigación en archivos organizadas por la ANABAD<sup>9</sup>. Por lo que se refiere al primer franquismo, hemos de consignar la obra de Mónica Lanero sobre la política judicial de la dictadura hasta 1945<sup>10</sup>.

Naturalmente, las regiones no han sido objeto de tanta atención debido a su ausencia como unidades territoriales revestidas de caracteres políticos o administrativos propios, salvo las excepciones de la Mancomunitat o la autonomía catalana de 1932. Es por ello por lo que carece de sentido el enfoque regional desde la perspectiva de la historia del Estado. Otra cosa es, lógicamente, que se adopte la dimensión territorial como marco de análisis en virtud de una serie de criterios que, en unos casos, podrán

<sup>7</sup> Aludimos al ambicioso proyecto de confeccionar un diccionario biográfico de parlamentarios españoles coordinado por profesores pertenecientes al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Universidad Complutense (Javier Moreno Luzón), la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (Joseba Agirreazkuenaga), la Universitat Autònoma de Barcelona (Borja de Riquer), la Universidad de Sevilla (María Sierra) y la Universidad de Valladolid (Pedro Carasa).

<sup>8</sup> GIL HONDUVILLA, Joaquín: *Justicia en guerra: bando de guerra y jurisdicción militar en el bajo Guadalquivir*; (Sevilla: Taller de Editores Andaluces, 2007); *Justicia en guerra. Jornadas sobre la Administración de Justicia durante la Guerra Civil Española, instituciones y fuentes documentales*, Salamanca, del 26 al 28 de noviembre de 1987; organizadas por el Archivo Histórico Nacional, Sección "Guerra Civil", (Madrid Ministerio de Cultura, Dirección de Archivos Estatales, 1990; SÁNCHEZ RECIO, Glicerio: *Justicia y guerra en España: los tribunales populares, 1936-1939*), (Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert, 1991). En otro registro, merece la pena citar el interesante testimonio de RODRÍGUEZ OLAZÁBAL, José: *La administración de justicia en la guerra civil*, (Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1996).

<sup>9</sup> SAINZ GUERRA, Juan: *La administración de justicia en España, 1810-1870*, (Madrid, Eudema, 1992); *La administración de justicia en la historia de España: actas de las III Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en Archivos*, Guadalajara, 11-14 noviembre 1997, (Toledo, Junta de Comunidades Castilla-La Mancha Guadalajara: ANABAD Castilla-La Mancha, 1999).

<sup>10</sup> LANERO TÁBOAS, Mónica: *Una milicia de la justicia: la política judicial del franquismo (1936-1945)*, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996).

justificar el objeto de estudio y, en otros, no pasará de ser una delimitación territorial arbitraria en forma de mera agrupación de provincias.

Ante las dificultades que ofrece la escala regional para reconstruir la historia del Estado, debemos transitar hacia otros niveles institucionales que se encuentran en las provincias y en los municipios. En este campo podemos hallar una verdadera proliferación de trabajos sobre ambos tipos de institución desde los años ochenta. Probablemente, tal fenómeno responda al crecimiento registrado por la historia local desde esas fechas, cuando desde las universidades se potenciaron los estudios históricos sobre su entorno y las instituciones locales (ya democráticas) cobraron conciencia de la oportunidad que se les brindaba de reconstruir el pasado de municipios y provincias. Eran tiempos de exploración de archivos hasta entonces relativamente olvidados, de recuperación de patrimonios histórico-artísticos y de reivindicación de lo local desde las delegaciones de cultura. Conveniencias aparte, lo cierto es que para los historiadores representó un avance por cuanto comenzamos a disponer de un número significativo de monografías locales. Ciertamente, un número de ellas (habitualmente las realizadas fuera del ámbito universitario) adolecía de suficiente rigor metodológico o se consumía en una reconstrucción excesivamente localista que les restaba calidad. Pero, en todo caso, podían servir de apoyo –siquiera por los datos publicados– para trabajos de síntesis de mayores propósitos.

La adopción del ángulo local para el estudio de las instituciones político-administrativas representó un avance historiográfico por cuanto permitía analizar los diferentes microcosmos de la política y verificar las relaciones y comportamientos socio-políticos con el detalle que proporcionaban los archivos locales (municipales o provinciales). Asuntos tales como la textura concreta del caciquismo a escala local, el desarrollo de las prácticas de la beneficencia, el análisis de las plantillas de empleados públicos o la aplicación real de los presupuestos –por poner tan solo algunos ejemplos exigían una mirada más precisa, más escrutadora, más detallada, que los archivos locales (públicos o privados) podían proporcionar. Y el aprovechamiento de esta perspectiva local nos ha permitido disponer hoy de una serie de valiosas obras de conjunto entre las que consignamos los estudios sobre las haciendas locales (Moral y Pro), los poderes municipales (Carasa), la relación entre revolución liberal y municipios (Castro) o la visión comparada

entre los regímenes municipales francés y español (García Fernández)<sup>11</sup>. Mención aparte merece el enciclopédico y completo trabajo de Orduña Rebollo titulado *Municipios y Provincias*, toda vez que constituye una referencia obligada al recorrer la historia normativa de nuestra administración local y provincial, incluida la época contemporánea<sup>12</sup>. El libro de Orduña nos sirve, además, para enlazar con la otra gran institución subregional: las diputaciones. A través de ellas podemos obtener una imagen bastante elocuente de las vicisitudes de la construcción del Estado liberal en España y del proceso de centralización al que se vieron sometidos los municipios. La influencia gala fue muy evidente en la configuración de las diputaciones que desde su aparición, determinaron el margen de maniobra de los ayuntamientos y la canalización de las influencias políticas. El hecho de que las diputaciones estuvieran presididas por el gobernador civil durante buena parte de nuestra contemporaneidad ratificó el grado de jerarquía y dependencia de las instituciones respecto de las superiores. En ese sentido, si la inspiración francesa fue incuestionable, no lo es menos que el grado de politización con el que se revistió el cargo de gobernador civil fue sensiblemente superior al carácter funcional del prefecto galo.

Contamos con dos trabajos marco para la historia de las diputaciones, como son el estudio sobre las diputaciones en el siglo XIX (Santana Molina) y la interesante síntesis elaborada a mediados de los años ochenta por González Casanova<sup>13</sup>. A raíz de la publicación de estos trabajos aparecieron a lo largo y ancho del país un número elevado de historias de diputaciones bajo acotaciones temporales variables: unas estaban dedicadas al siglo XIX, otras al XX y algunas tan sólo estaban referidas a períodos concretos de nuestra contemporaneidad. La secuencia es larga y resultaría pretencioso incluir aquí una lista exhaustiva de las mismas. Cabe apuntar, por su singularidad, la temprana aportación de González Mariñas para el caso de Galicia (1978), que ha venido seguida de una secuencia de trabajos que hasta la fecha no han cesado, siendo uno de los más recientes el de Manuel Estrada<sup>14</sup>. Mención aparte requieren las monografías sobre las dipu-

<sup>11</sup> MORAL RUIZ, Joaquín del y PRO RUIZ, Juan: *Las Haciendas Locales en España, 1905-1931*, (Madrid, Cyan, 2003); CARASA SOTO, Pedro (coord.): *Ayuntamiento, estado y sociedad: los poderes municipales en la España contemporánea*, (Valladolid, Ayuntamiento, 2001); CASTRO, Concepción de: *La revolución liberal y los municipios españoles* (Madrid, 1979); GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, (Madrid, 1983); VV.AA.: *El municipio constitucional*, (Madrid, 2003).

<sup>12</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, (Madrid, FEMP-INAP-CEPC, 2003).

<sup>13</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: *Las diputaciones provinciales de España: historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*, (Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, 1986); SANTANA MOLINA, Manuel: *La diputación provincial en la España decimonónica*, (Madrid, INAP, 1989).

<sup>14</sup> GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo: *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régi-*

taciones forales, ajenas a la caracterización general del régimen común<sup>15</sup>.

Tenemos a nuestra disposición, por tanto, un elenco razonable de aportaciones dentro de la historia del Estado. Pero junto a este conjunto han ido apareciendo una serie de investigaciones que, partiendo del estudio de las instituciones, han incorporado otras ópticas con el fin mostrar una visión comprensiva y global de determinado período. No se trataría, en este caso, tanto de analizar una institución determinada como de aspirar a una síntesis comprensiva de una etapa concreta. Y quizás sea este uno de los desarrollos más interesantes de la historia del Estado, por cuanto es capaz de integrar aspectos de la historia política, de la historia económica o de la historia social ofreciendo, de este modo, un producto historiográfico de razonable solidez. Precisamente han sido las dos dictaduras —la de Primo de Rivera y la de Franco— las que han recibido aportaciones sustanciales, entre las que se destacarían las de Carlos Navajas, José Luis Gómez, María Teresa González, Encarna Nicolás y Martí Marín<sup>16</sup>. Los dos últimos, desde

*men al Constitucionalismo*, (La Coruña, Diputación Provincial, 1978); LEMUS LÓPEZ, Encarnación: *Extremadura, 1923-1930. La historia a través de las Diputaciones Provinciales*, (Badajoz-Cáceres, Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres, 1994); CHUST, M. (dir.): *Historia de la Diputación de Valencia*, (Valencia, Diputación Provincial, 1995); RIQUER I PERMANYER, Borja de (dir.): *Historia de la Diputació de Barcelona*, (Barcelona, Diputació, 1987-1988); MORENO NIETO, Luis: *Historia de la Diputación Provincial de Toledo*, (Toledo, Diputación Provincial, 1986); FARIÑA JAMARDO Xose y PEREIRA FIGUEROA, Miguel: *La Diputación de Pontevedra (1836-1986)*, (Pontevedra, Diputación Provincial, 1986); JORDÁ I FERNÁNDEZ, Antoni: *Las diputaciones provinciales en sus inicios: Tarragona 1836-1840; la guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, (Madrid, INAP, 2002); ALÍA MIRANDA, Francisco y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Isidro: *Cien años de Diputación (1893-1993): Su evolución política. En El palacio provincial*, (Ciudad Real, Diputación de Ciudad Real, 1993); MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> Carmen: *La Diputación de Córdoba, 1923-1991: regímenes políticos y gestión provincial*, (Córdoba, Diputación Provincial, 2004); ESTRADA SÁNCHEZ, Manuel: *Provincias y Diputaciones. La construcción de la Cantabria contemporánea (1799-1833)*, (Santander, Universidad de Cantabria, 2007).

<sup>15</sup> PÉREZ NÚÑEZ, Javier: *La Diputación Foral de Vizcaya. El régimen foral en la construcción del Estado liberal. (1808-1868)*, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996); ARRIETA, Leyre, BARANDIARÁN, Miren: *Diputación y modernización: Gipuzkoa.1940-1975*. (San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003); CASTELLS ARTECHE, Luis: *Modernización y dinámica política en la sociedad guipuzcoana de la Restauración (1876-1915)*, (Madrid, Silgo XXI, 1987); DÍAZ HERNÁNDEZ, Onésimo: *En los orígenes de la autonomía vasca: La situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, (Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995); GONZÁLEZ DE ZÁRATE GARCÍA, Víctor: *Del pacto foral al autonómico. Provincia de Alava (1876-1906)*, (Vitoria, Diputación Foral de Alava, 1997); CAJAL VALERO, Arturo: *La administración del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa (1839-1877)*, (Oñate, Instituto de la Administración Pública, 1999); LARRÍNAGA, Carlos: *De la Diputación Foral a la Diputación Provincial de Guipúzcoa: autonomía administrativa y modernización económica durante la Restauración (1875-1902)*, (San Sebastián, Kutxa, 2006).

<sup>16</sup> NICOLÁS MARÍN, María Encarna: *Instituciones murcianas en el franquismo*, (Murcia, Editora Regional de Murcia, 1982); MARÍN I CORBERA, Martí: *Política i administració local durant el franquisme [Microforma]: els ajuntaments a la Catalunya urbana entre 1938 i 1979*,

un marco territorial concreto, explican los detalles del funcionamiento del franquismo a través de sus instituciones estableciendo valiosos modelos de referencia que sería bueno exportar a otras provincias; los trabajos referidos a la dictadura primorriverista, a escala nacional, tuvieron la virtud de no olvidar la perspectiva del Estado a escala local (ayuntamientos, diputaciones o gobiernos civiles) a la hora de reconstruir la historia política de aquella dictadura.

## Dos reflexiones metodológicas

Repasando el estado de la cuestión expuesto llama la atención la relativa heterogeneidad de los estudios disponibles. Una heterogeneidad derivada de los enfoques y metodología adoptados. A grandes rasgos podemos distinguir dos tipos de trabajos: los que intentan reconstruir la historia de una determinada institución político-administrativa y los que aspiran a tratar una etapa de nuestra contemporaneidad desde una de las perspectivas de la historia del Estado. Ambos propósitos son igualmente válidos, pero ambos –también– están sujetos a ciertos riesgos a nuestro modo de ver. Y, al respecto, quisiera formular dos consideraciones. La primera se refiere a las fuentes; la segunda remite a un desarrollo sobre las ya aludidas relaciones entre política y administración.

Cuando se emprende el estudio de una institución existe la tendencia a utilizar las fuentes derivadas de la misma, sea una Diputación, un Ayuntamiento o un Gobierno Civil. Obviamente, esa documentación oficial resulta tan ineludible como obligada, pero habríamos de añadir que, si bien es necesaria, no resulta suficiente. Si restringimos nuestras fuentes al ámbito de los libros de actas o de la normativa interna obtendremos una imagen incompleta en la que la aparente concordancia de lo formal oscurece las irregularidades de la realidad. La documentación oficial, como el simple recorrido por la legislación, en realidad tan solo nos ofrecen una radiografía general pero sesgada del verdadero comportamiento de una institución político-administrativa. Suele resultar oportuno para obtener una información más completa utilizar otras fuentes documentales externas o, según el caso, acudir también a las fuentes orales. Al respecto, parece conveniente recurrir a las fuentes hemerográficas que no solo suelen recoger informaciones proporcionadas por las instituciones (anuncios oficiales),

(Bellaterra, Universidad de Barcelona, 1994); NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: Ejército, estado y sociedad en España (1923-1930), (Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 1991); GÓMEZ NAVARRO, José Luis: El régimen de Primo de Rivera, (Madrid, Cátedra, 1991); GONZÁLEZ CALBET, María Teresa: La Dictadura de Primo de Rivera: el Directorio Militar, (Madrid, El Arquero, 1987).

sino que dejan traslucir el funcionamiento de las entidades públicas. La tradición periodística meridional conduce a la inserción tanto de informaciones como de opinión, lo que la convierte en especialmente útil a la hora de contrastar la documentación oficial. Apenas hay conflictos importantes en un órgano político que no dejen su reflejo en los medios, al igual que sucede con los logros o carencias de funcionamiento de un organismo administrativo. Esto, evidentemente, puede ser aceptable para lustros de nuestra contemporaneidad no afectados por los rigores censores de regímenes dictatoriales. En el caso de las dictaduras son los archivos privados o la documentación interna del partido oficial (muy en particular la correspondencia) los que pueden completar el mosaico de piezas perdidas. Para la época del franquismo, por ejemplo, son bien conocidas por los investigadores las posibilidades que brindan los documentos de la Secretaría General del Movimiento y, en menor medida, la riqueza de los fondos que custodian algunas fundaciones (como la Fundación Nacional Francisco Franco). Al hilo de lo tratado, no nos resistimos a apuntar que convendría agilizar la consulta y reproducción de documentos en los principales archivos nacionales de referencia, muy especialmente en el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares. Hace poco se ha autorizado el acceso sin el carnet nacional de investigador (medida que nos suscita alguna que otra reflexión), pero, paradójicamente, no se pueden utilizar máquinas fotográficas digitales (sin flash, naturalmente) para que el investigador pueda llevarse el mismo día el documento en su ordenador. En los *National Archives* de Kew ocurre exactamente lo contrario: se requiere un carnet de acceso, pero se permite la utilización de cámaras digitales. Por otra parte, habría de modificarse la norma que dificulta el acceso a los documentos de menos de medio siglo de antigüedad, tal y como ha sido reivindicado por algunos investigadores<sup>17</sup>.

Del mismo modo, cuando se analizan las labores realizadas por un organismo hay que armarse de todo tipo de precauciones ante un tipo de documentación que se utiliza con demasiada frecuencia como referencia casi única. Nos referimos a los presupuestos, que se consideran una fotografía económica fiable cuando, en puridad, no lo son. La ejecución del presupuesto puede variar –y de hecho, varía– más que sustancialmente, por lo que debemos estar atentos a la contabilidad interna, al movimiento de ingresos y, sobre todo, al de gastos. No eran poco habituales el impago del impuesto de cédulas personales o el enjuague del déficit vía la confección del oportuno presupuesto extraordinario. Señalamos estos dos simples ejemplos de un frondoso bosque de irregularidades que solían discu-

<sup>17</sup> Vid.: CARRILLO-LINARES, Alberto: "Reflexiones y propuestas para una correcta interpretación de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español sobre el artículo 57 y el acceso a los archivos" en *Boletín de ANABAD*, nº 3 (2005), pp. 11 y ss.

rir por debajo de unas normas cuya estructura formal resultaba impoluta sobre el papel. Parecidas consideraciones podemos formular con respecto a las plantillas de personal, que no siempre recogen el personal eventual reclutado en función de criterios muy ajenos a la capacitación profesional.

Las complejas relaciones entre política y administración merecen un comentario metodológico aparte. Cuando abordamos el estudio de una institución político-administrativa tenemos ante nosotros dos dimensiones: la del *órgano* político de la que depende la dirección de la institución y la del *organismo* encargado de llevar a cabo la acción gestora dentro del cumplimiento de las normas vigentes. Ciertamente, podemos concentrar más nuestra atención en un aspecto u otro, o bien podemos desarrollar ambas facetas. Pero, en todo caso, habremos de tener presentes las interconexiones entre ambas esferas. Reconstruir la trayectoria de un órgano sin tener en cuenta los caracteres del organismo que dirige puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Y a la inversa: contemplar la administración como un ente puro y alejado de interferencias políticas nos arroja una visión parcial completamente ajena a ciertas claves importantes.

Es probable que durante mucho tiempo hayamos estado haciendo historia política sin tener muy en cuenta las instituciones del Estado, en las que —por cierto— radican los verdaderos resortes del poder. Se ha contemplado al político más como hombre de organización partidista que como cargo público, pese a que las diferencias entre uno y otro papel son tan notables que alteran desde el discurso hasta la acción gestora. No sería razonable ahora hacer justo lo contrario toda vez que, en realidad, no se comprenderían muchos aspectos de nuestras administraciones a lo largo de la contemporaneidad sin la dimensión de la influencia política. Y creemos que desde este prisma podríamos estar en condiciones de esclarecer o perfilar algunos fenómenos ya conocidos y abrir nuevos horizontes. Merecería la pena, por ejemplo, emprender un estudio sobre los secretarios de la administración local en la España de la Restauración o, al menos, en el período de la crisis de aquel régimen. No sólo comprenderíamos mejor el funcionamiento de ayuntamientos y diputaciones, sino que, además, podríamos ver con cierto detalle los modos de funcionamiento de un sistema caciquil que, como sabemos, no se limitaba a la manipulación de los resultados electorales. No menos sentido tendría la realización de estudios monográficos sobre las plantillas de personal y valorar el papel de la burocracia, sobre todo en tiempos de mudanza política. Comprobar cuáles fueron las actitudes de buena parte de la burocracia de ayuntamientos o diputaciones entre 1931 y 1936 (incluidos interventores y secretarios) serviría para entender mejor qué pasó con ellos durante los años de la guerra civil. Estudiar esa burocracia de la administración local para el período 1975-1985 no deja de tener su interés. Incluso sería interesante salir del estricto marco de

ayuntamientos y diputaciones para verificar qué pasó con los hombres y mujeres que trabajaban para el sindicato vertical quienes, a partir de 1977, tuvieron que ser *reconvertidos* dentro de diversas instancias del aparato del Estado a escala local. Otra propuesta es el estudio de los conflictos entre políticos y burócratas desde la dimensión local, línea que puede dar interesantes resultados habida cuenta del nivel de mudanza política de la España contemporánea frente a unas estructuras del Estado que, en lo sustancial, eran menos variables y unos cuerpos de funcionarios estabilizados en virtud del Estatuto Maura (1918) y la ley de funcionarios de 1964.

Otros espacios abiertos a la investigación serían los constituidos por los servicios prestados por las instituciones locales, como beneficencia, obras públicas, carreteras, ordenación forestal, política agraria, saneamiento, alumbrado, etc. A través de ellos se conecta la historia del Estado con la historia social, la historia económica o la historia agraria y una parte de las comunicaciones presentadas en este Congreso da cuenta de la relativa vitalidad que están cobrando este tipo de estudios.

### Tendencias en los estudios de la historia del Estado. Las comunicaciones presentadas

Un primer vistazo al conjunto de las 16 comunicaciones presentadas nos permite distinguir los siguientes apartados. En primer lugar, un grupo de seis aportaciones referidas al siglo XIX (tres sobre ayuntamientos, una sobre diputaciones y dos en torno a las relaciones poder central-poder local); en segundo, una serie de nueve comunicaciones centradas en el siglo XX (una sobre ayuntamientos, otra sobre diputaciones, cinco sobre gobernadores civiles y dos sobre otros asuntos como el papel de las élites en la Transición o una comparación entre haciendas locales). Cabe añadir que se presentaron otras seis comunicaciones con temáticas referidas a fuentes (para los siglos XIX y XX), personal político (Diputación de Vizcaya), el acceso de las mujeres a los resortes del poder municipal, el sexenio revolucionario (caso de Jaén), las elecciones de 1948 o un análisis sobre diputaciones y ayuntamientos durante el trienio liberal; sin embargo, estas aportaciones no fueron finalmente defendidas en este congreso.

Lo primero que llama nuestra atención es el mayor peso cuantitativo que tienen los estudios referidos al siglo XX sobre los de la centuria anterior, lo que parece corroborar —al menos en este campo— una cierta predilección de los especialistas por nuestro convulso siglo XX. La historia más reciente —sobre todo a partir de los años cincuenta— no se encuentra tan transitada, pese a encerrar un enorme interés por el grado de transformación que experimentó el país. Probablemente, ello guarde relación con las



dificultades de acceso a las fuentes, aunque no debe residir ahí la única explicación a la vista del creciente número de trabajos sobre el tardo franquismo y la transición.

Un segundo aspecto a subrayar es que la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX parecen haber pasado a un segundo plano ante la concentración de la atención de los especialistas sobre determinados períodos, como son los del tránsito del antiguo al nuevo régimen, el trienio liberal, la guerra carlista, el primer franquismo y la transición. No deja de ser elocuente la carencia de trabajos sobre los gobernadores civiles en la segunda mitad del XIX o la Restauración. Son las diputaciones y los ayuntamientos los que atraen la atención en general, mientras que los estudios sobre gobernadores se limitan a la dictadura franquista. Pese a estas lagunas, conviene destacar que los enfoques muestran un grado de enriquecimiento al trascender las meras historias de diputaciones o ayuntamientos concretos para abordar temáticas precisas de interés, como las haciendas locales, las relaciones con el poder central o el grado de aplicación real de las reformas legislativas. A continuación haremos un breve resumen de los aspectos más sustanciales de los trabajos sobre diputaciones y ayuntamientos, para dedicar luego un epígrafe propio al asunto de los gobiernos civiles.

Las seis comunicaciones sobre el siglo XIX han sido las siguientes. En primer lugar, la de Francisco Hernández Montalbán (Universidad de Valencia) titulada "Del Ayuntamiento señorial al Ayuntamiento constitucional". Siendo un especialista en abolición del régimen señorial, su aportación viene suficientemente avalada, al igual que sus conclusiones. De manera básica, pone de manifiesto la diferencia entre realidad y ley y las dificultades de los ayuntamientos para convertirse al nuevo marco constitucional. ¿Quién debía pagar a las autoridades que en su día designaron los señores? ¿Cómo iban a arbitrarse los procesos de elección de cargos? ¿Cómo se adaptaban los juzgados y los jueces de las antiguas jurisdicciones a las nuevas? Y lo expuesto afectó tanto a los municipios de realengo como a los señoriales. Por más que las leyes de desarrollo matizaran y desarrollaran el contenido del decreto de 6 de agosto de 1811, al final se abrieron "escenarios de conflictividad", cuando no de clara desvirtuación del espíritu de la ley a la vista de las dificultades de su aplicación. Nada nuevo en la historia del derecho español. En similar línea debemos inscribir el trabajo de Javier Pérez Núñez (Universidad Autónoma de Madrid), que lleva por título "Consideraciones sobre el régimen local en el primer liberalismo español. Del gobierno interior de los pueblos a la municipalización de las provincias", en el cual reflexiona sobre el debate centralización-descentralización, poniendo en cuestión el paradigma historiográfico de Adolfo Posada acerca del carácter centralizador de las Cortes de Cádiz.

Los obstáculos a la reforma institucional del estado se pueden comprobar perfectamente al analizar entornos locales como ha hecho Antoni Sánchez i Carcelén (Universidad de Lérida) en su "La crisis económica del Ayuntamiento de Lleida en el Trienio Liberal".

Desde otros ángulos, es obligado destacar el trabajo de Manuel Estrada Sánchez (Universidad de Cantabria), que se titula. "¿Y para qué queremos las diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las diputaciones provinciales". Pone el dedo en la llaga, a nuestro juicio, cuando plantea el grado real de centralización de una organización territorial del Estado caracterizada por un Estado endeble y unas poderosas oligarquías<sup>18</sup>. En lo esencial, esta visión vendría a coincidir con el interesante estudio de Isabel Moll y Pére Salas (Universidad de las Islas Baleares), que analiza las relaciones entre administración central e instituciones locales, con la progresiva presencia del Estado en las provincias en materias tales como salud, obras públicas o higiene urbana. Por último, Antonio Lerma Rueda (Universidad Autónoma de Madrid) plantea la relevancia del sistema tributario para conocer mejor el Estado. En este caso, desde un territorio concreto que se recoge en el título: "A la sombra de la Real Aduana: Administración de Hacienda, provincias y municipios en el Madrid rural de la década 1844-1854". Relacionando sus conclusiones con otras aportaciones, da la sensación de que —efectivamente— estamos ante un Estado decimonónico relativamente débil y dependiente de los intereses de la política oligárquica. Estaban presentes los elementos suficientes como para propiciar una instrumentalización del Estado por parte de ciertos sectores hegemónicos. Así parece ponerlo en evidencia un sistema tributario que se convirtió en una herramienta oligárquica más de una política patrimonializada que, desde el legislativo, establecía la carga de la contribución territorial; desde las diputaciones, determinaba el odiado *cupo*; y, desde los ayuntamientos, se efectuaba el reparto individual.

Por lo que refiere al siglo XX tenemos cuatro comunicaciones que destacar (aparte las correspondientes a gobiernos civiles). La primera de ellas, la de Eduardo Alonso Olea (Universidad del País Vasco) es en realidad una visión comparada entre dos instituciones dentro de una trayectoria cronológica prolongada (siglos XIX y XX). Se trata de dos instituciones tan singulares como la potente Diputación de Vizcaya y el Ayuntamiento de Bilbao. Y lo que viene a poner de manifiesto es la dependencia de los municipios con respecto a las diputaciones, también en el modelo foral. La segunda aportación se centra en los años del sexenio primorriverista

<sup>18</sup> Referimos las debilidades del Estado en términos de eficacia, con independencia de sus dimensiones o el número de funcionarios. Para una visión comparada de lo que fue el Estado español en el siglo XIX, vid.: SANTIRSO RODRÍGUEZ, Manuel: *Progreso y libertad: España en la Europa liberal (1830-1870)*, (Barcelona, Ariel, 2008).

y la Segunda República especialmente en un aspecto como fue el de la repoblación forestal. Compara dos casos –Madrid y Pontevedra– pero, con independencia de sus conclusiones, esta comunicación pone de manifiesto la importancia del estudio del Estado para lo que se viene denominando historia medioambiental, puesto que son las políticas públicas las responsables últimas en este tipo de cuestiones (con independencia de la mayor o menor cooperación del sector privado).

Las dos últimas contribuciones sitúan su núcleo de interés en el franquismo (“La hacienda municipal durante el primer franquismo, (1939-1955)” de Damián Alberto González Madrid y Juan Miguel Martínez Lozano, Universidad de Castilla La Mancha) y la transición (“La transición local: perspectiva histórica de la continuidad y renovación de las élites políticas locales en la provincia de Ourense” de Natalia Nóvoa Domínguez de la Universidad de Vigo). El primero tiene un carácter más propiamente referido a la historia del Estado y pone de manifiesto las dificultades de financiación de los ayuntamientos que, ciertamente, no comenzaron con la legislación franquista ni, por cierto, se van a solventar con la Ley de Bases de 1985. La segunda tiene un carácter más social, pero encierra su atractivo por cuanto somos de los que creemos que dentro del concepto “transición local” residen muchas de las claves de nuestra reciente transformación política. Parece ser que las redes clientelares –siempre en evolución– y el papel de los gobernadores civiles fueron determinantes para el éxito del tránsito de la dictadura a la democracia. Convendría emprender más estudios sobre el período 1976-1979 bajo este prisma local.

### Centro y periferia: la perspectiva de los gobiernos civiles

Probablemente, una de las facetas de mayor provecho para los especialistas sea la de las relaciones entre poder central (el gobierno) y poder locales (intereses locales más o menos oligárquicos). Y son varias las posibles estrategias para emprender este tipo de estudios. Así lo vienen a mostrar los diversos grupos y asociaciones nacionales e internacionales que, o bien se han dedicado al análisis del franquismo, o bien nos ofrecen sus aportaciones para la historia del Estado.

Para la historia institucional, cabe señalar el grupo de investigación constituido en el seno del Instituto de Historia del CSIC y dirigido por Francisco Villacorta Baños bajo el título de *El Estado español contemporáneo. Estructuras, Políticas, Representaciones* (ESEC). Sin embargo, este grupo ha centrado su labor en el período del Estado liberal, su crisis y la dictadura de Primo de Rivera. Igualmente, el investigador Marc Olivier Baruch, director de Estudios en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales

(Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, situado en París, Francia), desarrolla temáticas como el estudio comparado del Estado y la administración en la época contemporánea, el desarrollo del Estado francés en el siglo XX o la historia política de la administración. En una línea similar se mueve el Departamento de Política, Instituciones, Historia de la Universidad de Bolonia (Italia), dentro del cual hemos establecido contacto en particular con los profesores Fulvio Cammarano (director) y Sonia Lucarelli. Una de las líneas de investigación en este Departamento es la que denominan *historia política*, que analiza las instituciones, los partidos políticos y las culturas políticas en la edad contemporánea, adoptando una perspectiva comparada. En Portugal contamos con los profesores José Manuel Tengarrinha (autor de una monografía sobre el gobierno civil de Lisboa) y António Manuel Hespanha (construcción del estado portugués). Por otro lado, la Asociación Internacional de Historia Contemporánea de Europa, localizada en París y dirigida por el profesor Jacques Bariéty, desarrolla líneas de investigación sobre historia comparada de los estados europeos en el siglo XX.

Descendiendo al franquismo en particular, lo cierto es que está poco explorado en su vertiente institucional. Del régimen en un sentido más amplio se ocupan determinados grupos nacionales, como el Grupo de Investigación sobre la Época Franquista (GREF), constituido por investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona y de otras universidades catalanas, junto con otros investigadores del franquismo que están asociados a este grupo de manera más laxa. Desde un enfoque interdisciplinar, este grupo ha abordado la historia del régimen entendida desde diversas perspectivas. El GREF forma parte del Centro de Estudios sobre las Épocas Franquista y Democrática (CEFID, Universidad Autónoma de Barcelona). De manera similar, el Seminario de Estudios de Franquismo y Transición (SEFT) engloba a un grupo de investigadores del ámbito de Castilla-La Mancha; entre sus proyectos más recientes se encuentran uno, financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (PAI-05-060), sobre los movimientos sociales en la crisis de la dictadura y la puesta en marcha de la transición en aquella comunidad; así como un proyecto coordinado sobre temática similar que engloba a otras cuatro universidades españolas y que está financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (HUM-2006-14138-C06-03/HIST). Este grupo ha abarcado líneas de investigación que comprenden el estudio de dictadura franquista, represión, movimientos sociales, clericalismo, asociacionismo católico, sociabilidad y transición política. Otros núcleos de investigadores están vinculados a los estudios sobre franquismo por su limitación cronológica, si bien no se centran específicamente en el régimen como objeto principal de estudio. Es el caso del grupo de investigación Estudios del Tiempo Presente (Uni-

versidad de Almería), entre cuyas líneas de investigación se encuentran, a título de ejemplo, las siguientes: poder local desde la crisis de los años 30 hasta la transición política a la democracia, resistencias al franquismo, historia de FET y de las JONS en Almería, historia de las relaciones de género durante los años treinta y la dictadura franquista, historia de la Sección Femenina en Almería, etc. Asimismo, el Grupo de Estudios de Historia Actual (GEHA), constituido en el seno de la Universidad de Cádiz, ha desarrollado algunos estudios relacionados con la etapa franquista. Entre los que tiene vigentes hoy día, cabe destacar el proyecto titulado *Los movimientos sociales y su aportación al proceso democrático en la Andalucía Occidental, 1959-1979* (HUM2006-14138-C06-01).

Dado el entorno historiográfico descrito, se comprende que los estudios sobre el franquismo puedan registrar un notable desarrollo en las próximas décadas. Y lo dicho no solo es aplicable al estricto campo de la historia; como ejemplo, cabe subrayar el número de monografías recientes sobre el sistema jurídico de un régimen que, desde este y otros puntos de vista, resultó ser extraordinariamente singular<sup>19</sup>. Por lo que a quien suscribe estos párrafos se refiere, considero que la perspectiva de los gobiernos civiles –y del papel de los gobernadores– puede arrojar mucha luz sobre los entresijos del funcionamiento del régimen franquista y, muy especialmente, sobre las relaciones entre el centro y la periferia. Conviene advertir, al respecto, que si lo local se encontraba “centralizado” de acuerdo con la concepción unitaria y jerárquica del franquismo, también era cierto que lo central se hallaba abierto a las influencias de las oligarquías locales (no olvidemos la presencia de miembros de estas en consejos de administración, cargos públicos o las mismas Cortes).

Sobre los gobernadores tenemos una síntesis para el siglo XIX (Arturo Cajal) y un rosario de trabajos para el siglo XX (Gómez Navarro, González Calbet, Cazorla Sánchez, Sanz Hoya, Serrallonga, Clara, E. Nicolás, Sanz Alberola, Cerón Torreblanca, Cobo y Ortega, etc) que abordan el asunto de los gobiernos civiles, bien como objeto principal de estudio o como un elemento más –pero clave– del panorama político franquista<sup>20</sup>. A la vis-

<sup>19</sup> ALEJANDRE GARCIA, Juan Antonio: *El régimen franquista: dos estudios sobre su soporte jurídico*. (1) *La depuración ideológica en el sistema educativo*; (2) *Las recaudaciones de carácter fiscal en el primer franquismo*, (Madrid, Dykinson, 2007).

<sup>20</sup> CAJAL VALERO, Arturo: *El gobernador civil y el Estado centralizado en el siglo XIX*, (Madrid, INAP, 1999); RISQUES, Manuel: *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*, (Barcelona, Publicacions de L'Abadía de Montserrat, 1995); GÓMEZ NAVARRO, José Luis: *El régimen de Primo de Rivera*, (Madrid, Cátedra, 1991); GONZÁLEZ CALBET, María Teresa: *La Dictadura de Primo de Rivera: el Directorio Militar*, (Madrid, El Arquero, 1987); CAZORLA SÁNCHEZ, Antonio: *Las políticas de la victoria: la consolidación del nuevo estado franquista (1938-1953)*, (Madrid, Marcial Pons, 2000); BANÓN MARTÍNEZ, Rafael: *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*, (Madrid, INAP, 1978); SANZ HOYA, Julián: *La construcción de la dictadura*

ta de todo ello, entendimos que comenzar la empresa del estudio de los gobernadores civiles durante el franquismo podría resultar una línea de investigación fructífera en torno a la cual establecer un núcleo aglutinante e impulsor de diversas tesis doctorales. Animados por esa inquietud, dimos comienzo al grupo con un estudio referido a Andalucía que cubría el período 1936-1979, entendiendo el franquismo en una amplia acepción cronológica que daba comienzo con la guerra y que concluiría, a escala local, tras los primeros comicios democráticos locales de abril de 1979<sup>21</sup>. La fase actual en la que nos encontramos es el de la apertura del marco territorial de análisis a todas las provincias españolas, lo que exige un rastreo de fuentes y un tratamiento metodológico de no escasa elaboración.

Siendo los impulsores de ese tipo de trabajos desde el seno de la Universidad de Sevilla, se comprende que hayamos observado con satisfacción la presencia de trabajos sobre los gobernadores en un taller del congreso. En primer lugar, he de destacar los trabajos de dos colaboradores que han presentado comunicaciones para dos períodos tan distintos como son el de la guerra civil y el de la transición. Me refiero a Diego Ramos (“Los gobiernos

*franquista: Instituciones, personal político y apoyos sociales (1937-1951)*, (Santander, Universidad e Cantabria, 2008); SERRALLONGA I URQUIDI, Joan: “El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939” en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, nº 7 (2007); SANZ ALBEROLA, Daniel: *La implantación del franquismo en Alicante: el papel del Gobierno Civil (1939-1946)*, (Alicante, Universidad, 1999); NICOLÁS MARÍN, María Encarna: “Los gobiernos civiles en el franquismo: la vuelta a la tradición conservadora en Murcia (1939-1945)” en TUSELL, J y otros (eds.): *El régimen de Franco (1936-1975). Política y relaciones exteriores*, (Madrid, UNED, 1993); NICOLÁS MARÍN, María Encarna: *La libertad encadenada. España en la dictadura franquista, 1939-1975*, (Madrid, Alianza, 2005); NICOLÁS MARÍN, María Encarna: “Los poderes locales y la consolidación de la dictadura franquista” en *Ayer*, nº 33 (1999); MIRAMBELL I BELLOC, Enric: *Historia del Gobierno Civil de Girona*, (Madrid, Ministerio del Interior, 1992); MOLINERO, Carme: *Productores disciplinados y minorías subversivas: clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, (Madrid, Siglo XXI, 1998); MOLINERO, Carme: *La captación de las musas: política social y propaganda en el régimen franquista*, (Madrid, Cátedra, 2005); MOLINERO, Carme: *La anatomía del franquismo*, (Barcelona, Crítica, 2008); MERCADAL BAGUR, Deseado: *El mando civil en Menorca: subgobernadores y delegados del gobierno (1857-1998)*, (Menorca, Edicions Llevant, 1998); CERÓN TORREBLANCA, Cristian Matías: “La paz de Franco”. *La posguerra en Málaga: desde los oscuros años 40 a los grises años 50*, (Málaga, Universidad, 2007); CLARA, Josep: “Militarismo político y gobiernos civiles durante el franquismo” en *Anales de Historia Contemporánea*, nº 18 (2002); CLARA, Josep: “La transición vista desde los gobiernos civiles” en *Anales de Historia Contemporánea*, nº 20 (2004); CLARA, Josep, “El Gobernador, el Prefecto y los exiliados republicanos en los Pirineos orientales” en *Anales de Historia Contemporánea*, nº 23 (2007); COBO ROMERO, Francisco y ORTEGA LÓPEZ, Teresa María: *Franquismo y posguerra en Andalucía oriental. Represión, castigo a los vencidos y apoyos sociales al régimen franquista, 1936-1950*, (Granada, Universidad, 2005).

<sup>21</sup> Vid.: PONCE ALBERCA, Julio (coord.); RAMOS SÁNCHEZ, Diego; GARCÍA BONILLA, Jesús: *Guerra, Franquismo y Transición: los gobernadores civiles en Andalucía (1936-1979)*, (Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2008). Editado electrónicamente.

civiles como instrumentos para el control del cambio político”) y Jesús García (“Representantes del Estado: gobernadores civiles en la Andalucía republicana durante la guerra civil”). De la aportación de Diego Ramos me gustaría destacar la temática abordada por cuanto, efectivamente, todo apunta a que los gobiernos civiles sirvieron como instrumentos políticos a favor de la reforma política y del mantenimiento de un umbral determinado de orden público. Así, si el control del referéndum que se da en Sevilla se verifica también en el caso de Málaga<sup>22</sup>, los gobernadores desplegaron una estrategia de apertura controlada mediante la cual se legalizaron los partidos políticos sin perder de vista la configuración de la UCD. Hubo gobernadores que, directamente, fueron los artífices de la creación de la UCD en la provincia bajo su mando; los hubo, también, que siendo gobernadores en otra provincia, construyeron a distancia la UCD de su provincia originaria. Pero todos, en mayor o menor grado, desempeñaron un papel en el proceso de cambio debido a la enorme importancia y proyección pública de la que se encontraban investidos los cargos de este tipo.

El trabajo de Jesús García viene a reflexionar sobre lo ocurrido con el Estado republicano durante la guerra. A través de sus representantes, el autor puede verificar algo de sobra conocido: la crisis de las instituciones del Estado republicano ante el golpe, por un lado, y la insurrección revolucionaria, por otro. Los gobernadores se vieron superados por las presiones y, o bien cedieron a los insurgentes, o bien tuvieron que aceptar el reparto de armas a las organizaciones obreras. Sólo una vez superadas las primeras semanas de la guerra, algunos gobernadores pudieron restaurar la autoridad del cargo. Fueron los casos de Gabriel Morón en Almería, José Piqueras en Jaén o Antonio de Gracia en Granada. Pero ni siquiera en estos ejemplos se volvió a recuperar el nivel de poder habitual en un Gobierno Civil. ¿Se produjo una quiebra del Estado? No lo parece, habida cuenta de que continuaron funcionando las instituciones, tal y como apunta Serrallonga i Urquidí<sup>23</sup>. Pero creemos que ni los resortes del Estado permanecieron tal cual (simplemente véase lo ocurrido con las corporaciones municipales) ni la autoridad de los poderes públicos seguía incólume cuando un gobernador —como el de Toledo— reconocía a Franz Borkenau que él no mandaba en parte alguna. Quizás debamos de hablar de quiebra parcial del Estado o, al menos, de crisis de autoridad puesto que ésta, en el caso de los gobernadores, venía arrastrándose desde antes del 18 de julio de 1936. Baste leer el testimonio de Varela Rendueles, gobernador de Sevilla en la primavera de 1936, y sus desvelos para solventar una oleada de huelgas, desórdenes e impagos que llegó hasta lo pintoresco en una “huelga de al-

<sup>22</sup> Vid.: GARCÍA RUIZ, Carmen R.: *Franquismo y transición en Málaga, 1962-1979*, (Málaga, Universidad, 1999).

<sup>23</sup> Vid.: SERRALLONGA I URQUIDI, Joan: “El aparato provincial...” en *Op.cit.*

quileres” consistente en que los inquilinos se resistían a pagar la renta por los domicilios que ocupaban.

Un ángulo muy interesante —y en buena medida inédito— es el ofrecido por Barranquero en su comunicación sobre el control laboral llevado a cabo desde los gobiernos civiles<sup>24</sup>. Cuenta para ello con un archivo muy completo (como es el del Gobierno Civil malagueño) y obtiene resultados muy llamativos. Al parecer, muchos de los comités obreros que regentaron las empresas bajo la Málaga revolucionaria actuaban, en realidad, bajo las directrices del patrón, quien permaneció en un segundo plano hasta que llegaron las tropas nacionales. Ello parece apuntar a un grado de relación alta entre obreros y patronos en un entorno de minifundismo empresarial. Por encima de posibles ideologías, estaban bien trazados unos lazos de fidelidad que sostuvieron el equilibrio tradicional contra toda tempestad. Por otro lado, la autora apunta el extraordinario interés que puede ofrecer un estudio pormenorizado de la documentación de la Junta de Incautaciones de Bienes para este y otros temas. Su comunicación se encuentra muy relacionada con la propuesta de Cristian Cerón Torreblanca titulada “Control social y gestión de una población: el Gobierno Civil en Málaga durante el primer franquismo”, que abarca un período cronológico más amplio.

Por último, hemos de referir entre las comunicaciones referidas a gobiernos civiles la de Julián Sanz Hoya, procedente de la Universidad de Cantabria, “Camarada gobernador. En torno a los gobernadores civiles durante el primer franquismo”. Su comunicación se centra en una reflexión sobre las relaciones entre partido y Estado en el primer franquismo. A partir de la unificación de cargos (gobernador civil-jefe provincial del Movimiento), que se generalizó para 1943, el autor plantea el interrogante acerca de la subordinación del partido al Estado, tesis sostenida por la mayor parte de los autores. Ciertamente, Julián Sanz introduce algunos matices que deben tenerse en cuenta, como el nivel de ventajas que obtiene FET-JONS (a cambio de la subordinación, en todo caso) o la dificultad para establecer una clara contraposición entre partido y Estado (sobre todo en el primer franquismo). Plantea, igualmente, que el nombramiento de gobernadores se efectuaba a través de una negociación entre la Secretaría General del Partido y el Ministerio de la Gobernación, lo que creemos que debe fundamentarse algo más. Interesaría saber qué papel desempeñó la jefatura del Estado en el nombramiento de ciertos gobernadores y en qué momento FET-JONS pasó a desempeñar un papel poco menos que decorativo.

<sup>24</sup> Encarnación Barranquero Texeira “Control laboral de los gobernadores civiles a través de los patronos: el caso de la Málaga ocupada”.