

## **SEMINARIO DE HISTORIA**

Dpto. de Hª Social y del Pensamiento Político, UNED  
Dpto. de Hª del Pensamiento y de los Movimientos Sociales y Políticos, UCM  
Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón

Curso 2014-2015  
Documento de trabajo 2015/ 4

### **PODER CENTRAL Y PODERES LOCALES EN PERSPECTIVA COMPARADA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: ESPAÑA, ITALIA, FRANCIA Y PORTUGAL**

**Julio Ponce Alberca**  
(Universidad de Sevilla)

**SESIÓN: JUEVES, 23 DE ABRIL, 19 H.**

Lugar: Biblioteca  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset  
c/ Fortuny 53, 28010 Madrid

Contacto: [seminariodehistoria@gmail.com](mailto:seminariodehistoria@gmail.com)

Las páginas que siguen son un documento de discusión y debate sobre las relaciones entre el poder central y los poderes locales en cuatro países: España, Francia, Italia y Portugal. Como punto de partida se toma el estado de la cuestión de los estudios sobre el Estado y la Administración en la historiografía española para, a continuación, situar a la figura de los gobernadores civiles como una pieza clave en las relaciones centro-periferia en el caso español. Posteriormente, estableceremos una visión comparada con sus homólogos en Francia (*préfets*), Italia (*prefetti*) y Portugal (*governadores civis*). Por último, exploramos algunas de las diferencias y aspectos comunes en las relaciones entre el gobierno central y los ámbitos locales para verificar hasta qué extremo los tipos de régimen son capaces –o no– de alterarlos significativamente.

El período de estudio se centra en las décadas que median entre 1940 y 1980, años que vienen a corresponder con el franquismo y la transición española, pero también con cambios de régimen en Portugal (desaparición de la dictadura en 1974), Francia (Vichy, IV y V repúblicas) e Italia (caída del fascismo en 1943). Hemos de advertir que la amplitud geográfica y temporal del tema tratado impide un recorrido exhaustivo en el espacio limitado de este documento. Pero, en cambio, sí creemos que estas páginas ofrecen una serie de planteamientos y conclusiones que pueden suscitar un enriquecedor debate.

## **Estado y Administración en la historiografía española**

Es bien conocida la proliferación de líneas de investigación sobre asuntos muy dispares en la historiografía española de los últimos lustros. Sin embargo, pese a esa variedad de estudios, ciertos aspectos de nuestro pasado han sido transitados hasta casi la saciedad mientras otros –no pocos– permanecen en la sombra sin recibir la atención que probablemente merecerían. Si examinamos el panorama historiográfico actual desde un punto de vista cronológico, se observa que los estudios centrados en el siglo XX superan con mucho a los dedicados a la centuria anterior, mientras que si adoptamos un punto de vista geográfico destaca con fuerza el número de trabajos locales y regionales (lo cual, dicho sea de paso, debería favorecer más la confección de convenientes análisis de síntesis, aún escasos). En cuanto a temáticas, el cuadro admite pocas dudas. Dentro del siglo XX se reconoce perfectamente la concentración de estudios sobre la guerra civil y el franquismo (sobre todo los primeros años del régimen), seguidos por aquellos otros que recorren la transición democrática. Es posible que al denominado *segundo franquismo* le esperen mejores tiempos, pero es evidente que no son los que corren. Los efectos de la denominada *memoria histórica* y la revisión selectiva de nuestro pasado reciente han dejado una huella claramente perceptible en forma de multitud de publicaciones, exposiciones, mesas redondas, coloquios, congresos y otro tipo de eventos. Cuestión aparte es si ese esfuerzo de recuperación del pasado se ha convertido en una revisión en clave de análisis de problemas o en la defensa explícita de una causa, tomando prestada la expresión de una entrevista al profesor Juan Pablo Fusi<sup>1</sup>. A pesar de las miles de páginas escritas, llama la atención la relativamente parca atención dirigida hacia el estudio de las instituciones político-administrativas o, en otras palabras, la historia del Estado. La

---

<sup>1</sup><http://www.jotdown.es/2013/02/juan-pablo-fusi-la-historia-es-un-analisis-de-problemas-no-la-defensa-de-una-causa/>. [Consultado el 6 de marzo de 2015].

nación, la cultura política, los partidos o los movimientos sociales son asuntos de los que se ha ocupado nuestra historiografía, acariciando tan sólo tangencialmente el papel desempeñado por el Estado como estructura político-administrativa. Valga una muestra: no deja de ser significativo que uno de los períodos más recorridos de un pasado ya no tan reciente –la guerra civil- apenas registre un número muy pequeño de análisis sobre el proceso de construcción estatal por parte de los sublevados o la evolución del aparato del Estado republicano<sup>2</sup>.

No obstante, hay excepciones. Una muestra fue el libro sobre la administración en guerra de Ruano de la Fuente, además del dedicado a la formación del Estado nacional durante aquellos años<sup>3</sup>. Con un carácter más sectorial han ido apareciendo trabajos centrados en la represión de los funcionarios y en la administración de justicia, enmarcados en la línea de recuperación de la memoria indicada. Así, disponemos ya de un trabajo coordinado por la profesora Josefina Cuesta acerca de la depuración de los funcionarios, sumamente interesante por cuanto pone de manifiesto tanto la crudeza ejercida contra los represaliados como los límites de los procesos depuradores: al fin y al cabo, ningún régimen puede permitirse prescindir de la mayor parte de los funcionarios que hacen funcionar al Estado<sup>4</sup>. Con respecto a la justicia, hace ya años se celebraron unas Jornadas en Salamanca sobre este tema<sup>5</sup>, a los que siguieron otras aportaciones entre las que destacaría las de Sánchez Recio para la zona republicana y Lanero Táboas para la franquista<sup>6</sup>. En Italia también, el asunto de los funcionarios de justicia ha recibido notable atención para el período fascista, incluso en forma de estudios locales<sup>7</sup>. La administración local durante el primer franquismo ha sido abordada con acierto por Rodríguez Barreira, en una síntesis que era preciso acometer<sup>8</sup>.

El aludido asunto de los funcionarios es otro aspecto que destacaría como una cuenta pendiente de nuestra historiografía. A diferencia de lo que ocurre en otros países próximos (notablemente Francia), los análisis históricos de los cuerpos de funcionarios y empleados públicos en España brillan precisamente por su ausencia. Aunque también hubo excepciones: los estudios centrados en cuerpos de élite, realizados desde áreas como el derecho o la ciencia política entre los años setenta y noventa<sup>9</sup>, que pusieron de manifiesto cómo la alta burocracia tuvo un protagonismo político muy destacado tanto durante la dictadura como en el tránsito y consolidación democráticas (léase carrera diplomática, interventores del Estado, ingenieros de Minas, Agrónomos y de Caminos, abogados del Estado, técnicos comerciales del Estado, cuerpo general técnico de la Administración Civil, etc.). Una burocracia capaz de generar unas redes que controlaron parcelas de poder significativas, puesto que

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, la revisión bibliográfica realizada por Ángel Viñas en *Studia Historica*. VIÑAS, 32 (2004).

<sup>3</sup> RUANO, 1997; ORELLA, 2001.

<sup>4</sup> CUESTA, 2009.

<sup>5</sup> *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.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ RECIO, 1991 y LANERO TABOAS, 1996.

<sup>7</sup> FOCARDI, 2012.

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ BARREIRA, 2013.

<sup>9</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, 1984. BAENA DEL ALCÁZAR, 1999. BAÑÓN MARTÍNEZ, 1978. BELTRÁN VILLALBA, 1977. NIETO GARCÍA, 1974. PERNAUTE, 1978.

ocupaba posiciones relevantes en la cúpula organizacional, más allá de las personas concretas que ostentasen el cargo. Esos cuerpos, además, desempeñaron funciones de asesoramiento, gestión e inspección que les permitían tener un notorio poder de influencia. Hasta la legislación reflejó ese influjo: los cuerpos especiales disfrutaban de un marco normativo propio (lentos de excepciones ventajosas) al margen del común de los empleados públicos. Ángeles Pernaute observó con perspicacia la manipulación de los procesos de reforma de la Administración por parte de aquellos grupos desde su presencia en las diversas fases del proceso de elaboración legislativa, bien en las secretarías generales técnicas de los ministerios, bien en las propias Cortes<sup>10</sup>.

Sólo por lo expuesto, el asunto histórico del papel del alto funcionariado debería merecer mayor atención. Más aún si tenemos en cuenta su continuidad a lo largo del tiempo, por encima de regímenes, sucesos y avatares. Un buen punto de partida para abordar este tema para el caso de las dos dictaduras, la República y la transición democrática puede ser el Estatuto de Maura de 1918<sup>11</sup>. Sospechamos que la apertura de una línea de investigación en este sentido podría contribuir a despejar algunas hipótesis como, por ejemplo, si los cambios políticos consiguieron transformaciones sustanciales del funcionamiento del Estado a lo largo del siglo XX. Y hay indicios que apuntan hacia lo contrario. No deja de ser significativo que las estructuras generales del Estado cambiasen relativamente poco tras cada cambio político (a excepción de la generalización autonómica<sup>12</sup>) o que ciertos cuerpos funcionariales sufrieran mucho menos la represión durante la guerra y la inmediata posguerra que otros. Dentro de esta sugerencia historiográfica tendría que considerarse la pertinencia de ampliar el arco analítico más allá de la alta burocracia: los medianos y pequeños funcionarios, incluidos los de la administración local, forman también parte del aparato administrativo. Una historia social de la Administración sería más que oportuna por sus potenciales resultados; desde sus perfiles socio-económicos hasta los estilos de prestación de servicios, pasando por los sistemas de oposiciones o los mecanismos de adaptación o consentimiento.

No podemos achacar la escasez de estudios precisamente a la falta de fuentes. Además de los archivos públicos (desde ayuntamientos hasta el Archivo General de la Administración) disponemos de no pocas memorias, testimonios e incluso estudios sectoriales coetáneos. Sólo para los años treinta, cabe recordar los ensayos de Fábregas del Pilar (*Políticos y funcionarios*) o –en tono más crítico– el de Joaquín del Moral (*Oligarquía y “enchufismo”*), además de las memorias de magistrados como

---

<sup>10</sup> PERNAUTE, 1978: pp. 208-211.

<sup>11</sup> Para el siglo XIX, en un contexto de inestabilidad administrativa muy distinto al del siglo XX, ver: MUÑOZ LLINÁS, 12 (2013).

<sup>12</sup> Cabe añadir que la generalización autonómica no ha producido unos estilos administrativos muy distintos a los que ya poseía la administración central. También es una asignatura pendiente la revitalización de la administración local. Los entes locales siguen subordinados a las nuevas estructuras autonómicas que, en este aspecto, no dejan de ejercer un notorio centralismo pese a las retóricas del discurso político a favor de la autonomía local. La ley municipal catalana de 1933-1934 no representó un cambio sensible con respecto a lo que fue el marco normativo para los restantes municipios de España (1935). Ni siquiera durante la guerra los consejos municipales republicanos encarnaron un auténtico horizonte novedoso para los ayuntamientos. Sobre este asunto: QUIROSA-CHEYROUZE, 4 (2004).

Rodríguez Olazábal o Moreno González durante la guerra<sup>13</sup>. La lectura de esas páginas es inquietantemente evocadora: muchos de los comentarios sobre la administración española en el pasado –el citado Fábregas– siguen parcialmente vigentes hoy. Igualmente sugerentes –aún desde su subjetivismo– son las interpretaciones que algunos magistrados hicieron del ambiente en la retaguardia republicana, añadiendo matices significativos sobre el funcionamiento de la maquinaria administrativa bajo una presión excepcional en virtud de la cual conceptos como los de poder o autoridad se vieron, cuando menos, parcialmente alterados. También desde su subjetivismo, Olaya Morales nos dejó algunas referencias sueltas sobre el comportamiento antirrepublicano de ciertos sectores del alto funcionariado durante la guerra<sup>14</sup>. Ello viene a concordar con la disparidad de resultados de los procesos depuradores posteriores: mientras unos cuerpos fueron duramente represaliados, otros no pasaron de una depuración benévola.

Tras lo expuesto, parece evidente que la historia del Estado –y dentro de ella, la de la Administración– ofrece todo un campo por explorar. Es el momento de examinar al Estado desde otras perspectivas que no sean la estrictamente política o las vinculadas al concepto de nación<sup>15</sup>. Parte de las estructuras políticas del Estado han sido estudiadas con todo detalle (representación, parlamentarismo, gobiernos) y en no pocas obras el nacionalismo se ha convertido en la estrella principal. Pero en esos escenarios la eficacia de las estructuras administrativas juega un papel coral secundario. Si lo político y lo administrativo son dos esferas que presentan espacios de intersección notables, ¿por qué no examinar con mayor detenimiento la segunda? ¿No habría que comenzar a leer el florecimiento y evolución de sentimientos nacionalistas desde la óptica del nivel de eficacia de los mecanismos estatales ante los ciudadanos? ¿Por qué no buscar ahí algunas de las claves de los procesos identitarios o de la desafección con respecto al gobierno central?

### **Razones de un estudio. Sobre modelos políticos, estados y organización del territorio. Lo local**

Las reflexiones e inquietudes expresadas a lo largo de los párrafos anteriores son el producto de la biografía académica de quien suscribe estas líneas. Empecé mis investigaciones con estudios sobre las instituciones locales –ayuntamientos y diputaciones– de la dictadura primorriverista y la Segunda República. Desde esa óptica podía contemplarse un panorama sensiblemente distinto al que suele mostrar la mera historia política: los problemas derivados de administrar, de gestionar unos recursos limitados, arrojaban una visión menos idílica –pero más realista– del alcance real de los cambios introducidos por el regeneracionismo conservador primorriverista o el régimen republicano. Pudimos verificar que el divorcio entre el discurso político y el discurso institucional se manifestaba al poco tiempo de ejercitar el poder: la expresión justa de la distancia que mediaba entre las palabras del aspirante y las del titular de un cargo público. Además, en el curso de aquellas primeras investigaciones

---

<sup>13</sup> FÁBREGAS DEL PILAR, 1932; MORAL, 1932; RODRÍGUEZ OLAZÁBAL, 1996; MORENO GONZÁLEZ, 1938. Y ello sin citar las numerosas memorias de ministros. Citamos tan sólo una reciente: SERRA Y BONASTRE, 2014.

<sup>14</sup> OLAYA MORALES, 2005. Aunque es de advertir que el título no se corresponde con el contenido del libro y no aparece un amplio estudio sobre el comportamiento del funcionariado.

<sup>15</sup> MORALES MOYA, 2001.

percibí la importancia de las diferencias de escala, puesto que los estudios locales no sólo no mostraban una réplica exacta de lo que ocurría en Madrid sino que, por el contrario, se constataban dinámicas propias o, cuando menos, procesos y ritmos parcialmente distintos. Vine a concluir que, en realidad, el resultado de lo que ocurría en el mundo local era el producto variable de la interacción entre el centro y la periferia. A partir de ahí consideré preciso establecer un marco analítico más amplio para poder explorar el estudio del Estado a mayor escala y, a la vez, no perder de vista la profunda dimensión local. En otras palabras: me planteé buscar una óptica de análisis que permitiera examinar el funcionamiento del Estado en las dos escalas -la nacional y la local-, siempre interrelacionadas.

Nos engañaríamos si pensáramos que las concepciones arraigadas carecen de efecto al ser incapaces de generar sus propias inercias. Los períodos históricos tienden a ser concebidos y analizados en clave nacional, bajo un enfoque en el que el centro juega el papel director y la periferia se ve reducida a una mera comparsa o una réplica diminuta de lo que ocurre en la capital del Estado. Cualquiera de los regímenes de nuestro pasado siglo XX acusa esta tendencia: la Restauración, la República, las dos dictaduras... Sin embargo, un acercamiento a las esferas locales nos ofrece un mundo mucho más complejo, sujeto a su propio compás, donde si bien se dejan sentir las transformaciones políticas procedentes del centro, éstas se interpretan y acondicionan en el crisol local. Incluso un proceso excepcional como es una guerra civil ha de concebirse dentro de un proceso de interacción entre actores con identidades e intereses distintos entre el centro y la periferia. Y en este aspecto, España no es ninguna excepción, como ha puesto de manifiesto Stathis Kalyvas en su estudio sobre violencias civiles en perspectiva comparada:

...un acercamiento que proponga actores unitarios, que infiera la dinámica de la identidad y la acción exclusivamente a partir de la división fundamental y enmarque las guerras civiles en términos binarios [resulta] engañoso; en su lugar, las divisiones locales y la dinámica intracomunitaria deberán ser incorporadas a las teorías de la guerra civil<sup>16</sup>.

Ahora bien: el exhaustivo examen de las esferas locales no nos conduce necesariamente a una visión de conjunto. Los estudios locales enriquecen nuestras interpretaciones y sus ejemplos matizan y corrigen aseveraciones de tipo más general, aunque al precio de contemplar un rompecabezas fragmentado de difícil manejo. De hecho, en los últimos años, no han sido escasas las voces que exhortan a redactar estudios de síntesis ante la proliferación de visiones *micro* de nuestro pasado. Puede abordarse un enfoque local del Estado eligiendo la estrategia de estudiar un buen número de los más de 8.000 ayuntamientos y otro número representativo de diputaciones<sup>17</sup>. Pero esa opción presenta tres inconvenientes a nuestro modo de ver: la

---

<sup>16</sup> KALYVAS, 2010: 529.

<sup>17</sup> La obra de conjunto más completa sobre los municipios y provincias a lo largo de nuestra contemporaneidad sigue siendo la de ORDUÑA REBOLLO, 1997. La bibliografía local, además, es abundante. A título de ejemplo de algunos títulos que consignamos aquí porque hemos preferido no incluirlos en la bibliografía final: 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, Alianza, 1979; 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*,

excesiva tarea, las discontinuidades en los resultados y la desconexión con la perspectiva del poder central. Había que simultanear el estudio del centro y la periferia a través de un objeto de estudio que fuese abarcable y nos permitiera observar las dos visiones. La solución vino de la mano de los gobiernos civiles, al ser piezas clave en el funcionamiento del Estado a escala local; todo lo que ocurría en la provincia pasaba por el gobernador antes de transmitirse a Madrid y todas las consignas del gobierno central se canalizaban a través de la misma figura. Además, el medio centenar de provincias era un número manejable incluso por un solo investigador. En consecuencia, los gobiernos civiles eran la plataforma idónea para analizar las relaciones entre el poder central y los poderes locales, además de las relaciones entre política y administración.

Los gobernadores civiles han desempeñado una función político-administrativa muy relevante desde su definitiva implantación en 1849. Es conocido el trabajo pionero de Bernard Richard, centrado en la Restauración, que no llegó a abrir de inmediato líneas de investigación sobre el tema pese al interés que suscitó. Hubo que esperar algunos lustros –hasta los años noventa– para tener disponibles algunas monografías, como la de Cajal Valero sobre el gobernador civil en el Estado decimonónico o las aportaciones más específicas de Mercadal Bagur, Calvo Vicente, Sanz Alberola, Nicolás Marín o Risques. Buena parte de los trabajos se han venido centrando en el siglo XX y algunos han recorrido la guerra y la dictadura franquista e incluso la transición, estableciendo un marco de investigación sobradamente sugerente (Clara, Serrallonga, Tébar Hurtado, Marín)<sup>18</sup>. Ese fue el marco en el que

---

Madrid, INAP, 1989; GONZÁLEZ MARIÑAS, Pablo: *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen 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.): *Història 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.

En el caso del País Vasco: 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, Siglo XXI, 1987; DÍAZ HERNÁNDEZ, Onésimo: *En los orígenes de la autonomía vasca: La situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, Oñati: 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; LARRINAGA, 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>18</sup> Sobre los gobiernos civiles y los gobernadores tenemos una bibliografía cada vez más abundante, si bien aún es mucho el camino que queda por recorrer. Como simple selección cabe citar: CAJAL

comenzamos a desarrollar nuestra primera investigación sobre los gobernadores civiles en Andalucía desde el comienzo de la guerra civil hasta las primeras elecciones locales en la transición. Aquel proyecto, realizado gracias al apoyo del Centro de Estudios Andaluces<sup>19</sup>, se centró más en las figuras de los gobernadores que en la institución del Gobierno Civil en sí. Pero aquel primer paso fue suficiente para detectar el interés del estudio de la evolución administrativa de las estructuras del Estado a nivel local, más allá de quiénes fueran sus protagonistas.

De hecho, aquel proyecto se amplió en un I+D dirigido a desvelar las relaciones centrales-locales durante el primer franquismo, una investigación más acotada en el tiempo pero con una apertura geográfica mayor: todas las provincias españolas<sup>20</sup>. El conjunto de resultados obtenidos es demasiado amplio como para recorrerlo en estas páginas, pero podemos adelantar algunos rasgos generales. El primero es que los gobiernos civiles eran instituciones con un número de funcionarios muy limitado en comparación a cualquier ayuntamiento de capital o una diputación provincial. Para 1966, las plantillas reales de todos los gobiernos civiles de España rondaban los 900 empleados de carrera y contratados. Los gobiernos civiles, por consiguiente, se definían en torno al cargo de gobernador, quien estaba asistido por un número muy pequeño de funcionarios y eventuales, de acuerdo a los siguientes grupos del escalafón: directivos, técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos<sup>21</sup>. Carente de instrumentos y recursos propios, el poder de un Gobierno Civil no iba mucho más allá de la autoridad encarnada por el gobernador. Es decir, la percepción popular del Gobierno Civil como centro omnímodo de poder era falsa en gran medida. Otra cosa bien distinta sería la figura del gobernador, quien como poder delegado del gobierno central tenía una autoridad incuestionable, incrementada durante el franquismo debido a la estructura jerárquica y centralizada del régimen.

Otro rasgo a destacar es que la mayor parte de las personas que ocuparon el puesto de gobernador civil durante el franquismo configuraron una auténtica red porque ocuparon o acumularon otros cargos en algún momento de su biografía política (consejero nacional, procurador)<sup>22</sup>. Un buen número de ellos obtuvieron

---

VALERO, 1999. CALVO VICENTE, 1993, vol. I: 19-28. CLARA, nº 18 (2002): 451-468. CLARA, nº 20 (2004): 143-166. CLARA, nº 23 (2007): 573-596. DÓRIGA TOVAR, nº 156 (nov/dic 1967): pp. 145-167. GARCÍA MAÑÁ, 1986. GONZÁLEZ MADRID, 2005. MARÍN I CORBERA, nº 29 (Enero/Junio 2013): 269-299. MERCADAL BAGUR, 1998. MIRAMBELL I BELLOC, 1992. MORENO SÁEZ, nº 2 (2000): 71-130. NAVAJAS ZUBELDIA y RIVERO NOVAL, nº 128 (1995): 215-228. NICOLÁS MARÍN, 1993: 135-150. ORTIZ HERAS, 1995, vol. I: 181-188. PÉREZ DE LA CANAL, 1964. PONCE ALBERCA, 2008. PONCE ALBERCA, 2009: 99-122. PONCE ALBERCA, 2012: 96-109. RICHARD, tomo VIII (1972): 441-474. RISQUES, 1995. RISQUES, 2012; SANZ ALBEROLA, 1999. SERRALLONGA I URQUIDI, nº 7 (2007). TÉBAR HURTADO, 2011. VEGA SOMBRÍA, 2005. VV.AA., 1997.

<sup>19</sup> *Gobierno y poder en Andalucía: de la guerra civil a la transición. Gobiernos y gobernadores civiles (1936-1979)*. Código: SI-017/07. Año 2007.

<sup>20</sup> *Poder central y poderes locales en el sur peninsular durante el primer franquismo (1939-1958)*. Código: HAR2010-19397. Ministerio de Economía y Competitividad. Años 2011-2013.

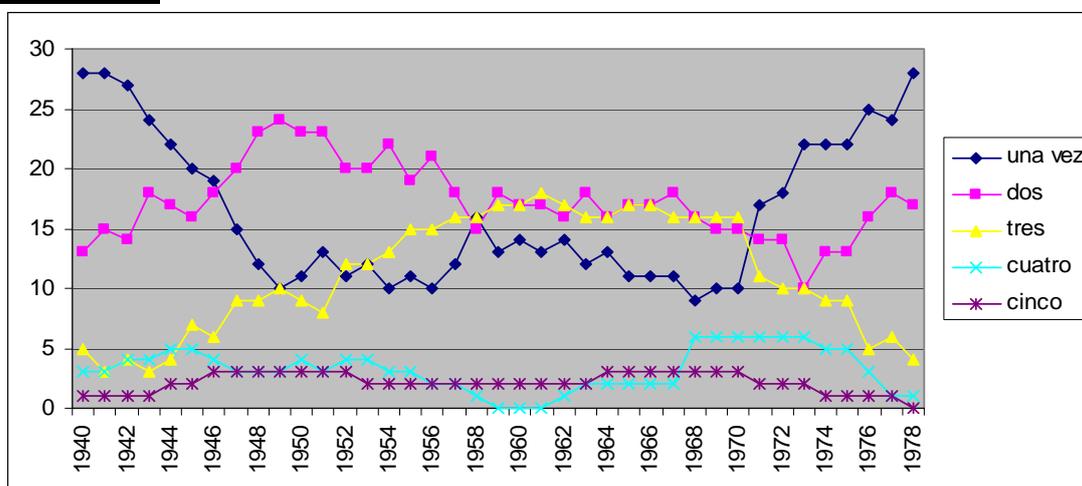
<sup>21</sup> Archivo Central del Ministerio del Interior (ACMI): leg. 5919. Oficialía Mayor. Cuadro resumen de las plantillas de los gobiernos civiles (1966). La plantilla teórica ascendía a casi 1500 puestos según Orden del Ministerio de la Gobernación de 31 de mayo de 1966. El déficit de empleados (plantilla teórica menos plantilla real) era especialmente acusado entre los administrativos y los auxiliares administrativos. Algo más de un 50% de los puestos de la plantilla teórica no estaban cubiertos, reflejando una acusada falta de personal.

<sup>22</sup> Entre los estudios sobre los procuradores en Cortes –además de la ya citada obra de Rafael Bañón– merecen señalarse: MAESTRE ROSA, 1977. DÁVILA Y FERNÁNDEZ DE CELIS, 1971. DIAZ

promoción política tras ser gobernadores civiles, generalmente hacia otros gobiernos civiles más importantes o hacia cargos en la administración central (director general), en el partido (delegados nacionales), e incluso en el gobierno (subsecretario, ministro, presidente). Baste recordar los casos de Carlos Arias Navarro o Adolfo Suárez, aparte de los ministros Licinio de la Fuente, Rodolfo Martín Villa o José Utrera Molina, por poner sólo algunos ejemplos.

Por último, es de mencionar que, conforme el régimen fue consolidándose, los gobernadores civiles cambiaban de destino en un proceso que se denominaba *combinación*. En los años cincuenta y sesenta eran relativamente escasas las nuevas incorporaciones y habitualmente lo que se producía era el traslado de unos gobiernos civiles a otros. La diferencia era bien sensible con respecto a los primeros años cuarenta o los años setenta cuando –por razones diferentes– sí fueron designados gobernadores “nuevos” sin experiencia previa en el cargo. El siguiente gráfico muestra cómo los gobernadores con un solo mandato fueron los más frecuentes en el comienzo y el final del régimen, mientras que en la etapa intermedia –sobre todo en los sesenta– se impusieron aquellos que tenían dos y tres mandatos a sus espaldas. Así pues, la experiencia pasó a ser un grado. Más aún si tenemos en cuenta que la permanencia media de un gobernador en 1940 fue de 2,47 años, en 1950 era ya de 6,87, en 1960 se mantuvo en 6,09 y en 1970 se redujo a 4,16 años. El incremento del número de mandatos discurrió en paralelo a un aumento de los años de permanencia al frente de un Gobierno Civil.

### **GOBERNADORES POR NÚMERO DE MANDATOS EN CADA AÑO (1940-1978)**



FUENTE: Base de datos elaborada en el proyecto HAR2010-19397. MINECO (2011-2013)

Como se observa, ha sido el período de la dictadura franquista el que más ha atraído nuestra atención, extendiéndolo a los tres años de guerra y a lo que podemos denominar la transición local (1976-1979). El motivo de incluir la guerra devino del interés por analizar comparativamente las relaciones centro-periferia local en dos estados profundamente afectados por las circunstancias excepcionales de la guerra.

NOSTY, 1972. GARRORENA MORALES, 1977. SERRATS URQUIZA, 1974. Aunque fuera del período del primer franquismo, también resulta de interés: AGUILAR, 1976.

Añadir los años de la transición parecía del todo oportuno si tenemos en cuenta que las últimas corporaciones franquistas se mantendrían en pie hasta abril de 1979, con la excepción del nombramiento de algunas gestoras interinas. Comprendido dentro de esos límites cronológicos, el período de la dictadura franquista resultaba un terreno idóneo para verificar el alcance del papel que tuvieron los gobernadores dentro de una estructura jerárquica y centralizada en la que alcaldes y corporaciones locales fueron hechura del régimen: todas las voces institucionales nunca cesaron de proclamar su *lealtad inquebrantable*.

Un interrogante se planteó muy pronto, nada más comenzar a explorar las relaciones centro-periferia: ¿fue el *Nuevo Estado* tan “nuevo” como aireaba la propaganda oficial franquista? De creernos el discurso oficial, la estructura del Estado habría experimentado un giro copernicano con respecto a la republicana, alterando, por consiguiente, las relaciones entre el poder central y la administración local. La desaparición de la autonomía catalana y de aquellas otras proclamadas durante la guerra civil podría sugerir que eso había sido así. Sin embargo, si observamos la brevedad de aquellas autonomías y la escasa o nula transformación del mundo local que imprimieron, comenzamos a matizar el alcance de ese cambio. Aún más: la Segunda República no alteró sustancialmente las relaciones seculares entre el gobierno central y las corporaciones locales. Baste contemplar el verdadero desfile de ayuntamientos cesados por los gobernadores civiles para configurar corporaciones dóciles al gobierno de turno: ocurrió en 1933-1934 y de nuevo en 1936. El intervencionismo central en el mundo local durante los años republicanos tuvo inquietantes similitudes con la situación anterior a 1931. Bastaba la visita de inspección de un delegado gubernativo o del mismo gobernador para detectar cualquier irregularidad administrativa que justificase el cese de la corporación entera. Ocurrió en numerosos ayuntamientos electos y en diputaciones compuestas por gestoras desde 1923: hasta ahí llegaba la pretendida *autonomía local*. Posteriormente, durante la guerra civil, la zona republicana asistió a un cambio de denominaciones (ayuntamientos por consejos municipales, diputaciones por consejos provinciales) y poco más: salvo la actuación descontrolada de ciertos comités y la erosión de la autoridad de muchos gobernadores, los problemas siguieron siendo los mismos y la estructura de mando gobernadores-diputaciones-ayuntamientos registró muchos roces internos pero sin cambiar ese modelo.<sup>23</sup>

También a partir de 1939 las inercias pudieron más que los fervores de la revolución nacional-sindicalista: las estructuras del Estado a nivel central y local eran prácticamente idénticas a las precedentes. Si acaso, ahora la pirámide jerárquica y la centralización se hicieron más rígidas en un contexto de ausencia de legitimidad, pese a la apertura de unas Cortes sometidas (1943) y a la configuración de corporaciones *electas* (1948) pero igualmente subordinadas. No hemos de olvidar que ya indicó José Pemartín cuál sería el alcance de lo “nuevo”<sup>24</sup>. Una España tradicional y preñada de las inercias de siempre sería el resultado final de la pretendida revolución soñada por el falangismo más radical.

---

<sup>23</sup> En el río revuelto de la guerra, ayuntamientos, diputaciones y gobernadores sostuvieron pugnas por cuestión de competencias e imposición de arbitrios. Una muestra en: Archivo General de la Administración (AGA), 44/02621.

<sup>24</sup> PEMARTÍN, 1940.

Resulta innegable la evidencia de lo diferentes que son los regímenes políticos. Pero el brutal contraste de sistemas políticos que pueden sucederse a lo largo del transcurso del tiempo en un mismo país no debe ocultarnos las continuidades. Una de esas continuidades puede localizarse dentro de la estructura y funcionamiento del Estado. Y es que los modelos de acceso al poder pueden cambiar drásticamente, pero la administración de un país no se altera de la noche a la mañana sin mediar una profunda revolución capaz de hacer tabla rasa de lo existente. España –sabido es– ha sido más territorio de reacciones que de revoluciones. Del mismo modo, el Estado español ha sido feudo más de burocracias corporativas que de servidores públicos, y ello nos conduce a una parcela prácticamente virgen en nuestra historiografía: las culturas administrativas. Las escasas referencias de las que disponemos en castellano proceden de países iberoamericanos<sup>25</sup> y creemos que un análisis sobre la textura social de las administraciones, su funcionamiento, sus vías de acceso y su actuación podría aclararnos algunas de las claves de la actitud de los ciudadanos ante las instancias públicas, además de otras cuestiones como las inercias administrativas y los grados de resistencia o colaboración con cada uno de los regímenes que han desfilado por nuestro país. Por concretar más: se echa de menos un estudio del comportamiento del funcionariado durante la Segunda República o acerca de los accesos al mismo bajo el franquismo desde las instancias del partido. También merecería la pena recordar un episodio poco o nada estudiado de nuestra transición: cuando se desmontó el tinglado sindical franquista y demás organizaciones del Movimiento, en la primavera de 1977, sus empleados ingresaron en diversas instancias estatales<sup>26</sup>. Son meras propuestas de investigación que nos sugiere el desarrollo de estudios sobre la historia del Estado y de la Administración. Creemos que valdría mucho la pena, a tenor de los resultados obtenidos por Bernal García en su trabajo sobre el sindicalismo vertical y la burocratización de sus estructuras<sup>27</sup>.

La distinción entre régimen y Estado se revela, por tanto, sustancial si queremos entender mejor el auténtico alcance de los cambios de régimen, de gobierno o la puesta en marcha de políticas públicas, entre otras cuestiones. Una de estas es el estudio de los gobernadores civiles, representantes del gobierno ante los ámbitos locales, figuras con una faceta política y con otra claramente administrativa. Pero consideramos que para un análisis de los gobernadores habría que añadir a los dos conceptos de régimen y Estado otros tres: poder, autoridad y legitimidad.

Casi todo el mundo tiene unas percepciones de lo que significan estos conceptos, pero su expresión precisa no es tan común. Queremos aclarar aquí cómo entendemos estos conceptos en nuestra investigación, porque esos significados tienen implicaciones metodológicas. Al respecto, interpretamos por régimen el sistema de mecanismos y procedimientos por medio de los cuales se organiza la forma de acceso y ejercicio del poder. Por su parte, el Estado puede definirse como el conjunto de instituciones que ejerce control sobre un territorio determinado. Ciertamente esta es una definición institucional que se centra en los instrumentos de la autoridad del Estado, es decir: el aparato institucional. Más allá de esta concepción, el Estado puede incluir también a los individuos en tanto que son ciudadanos. Si incluimos a éstos, el

---

<sup>25</sup> BARBOSA, 2 (2002); GUERRERO, 0 (2007-2008).

<sup>26</sup> Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril, sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las Asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento.

<sup>27</sup> BERNAL GARCÍA, 2010.

Estado sería una forma específica de asociación política que tiene jurisdicción soberana sobre un territorio definido<sup>28</sup>. Desde nuestra óptica, entendemos el estudio del Estado como una estructura político-administrativa sobre el territorio (en este caso provincias), dotada con una dimensión social (burocracia) y capaz de dispensar normas de regulación, bienes y servicios (políticas públicas, presupuestos incluidos).

La noción de poder es mucho más resbaladiza. Sobre el poder no disponemos de una definición general y aceptada por amplio consenso. Es de esos conceptos que todo el mundo reconoce y percibe, incluso algunos pueden identificar palpablemente dónde se encuentra, pero no existe acuerdo en cuanto a su composición. Quizás la aproximación más completa sea la que formuló Steven Lukes en su ya clásico *Power: A Radical View* quien lo define a través de tres facetas. En términos generales suele decirse que el poder es la influencia y capacidad para que un elemento actúe de una determinada manera. En términos sintéticos, podemos decir que A tiene poder sobre B en la medida en que B actúa de una manera que, de otra forma y sin la influencia de A, no haría. De una forma más precisa podemos distinguir tres manifestaciones del poder: a) la influencia determinante en la adopción de decisiones propias y ajenas; b) la capacidad para determinar la agenda pública (y la no-agenda); y c) la manipulación de las percepciones y preferencias en una sociedad determinada<sup>29</sup>. Si aceptamos estas nociones, se observa que en los regímenes se encuentra una parte sustancial del poder, pero éste también se encuentra en grado variable en otras esferas como, por ejemplo, a lo largo de los diversos escalones administrativos del Estado (a nivel central y local).

La autoridad, por su parte, es un concepto estrechamente ligado al del poder. Si éste es la capacidad de influir en el comportamiento de otro, la autoridad es el derecho *reconocido* a hacerlo. Suele haber confusión entre los conceptos de poder y autoridad porque los dos suelen manifestarse simultáneamente, aun siendo cosas distintas. Y es que raramente puede ejercerse autoridad en ausencia de poder y, a su vez, éste normalmente presupone la presencia de, al menos, alguna forma limitada de autoridad<sup>30</sup>. El enlace entre estos dos conceptos nos remite al problema de la legitimidad.

La legitimidad sería lo que convertiría al poder desnudo en autoridad *justa*<sup>31</sup>. Ningún régimen puede mantenerse permanente e indefinidamente a través de la simple coerción y, por tanto, es necesaria la construcción de una base de legitimidad – siquiera mínima– para conseguir un grado de consentimiento aceptable, más allá del limitado entorno de las adhesiones incondicionales a un régimen dado. En la construcción de la legitimidad juegan un papel importante la hegemonía ideológica, los medios de comunicación y el sistema educativo. De algún modo se relaciona con la expresión *manufacturing consent* de Noam Chomsky, aunque sin tener que llegar al radicalismo hermético de sus análisis<sup>32</sup>.

Estas definiciones son meramente operativas y se utilizan en estas líneas con el fin de precisar mejor el marco en el que se desarrollaron los gobernadores civiles en la España franquista y entender mejor las perspectivas comparadas con países de

---

<sup>28</sup> HEYWOOD, 2010: 99.

<sup>29</sup> HEYWOOD, 2010: 148-149.

<sup>30</sup> HEYWOOD, 2010: 158.

<sup>31</sup> HEYWOOD, 2010: 169. *Justa* la ponemos en cursiva por su relatividad.

<sup>32</sup> HERMAN y CHOMSKY, 1988.

nuestro entorno. Los gobernadores encarnaban al régimen en las provincias y, en consecuencia, es obvio que eran fieles al régimen y al gobierno que los había nombrado. De hecho, eran simultáneamente jefes provinciales del Movimiento, aunque su grado de adscripción a FET-JONS variase notablemente de unos a otros. Los hubo plenamente identificados con el ideario joseantoniano (el catalán Fontana Tarrats, gobernador en Granada entre 1943 y 1947), pero también los hubo declaradamente monárquicos (Hermenegildo Altozano, gobernador en Sevilla 1959-1962). Ahora bien, eran Estado en cuanto que simbolizaban la cúspide organizativa del mismo en las provincias. Ellos eran los encargados de coordinar servicios interministeriales, del orden público, de la información y de la supervisión del funcionamiento de las instituciones locales en último extremo, entre otros numerosos asuntos.

Los gobernadores estaban investidos de autoridad: la que se desprendía del poder delegado conferido por el gobierno, basada en una notable legitimidad *consentida*, a la vista del extraordinario respeto del que gozaba la figura del gobernador entre la práctica totalidad de la población. Si aplicásemos la clasificación weberiana de autoridad, la mayor parte de los gobernadores estaría comprendido entre los tipos tradicional y legal-racional, siendo muy poco frecuente el carismático (sólo reservada a un cierto número que llegó a alcanzar un liderazgo notable). La tradición secular de respeto al representante enviado por Madrid tuvo mucho peso. Todavía en 1976 o 1977, ir a visitar al gobernador constituía un símbolo de prestigio para el recibido y una segura amenaza si el visitante y terceras partes estaban en litigio, según el gobernador de Valencia (1977-1979), Manuel Pérez Olea<sup>33</sup>. Pese a esa reputación de autoridad, los gobernadores franquistas contemplaron en primera línea la erosión de un régimen que comenzó a tener dificultades crecientes a partir de los años setenta para controlar la agenda o manipular las percepciones y preferencias. La parte del poder que resistió hasta el final fue la más vinculada a la influencia determinante y la coerción, en la medida en la que los mecanismos del *consentimiento* iban evaporándose. Los gobernadores recurrieron también a la fuerza ante las protestas y manifestaciones que indicaban un incremento de los movimientos opositores. Con todo, un grado mínimo de legitimidad se mantendría hasta la conclusión de la dictadura, aunque no fuese otra cosa que el producto de una sociedad mayoritariamente desmovilizada: el *consentimiento* pasivo<sup>34</sup>. La sociedad en conjunto no se levantó contra el régimen, pero resultó innegable que la existencia de una mayoría silenciosa se conjugaba con activas minorías movilizadas. Hasta los propios informes internos de los gobiernos civiles en los primeros años setenta reflejaban esa mezcla de mayorías dóciles y minorías opositoras, al menos en el caso de las provincias andaluzas<sup>35</sup>.

Una vez planteada la diferencia entre régimen y Estado, cabe preguntarse sobre la naturaleza de las complejas relaciones entre centro y periferia local. Algunos prefieren la utilización del término *teoría intergubernamental* en el ánimo por establecer un paradigma, aunque puede considerarse más adecuada la que utilizamos (relaciones central-local) por, al menos, dos motivos: a) para dar cabida a los grupos que, sin ser propiamente “Estado”, influyen en el ámbito del poder y, por tanto, en los procesos de toma de decisiones o implementación de las mismas; y b) porque nuestro

---

<sup>33</sup> VV.AA., 1997: p 29.

<sup>34</sup> YSÀS, 68 (2007) y SASTRE, 1997.

<sup>35</sup> PONCE, 2011: pp. 208 y ss.

análisis tiene un carácter inductivo de partida y no pretende el establecimiento de un modelo teórico cerrado. Al respecto, somos conscientes de la variedad de estas relaciones por más que podamos encontrar coincidencias significativas como pretendemos sugerir en este trabajo.

Por tanto, nuestro propósito no pretende extenderse en la descripción de los diversos modelos interpretativos de estas relaciones. De modo muy sintético, podemos distinguir dos posturas. Por un lado tendríamos la visión *pluralista*, que concibe las esferas central y local como dos mundos en gran medida independientes y sujetos a dinámicas propias. El caso extremo de esta perspectiva se encontraría en la tesis del *Estado dual* de Saunders<sup>36</sup>. Por otro, la teoría *corporativista* contempla al Estado como un conjunto jerarquizado desde el centro, dentro del cual las periferias locales se encontrarían desempeñando un papel subordinado y secundario<sup>37</sup>. La tendencia a identificar con este modelo cualquier estructura centralizada es tentadora, y de ahí su relativo éxito, más aún si estamos hablando de estados dictatoriales como el español o el portugués. Incluso podría presuponerse que en países democráticos (Italia, Francia) detectaríamos rasgos pluralistas debido a la presencia de elecciones locales. La pregunta es: ¿la situación de las relaciones entre el gobierno central y las autoridades locales se ajusta a esta somera descripción?

Para intentar responder al interrogante vamos a explorar esas relaciones a través de la figura del representante del gobierno central en los ámbitos locales de cuatro países (España, Portugal, Francia e Italia). Pero antes de ello es preciso plantear dos advertencias. La primera es que el ámbito regional queda fuera de este estudio, porque ninguno de los cuatro países tenía administraciones regionales propiamente dichas, a excepción del desarrollo autonómico español que quedaría fuera del ámbito de este trabajo, centrado en el período 1940-1980. La segunda es que, por motivos de espacio, vamos a examinar fundamentalmente las relaciones entre los “prefectos” y las instituciones locales, las cuales -entendemos- canalizan buena parte de las influencias provinciales, de departamento o de distrito. Esto es: comprendemos a las instituciones locales no sólo como estructura político-administrativa sino, también, en relación con los ciudadanos y parcialmente como vías de expresión de las aspiraciones de éstos<sup>38</sup>.

### **Préfets, prefetti, gobernadores y gobernadores. Representantes del gobierno e influencias locales**

En el mes de junio de 2014 se celebró en Oporto un seminario internacional titulado *Los gobiernos civiles de Portugal y la estructuración político-administrativa del Estado en Occidente*<sup>39</sup>. Los organizadores trataron de establecer una visión comparada entre los *governadores civis* y las instituciones homólogas en España,

---

<sup>36</sup> SAUNDERS, 1986.

<sup>37</sup> RHODES, 1999: pp. 122 y ss.

<sup>38</sup> Utilizamos el término ciudadanos para los cuatro países. Entendemos que había “ciudadanos” en las dictaduras (como mero miembro de una comunidad organizada), aun cuando no se produjera un ejercicio efectivo de la “ciudadanía” debido a la restricción de derechos. La alternativa posible sería recurrir al término *súbdito* para los casos español y portugués, aunque sería de difícil encaje para clasificar la situación de sus habitantes en los años sesenta o setenta.

<sup>39</sup> SOUSA, 2014.

Francia e Italia. En síntesis, de dicha comparación pudieron extraerse dos conclusiones. La primera fue la constatación de la falta de estudios nacionales realizados con enfoques homologables que facilitaran análisis comparativos. Pero, junto a esta carencia, se verificaron similitudes relevantes –algunas sorprendentes– entre los diversos tipos de representantes del gobierno central y su papel en las relaciones centro-periferia. Pasemos a comentar con más detalle estas dos conclusiones.

La ausencia de métodos y enfoques homólogos para establecer comparaciones en absoluto implica ausencia de estudios a escala nacional. Francia ocupa un indudable primer lugar en cuanto a número de publicaciones, debido a su mayor tradición en el terreno de la historia de las instituciones. Baste una ligera consulta de la *Revue française d'administration publique*<sup>40</sup> o la *Revue française de science politique* para comprender la magnitud de esta línea de investigación, frecuentada por juristas, politólogos, sociólogos e historiadores. De especial utilidad es el diccionario biográfico de prefectos que publicó René Bargeton como fuente para el diseño de una base de datos<sup>41</sup>, puesto que en ninguno de los demás países disponemos aún de diccionarios similares (a excepción de Portugal, que publicará uno próximamente). Naturalmente, muchos de los estudios disponibles en Francia no son propiamente análisis históricos y están centrados en el papel presente y futuro de los prefectos, en un mundo cada vez más globalizado que tiende hacia estados descentralizados (Marcou, Michel, Epstein, Gleizal, Mabileau, Bourdieu)<sup>42</sup>. Naturalmente, los estudios históricos encierran mayor interés para nuestro objetivo, sobre todo los centrados en la segunda mitad del siglo (Baruch, Borella, Le Lidec, Rouban), además de la obra clásica de Chapman sobre los prefectos y la Francia provincial<sup>43</sup>. De entre estos trabajos destacaría las aportaciones de Marc Olivier Baruch por cuanto ha explorado el comportamiento de los funcionarios en momentos de convulsión política como fueron el de la Francia de Vichy y la posterior liberación. La visión que nos proporciona sobre los mecanismos de adaptación y los procesos represivos en la Francia de los años cuarenta permite una sugestiva comparación con lo ocurrido en España, con sus diferencias y similitudes.

Además, Francia es también pionera en el análisis del poder local y su teorización (Biarez), el análisis *micro* de la administración (Dupuy-Thoenig) y el papel desempeñado por los burócratas y los notables locales como configuradores de un auténtico *pouvoir périphérique* (Grémion, Mabileau, Mény, Rondin)<sup>44</sup>. Un autor, Jean-Pierre Worms, puso en relación a los prefectos con los notables locales; sobre sus aportaciones volveremos más adelante<sup>45</sup>. Algunos autores han tratado asuntos

---

<sup>40</sup> De interés es el número monográfico: L'institution préfectorale. *Revue française d'administration publique*, n° 96 (oct-dec 2000).

<sup>41</sup> BARGETON, 1994.

<sup>42</sup> MARCOU, 135 (2010); MICHEL, 114 (2005); EPSTEIN (Mars 2000); GLEIZAL, 1995; MABILEAU, 3-4 (1997). El 17 y 18 de noviembre de 2011 se celebró en Toulouse un coloquio titulado *Figures du Préfet. Une comparaison européenne* sobre este tema. <http://www.ut-capitole.fr/colloque-international-figures-du-prefet-une-comparaison-europeenne--305721.kjsp> [consultado 15 febrero 2015].

<sup>43</sup> BARUCH, 1997, 2003 y 218 (2007); BORELLA, 2002; LE LIDEC, 120 (2006); ROUBAN, 108 (2003) y 317 (2000); CHAPMAN, 1955.

<sup>44</sup> BIAREZ, 3 (1988) y 1989; DUPUY y THOENIG, 1985; GRÉMION, 1977; MABILEAU, 1985; MÉNY, 1985; RONDIN, 1985.

<sup>45</sup> WORMS (1966).

escasamente explorados en nuestra historiografía como las políticas públicas (Laborier)<sup>46</sup>. Por último, otros trabajos presentan objetos de estudio y métodos más conocidos, como los análisis biográficos (Hihn), o extraen valioso fruto de la rica información que las prefecturas conservan para estudios históricos (Karila-Cohen)<sup>47</sup>.

La historiografía italiana sobre los *prefetti* tiene una obra clásica de referencia, similar a la ya citada de Chapman para los *préfets* galos: la titulada *The Italian Prefects: a Study in Administrative Politics*<sup>48</sup>. Le siguieron estudios realizados desde el campo del derecho en los años setenta (Porro, Casula)<sup>49</sup>. Pero habría que esperar algunos lustros –hasta finales de los noventa– para que floreciese una línea fecunda de investigaciones sobre este tema, lejos no obstante de la cantidad de estudios franceses. Actualmente, disponemos de monografías sobre los prefectos italianos para el período fascista, la liberación y la República hasta el año 1956 (Cifelli), la Italia del sur durante la segunda guerra mundial (Caminiti) y la época republicana hasta 2002 (Sepe), además de alguna otra obra de carácter general y biográfico (D’Urso)<sup>50</sup>. Con todo, esta línea de investigación en Italia tiene un enfoque centrado en los perfiles de esa élite administrativa y en su papel político-administrativo dentro de la estructura del Estado central (*Ministero dell’Interno*), relegando las relaciones centro-periferia a un plano secundario.

Portugal sí dispone de una bibliografía notable sobre *os governadores civis*, sin llegar al nivel de Francia pero sí por encima del de Italia o la propia España. Las fuentes disponibles se encuentran en los archivos de distrito y en el Archivo Nacional de Torre do Tombo, además de otros recursos publicados (discursos oficiales) localizables en la Biblioteca Nacional de Portugal<sup>51</sup>. No faltan tampoco en el caso

---

<sup>46</sup> LABORIER, 2003. En el mundo anglosajón se encuentra muy desarrollado el análisis, desde un punto de vista histórico, de las políticas públicas como respuesta ante acontecimientos inesperados o las consecuencias colaterales de esas políticas. Este es un campo casi inexplorado en España: DAVIES, 3 (2014); KNOWLES y KUNREUTHER, 3 (2014); 6, 92 (2014).

<sup>47</sup> HIHN, 2013; KARILA-COHEN, 79 (2010).

<sup>48</sup> FRIED, 1963.

<sup>49</sup> PORRO, 1972; CASULA, 1972.

<sup>50</sup> CIFELLI, 1990, 1999 y 2008; CAMINITI, 1997; SEPE, 2007; D’URSO, 2006. Hay que añadir la celebración de algún coloquio al respecto como, por ejemplo: *I Prefetti nell’Italia unita* (Florencia, 30 septiembre 2011).

<sup>51</sup> Como muestra de la cantidad de fuentes publicadas: *Acto de posse do governador civil da Guarda. Discurso da sua excelência o ministro do Interior, Dr. Alfredo Rodrigues dos Santos Júnior*, Lisboa, Comp. Nac. Editora, 1961; *Acto de posse do governador civil do Porto. Discurso da sua excelência o ministro do Interior, Dr. Alfredo Rodrigues dos Santos Júnior*, Lisboa, Comp. Nac. Editora, 1962; *Acto de posse do governador civil de Castelo Branco. Discurso da sua excelência o ministro do Interior, Dr. Alfredo Rodrigues dos Santos Júnior*, Lisboa, Comp. Nac. Editora, 1962; *Acto de posse do governador civil de Braga. Discurso da sua excelência o ministro do Interior, Dr. Alfredo Rodrigues dos Santos Júnior*, Lisboa, Comp. Nac. Editora, 1962; *Alocução proferida pelo presidente as Comissão concelhia de Estarreja da União Nacional Augusto César de Oliveira Marques Ramos no banquete de homenagem ao Senhor Governador Civil de Aveiro Dr. Manuel dos Santos Lousada, 19 de Dezembro de 1965*, sl, sf, sa; *Discurso pronunciado pelo Exmo. Governador civil de Évora, eng. Sílvio Belford de Cerqueira no dia 24 de Agosto de 1937 na Sala Nobre dos Paços do Concelho da cidade de Évora em Assembléia presidida por o sr. Ministro do Interior, dr. Mário Pais de Sousa*, Edição das Câmaras Municipais, 1937; Lourenço Pinto, Alfredo Eduardo: *Palavras proferidas no acto de posse do cargo de governador civil do distrito de Viana do Castelo, realizado no Ministério do Interior em 9/IX/1963*, Viana, 1963; Machado Ruivo, José Mário: *Discurso da entrada né função do Governador Civil de Braga, Dr. Francisco Carlos Leite Dourado*, Braga, 1972; Matos Ribeiro da Silva, Fernando Alberto: *Não basta reagir, é necessário agir. Cinco anos como governador civil, 1986-1990*, Braga, 1991.

portugués una primera obra de referencia publicada en los años sesenta (Lapa)<sup>52</sup> y un cierto número de estudios de gobernadores por distrito: los de los distritos de Oporto (Pereira), Horta (Araújo) y Vila Real (Sousa y Gonçalves)<sup>53</sup>. También hay algunos análisis sobre el proceso de reforma de la administración portuguesa, vinculados a una racionalización del Estado que terminó con la desaparición de los gobernadores en 2011 (Mendes)<sup>54</sup>. Pero lo que a nuestro entender presenta un mayor atractivo en la historiografía portuguesa es su giro hacia lo local siguiendo la estela de la francesa, es decir, los estudios que sitúan a los *governadores* dentro del contexto de las relaciones centro-mundo local. Y, al respecto, dos autores destacan por sus aportaciones: Maria Antónia Pires de Almeida y Fernando Ruivo<sup>55</sup>.

Si a este recorrido somero por la bibliografía disponible por países le añadimos los estudios realizados sobre España ya citados páginas atrás, estamos en condiciones de percatarnos de la variada tipología de los mismos: ni tienen los mismos enfoques, ni cubren los mismos períodos cronológicos. Obviamente, eso dificulta el establecimiento de síntesis que sean producto de visiones comparadas. Pese a todo, esta serie de trabajos sí nos permiten establecer una serie de comparaciones generales para destacar aspectos comunes y diferencias. De ese modo podremos entender mejor la dimensión del gobernador en su contexto y el alcance de las relaciones centro-periferia en España dentro del ámbito de los países de su entorno europeo más próximo.

El período elegido ha sido el que media entre los años 1940-1980 *grosso modo*, que corresponde con el franquismo y la transición en España, aunque los países restantes registraron también cambios de régimen en el transcurso de esos cuarenta años. Otro aspecto común es que todos los países seleccionados presentaban una estructura centralizada y todos ellos iniciarían procesos descentralizadores de mayor o menor vuelo a partir de los años ochenta (de hecho en España y en Portugal han desaparecido los gobernadores en 1997 y 2011 respectivamente<sup>56</sup>). Los cuatro disponían de representantes del gobierno en las provincias, distritos o departamentos desde el siglo XIX: Francia (1800), Portugal (1835), España (1849) e Italia (1861). Fue el modelo francés el que ejerció influencia decisiva sobre los demás, aunque cada país lo modificase para adaptarlo a sus circunstancias. En Italia y Francia, los prefectos serían funcionarios pertenecientes a un cuerpo prefectural; en España y Portugal serían personal de libre designación. Ser funcionario de carrera o no serlo marcó siempre una diferencia, pero hay que añadir que en los casos italiano y francés la influencia política estuvo muy presente de manera directa<sup>57</sup> o indirecta, al igual que

---

<sup>52</sup> LAPA, 1962.

<sup>53</sup> PEREIRA, 1951; ARAÚJO, 2007; SOUSA y GONÇALVES, 2002.

<sup>54</sup> MENDES, 119 (2006).

<sup>55</sup> PIRES DE ALMEIDA, 2008 y 2013; RUIVO, 2000.

<sup>56</sup> La desaparición de los gobernadores portugueses ha tenido lugar como consecuencia de un proceso de reducción de gastos en el sector público. En el caso español, la consecuencia de su desaparición ha sido la implantación de delegados del gobierno ante las comunidades autónomas y de subdelegados en las provincias. No está claro, en este caso, el ahorro de gastos; menos aún si tenemos en cuenta que las administraciones autonómicas han sucumbido a la tendencia de reproducir las estructuras de la central en sus regiones: en Andalucía, por ejemplo, hay delegaciones del gobierno autonómico en las ocho provincias, incluyendo la propia Sevilla.

<sup>57</sup> Un porcentaje mínimo de los *préfets* procedía de designaciones políticas o venía de la empresa privada (menos de un 20% normalmente). Mayor era, sin duda, la influencia política indirecta. ROUBAN, 317 (2000), pp. 527, 532 y 534.

en España y Portugal hubo ensayos para “funcionarizar” a los gobernadores mediante fórmulas corporativas. Un ejemplo fue la intención de los ex gobernadores españoles por organizarse corporativamente para la defensa de sus derechos durante una campaña que llevaron a cabo entre 1901 y 1902<sup>58</sup>. Como podía esperarse, nunca se acrisoló un cuerpo o grupo organizado de presión en los gobernadores españoles o portugueses, puesto que el requisito necesario de contar con la confianza gubernamental dificultaba los mecanismos de cohesión.

El número de representantes variaba mucho de uno a otro país: del centenar en Francia o Italia a la veintena de Portugal, pasando por el medio centenar destacado en las provincias españolas. Pese a la heterogeneidad de los estudios disponibles, podemos hacer algunas comparaciones cuantitativas parciales. Una tónica habitual fue la presencia mayoritaria en este tipo de cargos de licenciados, sobre todo en Derecho por abrumadora mayoría. La permanencia media de un gobernador se extendió por algo más de tres años en el caso español, elevándose a 3,70 años en Portugal, mientras que Italia arroja un resultado oscilante entre los 3,23 y los 1,41 años<sup>59</sup>. No obstante, todas ellas son medias que cambian mucho según el período cronológico analizado; sabemos, por ejemplo, que los gobernadores fueron relativamente más estables en España y Portugal durante las dictaduras que en los años de sus transiciones democráticas. En cuanto a su origen socio-profesional, los prefectos franceses eran producto de una carrera administrativa en la que ingresaban por debajo de los treinta años hasta alcanzar la prefectura pasados los cuarenta; la mayoría de los gobernadores españoles y portugueses –un poco más jóvenes– llegaban al cargo de gobernador tras haber desempeñado otras responsabilidades públicas (en la Administración o en el partido) o una profesión determinada (profesores, notarios, ingenieros). Los profesores, por ejemplo, fueron más habituales en Portugal que en España después de 1974, al igual que la presencia de militares fue algo más elevada entre los gobernadores españoles que entre los portugueses durante las dictaduras<sup>60</sup>.

Un asunto interesante es el de la procedencia geográfica, para la que no tenemos datos disponibles de Portugal. Pero sí resulta muy llamativa la procedencia mayoritaria de los *prefetti*: más del 40% de ellos procedían de las regiones del sur (Campania y Sicilia). En España no se observa un sesgo tan acusado, pero Andalucía, Castilla La Vieja y Madrid, seguidos de Aragón, Santander y Galicia agrupaban al 60% de los gobernadores del período 1939-1958<sup>61</sup>. En Francia, Rouban indica que los prefectos de la IV República proceden sobre todo de la región de París, del sudoeste y de la región Ródano-Alpes<sup>62</sup>. Teniendo en cuenta que esos porcentajes han sido elaborados sin perder de vista el porcentaje de población total de esas zonas, creemos que estos sesgos merecerían lecturas más atentas; curiosamente, ninguna de las zonas de origen de estos representantes del poder central muestra identidades significativas en competencia con la pertenencia a sus unidades nacionales respectivas.

---

<sup>58</sup> TORRE-VÉLEZ, 1902.

<sup>59</sup> Los datos están extraídos de nuestra base de datos, de Ministério da Administração Interna-Secretaria-Geral: *Governadores civis, 1835-2008*, (Lisboa, 2008) y de SEPE, 2007: pp. 369-370.

<sup>60</sup> Comparativa de nuestra base de datos con los datos aportados por PIRES DE ALMEIDA, 2013: cuadros 3 y 4.

<sup>61</sup> SEPE, 2007; p. 343. Ponce Alberca, Julio: “Los gobernadores civiles en el primer franquismo” (en prensa).

<sup>62</sup> ROUBAN, 108 (2003): p. 554.

Mucho es, pues, lo que queda por hacer en lo tocante a comparaciones cuantitativas para terminar de perfilar esta radiografía aproximada de estos representantes del gobierno. De hecho, hemos proporcionado algunas grandes cifras o tendencias mayoritarias, aunque excepciones hay para todos los gustos. Los aspectos cualitativos, sin embargo, muestran un panorama más despejado. Y por lo que a este trabajo se refiere, creemos de interés abordar la mentalidad del gobernador y sus relaciones tanto con el poder central como con el territorio bajo su mando.

Por “mentalidad” quiero aludir a las concepciones que tenía el gobernador del cargo que ocupaba, del entorno que debía gobernar, de su papel y de la actuación que debía llevar a cabo. Ahí se combinaban ideales (no necesariamente políticos) con asuntos más prácticos y particulares: el buen desempeño de una prefectura podía significar una promoción para el funcionario de carrera y un Gobierno Civil podía representar el trampolín de salida de una trayectoria política ascendente. Ante tal situación, la respuesta de la mayor parte de los designados solía ser la misma: conducirse con prudencia, ser ecuánime, alejarse de las disputas políticas e intentar contentar a todos. En Francia se decía que “la meilleure politique pour un préfet c’est de ne pas faire de politique”, siendo la prefectura « une maison de conciliation et de réconciliation »<sup>63</sup>. Quizás si comparásemos a los gobernadores de la Restauración canovista y a los prefectos de la III República encontraríamos un mayor contraste entre unos y otros en relación a su papel político. Y tenemos nuestras dudas. Pero lo que hemos observado en la mayor parte de los gobernadores del franquismo no son furibundos falangistas dispuestos a dejar sentir su autoridad a toda costa. ¿Los hubo? Sí, sin duda. Pero habitualmente fueron aquellos que desempeñaron un Gobierno Civil por poco tiempo y con escasas posibilidades de promoción posterior. Lo ocurrido en León es una buena muestra: en 1937 llegó un gobernador (Vicente Sergio Orbaneja) que no estaba especialmente capacitado para la diplomacia y chocó con Francisco Roa de la Vega (antiguo alcalde de León durante la dictadura y hombre adscrito a la derecha conservadora). El gobernador se consideraba un auténtico “Poncio” hasta el punto de arrojar un tomo del *Aranzadi* por la ventana ante las observaciones legales que le hacía el secretario del Gobierno Civil. Roa se entrevistó con el ministro del Interior, Severiano Martínez Anido (viejo conocido suyo de los años veinte) y consiguió el traslado del impulsivo gobernador a otra provincia. Años más tarde, Roa también tuvo un roce con otro gobernador civil (Carlos Pinilla) y, tras año y pico de estancia, respiró al ver cómo destinaban al “Poncio” a la División Azul (al igual, por cierto, que Sergio Orbaneja, que estaba por entonces como gobernador en Murcia y, según nuestras informaciones, mantenía los mismos ímpetus, lo que lo convirtió en apto para ser enviado a las trincheras nevadas en la URSS). La estabilidad en León llegó cuando fue nombrado gobernador Carlos Arias Navarro, quien estuvo allí entre 1944 y 1949, manteniendo una buena relación con Roa de la Vega. Posteriormente, Arias fue gobernador en otras dos provincias y continuó su carrera política hasta la presidencia del gobierno<sup>64</sup>.

Suele tenerse la percepción de que los gobernadores bajo la dictadura franquista tuvieron un poder superlativo, probablemente por la comparación con los del período democrático, cuyas competencias fueron adaptadas –y recortadas– a partir

---

<sup>63</sup> VV.AA., 1978: p. 148.

<sup>64</sup> ROA RICO, 1998: pp. 15 y ss. Arias Navarro es conocido por su labor como fiscal en Málaga durante la guerra y como presidente del gobierno años más tarde, pero su paso por gobiernos civiles es mucho más desconocido.

de 1980, en el contexto del desarrollo del Estado autonómico. Sin embargo, vistas en perspectiva, las atribuciones legales de los gobernadores franquistas no fueron mucho mayores que las de los de la Segunda República, la dictadura primorriverista o la Restauración<sup>65</sup>. Otra cosa es que tuvieran una *autoridad* mayor, esto es: un poder delegado por un régimen surgido de una guerra civil y una dura represión que no admitía rupturas del orden. El respeto al *señor gobernador* estaba asegurado de entrada. Pero saber gestionar esa ventaja conferida por la imagen de autoridad era la clave del éxito de su gestión. En este aspecto, los gobernadores o los prefectos en los países analizados debían sujetarse a un comportamiento similar, adaptándose a las circunstancias con el mayor tacto posible. Y ello pese a que en España no podía criticarse abiertamente la labor de un representante del gobierno, como sí era posible en Francia, Italia e, incluso, Portugal. La carta abierta al gobernador de Braga que escribió Santos Simões en 1973 hubiera sido impensable en España donde, como mucho, podía criticarse a algún representante de la política local<sup>66</sup>.

Los gobernadores se movían en los cuatro países analizados entre dos intereses: los del gobierno que les había nombrado y los de las instituciones locales situadas en el territorio bajo su mandato. Tres posibles situaciones pueden darse. La primera es la que podemos denominar *imposición*. El representante del gobierno se impone en la provincia o el distrito con total docilidad por parte de las autoridades locales. Quita y pone ayuntamientos (en regímenes sin elecciones ni autonomía local) o impide la canalización de problemas hacia el gobierno central. Este sería un modelo perfectamente centralizado y jerárquico donde la subordinación local sería completa. El otro extremo sería el de la *resistencia* absoluta: las autoridades locales rechazan la autoridad del representante del poder central y se imponen a él o éste carece de competencias. En este esquema, la autonomía local podría campar a sus anchas y la función del gobernador se reduciría a lo meramente decorativo. Dentro de una dictadura, esa situación se traduciría en una grave crisis de autoridad que aconsejaba el reemplazo del gobernador. En medio de ambos extremos se situaría la *transacción*. Y este el modelo que mejor se ajusta a lo observado en los cuatro países. Dentro del mismo, se produce un intercambio de beneficios entre el gobernador y los representantes locales. El gobernador consigue del mundo local la colaboración para la satisfacción de los intereses gubernamentales, a cambio de que actuar como canalizador de aspiraciones locales e, incluso, como “conseguidor”. Ese modelo *transaccional* presenta matices y variantes en función del nivel de autonomía (y, por tanto, de democracia) del país, pero baste leer la correspondencia de los gobernadores en España o en Portugal (en el archivo de la Universidad de Navarra o en la Torre do Tombo) para percatarnos de la presencia de transacciones similares bajo regímenes dictatoriales. En todos los países se contempla la búsqueda de un equilibrio entre los intereses del centro y la periferia. Lo contrario –un gobernador enfeudado a los intereses locales en detrimento del poder central o un gobernador situado de espaldas a la provincia– anunciaban un probable fracaso.

Los regímenes pueden ser muy distintos, pero las estructuras administrativas no se transforman tanto. Y lo cierto es que un representante del gobierno tenía ante

---

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, el papel de los gobernadores en el Estado liberal en TOSCAS-AYALA, 5 (2010). En la república, el *desmoche* de ayuntamientos fue una práctica habitual por parte de los gobernadores, que obedecían las consignas del gobierno. Sobre la “mentalidad” y estilo de uno de aquellos gobernadores, APARICIO ALBIÑANA, 1936.

<sup>66</sup> SIMÕES, 1973.

todo que hacerse cargo de la cabeza administrativa del territorio bajo su mando. Adoptando esa óptica podemos distinguir, siguiendo a Worms, hasta cuatro convergencias de intereses entre gobernadores/prefectos y las autoridades locales. Dichas convergencias son: (1) la superación de conflictos dentro del establecimiento de un poder *suprapolítico* (en Francia esto suponía situarse por encima de los partidos y en España se traduciría en un énfasis por lo administrativo); (2) el cumplimiento del reglamento dentro de una interpretación adaptada del mismo (práctica bastante extendida, como sabemos); (3) el control de los servicios técnicos (las autoridades locales preferían tratar con el gobernador/prefecto que con los numerosos delegados ministeriales: de ahí, por ejemplo, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos presidida por el gobernador en España); y (4) mantener una relación fluida con el centro<sup>67</sup>.

Estos planteamientos invitan a repensar las relaciones centro-periferia en los estados contemporáneos y, desde luego, en los países y período analizados pese a las diferencias en el tipo de régimen. Los sistemas político-administrativos locales no parecen responder tanto a una concepción clásica de relaciones verticales como a un modelo más complejo al que se ha denominado de *regulación cruzada*. La recopilación de normas legales no nos permite conocer el funcionamiento del mundo local porque, como afirma el portugués Ruivo, “existen disfunciones y efectos perversos de índole variada, inducidos por las prácticas institucionales y por determinadas constricciones del ambiente”<sup>68</sup>. Hay mecanismos informales de relación institucional a nivel local que deben tenerse muy en cuenta, en el mismo sentido apuntado por Worms. La constatación de la presencia de esa *regulación cruzada* (vertical y, a la vez, horizontal) se manifiesta claramente cuando observamos que el grado de integración organizacional del sistema local es inferior a la integración jurídica del régimen administrativo. Casi la misma diferencia que hay entre realidad y norma.

Pero la revisión de las relaciones centro-periferia local nos conduce a otras cuestiones. Una de ellas es por qué la presencia del Estado no es homogénea en todo el territorio de una nación determinada. La eficacia –y no digamos la eficiencia– de la Administración varía de unas provincias/distritos/departamentos a otras. Baste observar la velocidad con la que había que reemplazar a gobernadores o prefectos de un destino considerado “difícil”. Ser *préfet* en Córcega no es lo mismo que serlo en Burdeos; ser enviado como *prefetto* a Reggio Calabria nunca fue igual que en la cómoda Génova; un gobernador en Guipúzcoa debía hacer frente a problemas que no se daban en Soria; y en Portugal los gobernadores de Vila Real no veían su misión en la misma clave que los de Oporto. Esto nos invita a repensar la concepción unitaria que habitualmente tenemos del Estado-nación como construcción compacta y que puede ser perfectamente extensible a las declaradas comunidades nacionales de carácter subestatal, que también se declaran similarmente compactas<sup>69</sup>.

No pocos son los temas que se han quedado fuera de estas páginas. Uno de ellos es el de la adaptación y supervivencia de estos representantes del poder central en los tránsitos de régimen y, en su caso, la represión sobre los mismos.

---

<sup>67</sup> WORMS (1966): pp. 261-270.

<sup>68</sup> RUIVO, 2000: p. 52.

<sup>69</sup> Sobre las formas y tendencias actuales de las relaciones entre los estados y las colectividades territoriales, VANDELLI, 121-122 (2007).

Mencionemos tan sólo que en el caso español, la totalidad de los gobernadores republicanos fue reemplazada y casi todos represaliados tras la guerra (lo que no ocurriría entre 1975 y 1979). En Portugal, todos los *governadores* fueron nuevos tras el 25 de abril. Pero en Italia –donde los *prefetti* eran funcionarios– los mecanismos de supervivencia corporativa actuaron y el retorno de los prefectos de “carrera” se impuso al conjunto de los designados durante la *Liberazione*<sup>70</sup>. En Francia, un 14% de los prefectos de la IV República procedía de los tiempos de la III República (un 7%) y de la época Vichy (otro 7%)<sup>71</sup>. Lo curioso es que los estilos de gobierno en buena parte de estos representantes no cambiasen tan radicalmente como aparentaban los regímenes que los habían nombrado. Andando los lustros incluso muestran similitudes en los países aquí estudiados, como hemos intentado exponer en estas páginas que no pretenden ser otra cosa que una propuesta de debate para este Seminario de Historia, al cual agradezco su invitación para exponer estas ideas un tanto deslavazadas.

## Bibliografía

Aguilar, Miguel Ángel, *Las últimas Cortes del franquismo*, Barcelona, Avance, 1976.

Álvarez Álvarez, Julián, *Burocracia y poder político en el régimen franquista*, Madrid, INAP, 1984.

Aparicio Albiñana, José, *Para qué sirve un gobernador... Impresiones ingenuas de un ciudadano que lo ha sido dos años de las provincias de Jaén y Albacete*, Valencia, La Semana Gráfica, 1936.

Araújo, Valente, *O resgatar de uma memória. Sub-prefeitos, administradores gerais, governadores civis do distrito autónomo de Horta (1831-1975)*, Horta, Nova Gráfica, 2007.

Arco Blanco, Miguel Ángel del, “¿Fascismo en las instituciones del franquismo?” Coloquio *Identidades fascistas. Fascistización y desfascistización e España*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2013. Disponible en:

[http://grupsderecerca.uab.cat/republicaidemocracia/sites/grupsderecerca.uab.cat/republicaidemocracia/files/P\\_ARCO.pdf](http://grupsderecerca.uab.cat/republicaidemocracia/sites/grupsderecerca.uab.cat/republicaidemocracia/files/P_ARCO.pdf). [consultado el 26 de febrero de 2014].

Baena del Alcázar, Mariano, *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999.

Bachrach, Peter y Baratz, Morton S., “Decisions and nondecisions: an analytical framework” en *American Political Science Review*, 57-3 (1963).

Barnes, Barry, *La naturaleza del poder*, (Barcelona, Pomares-Corredor, 1990).

Baruch, Marc Olivier, *Servir l'état français. L'administration en France de 1940 à 1944*, (Paris, Fayard, 1997).

Baruch, Marc Olivier, *Une poignée de misérables. L'épuration de la société française après la Seconde Guerre Mondiale*, (Paris, Fayard, 2003).

Baruch, Marc Olivier, « L'empire (des fonctionnaires) du milieu » en *Le Mouvement Social*, nº 218 (2007), pp. 5-11.

Bañón Martínez, Rafael, *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)*, Madrid, INAP, 1978.

Balfour, Sebastian, “La dictadura franquista y los modelos totalitarios y autoritarios en Europa” en Navajas Zubeldia, Carlos y Iturriaga Barco, Diego (coords.), *Crisis, dictaduras, democracia: I*

---

<sup>70</sup> CIFELLI, 2008.

<sup>71</sup> ROUBAN, 108 (2003): p. 552.

*Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de La Rioja, 2008; pp. 39-43.

Barbosa, Livia, "Cultura administrativa: una nueva perspectiva de las relaciones entre antropología y administración" en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, nº 2 (2002), pp. 29-57.

Bargeton, René, *Dictionnaire biographique des préfets, septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives Nationales, 1994.

Bayart, Jean-François, *The Illusion of Cultural Identity*, (Chicago, University Press, 2005).

Beltrán Villalba, Miguel, *La élite burocrática española*, Madrid, Ariel-Fundación Juan March, 1977.

Bernal García, Francisco, *El sindicalismo vertical. Burocracia, control laboral y representación de intereses en la España franquista (1936-1951)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Asociación de Historia Contemporánea, 2010.

Biarez, Sylvie, *Le Pouvoir Local*, Paris, Économica, 1989.

Biarez, Sylvie, "Théorie du Pouvoir Local en France" en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 3 (1988).

Borella, François (dir), *Le préfet, 1800-2000. Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 2002.

Bourdieu, Pierre, "Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements" en *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 81-82 (1990).

Cajal Valero, Arturo, *El gobernador civil y el Estado centralizado en el siglo XIX*, Madrid, INAP, 1999.

Calvo Vicente, Cándida, "Los gobernadores civiles en Guipúzcoa durante el primer franquismo" en Tusell Gómez, Javier (coord.), *El régimen de Franco, 1936-1975: política y relaciones exteriores*, Madrid, UNED, 1993), vol. I; pp. 19-28.

Caminiti, Luciana, *Prefetti e classe dirigente nel "Regno del Sud" 1943-1945*, Milano, FrancoAngeli, 1997.

Canales Serrano, Antonio Francisco, "Las lógicas de la victoria. Modelos de funcionamiento político local y provincial bajo el primer franquismo", *II Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert-FEIS, 1995; pp.74-82.

Casula, P., *I Prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Milano, Giuffrè, 1972.

Cavalli, Luciano, *Carisma. La calidad extraordinaria del líder*, (Buenos Aires, Losada, 1999).

Cazorla Sánchez, Antonio, "Dictatorship from Below: Local Politics in the Making of the Francoist State, 1937-1948", *The Journal of Modern History*, nº 4 (Dec. 1999); pp. 882-901.

Cazorla Sánchez, Antonio y Rodríguez Barreira, Óscar, "Hoy Azaña, mañana... Franco: una microhistoria de caciquismo en democracia y dictadura. Berja (Almería), 1931-1945", *Hispania*, nº 229 (2008), pp. 471-501.

Chapman, Brian, *The Prefects and Provincial France*, Allen & Unwin, 1955.

Cifelli, Alberto, *I Prefetti della Repubblica (1946-1956)*, Roma, Ministero dell'interno, 1990.

Cifelli, Alberto, *I prefetti del regno nel ventennio fascista*, Roma, SSAI, 1999.

Cifelli, Alberto, *L'Istituto prefettizio dalla caduta del Fascismo All'Assemblea Costituente. I Prefetti della Liberazione*, Roma, SSAI, 2008.

Clara, Josep, “Militarismo político y gobiernos civiles durante el franquismo”, *Anales de Historia Contemporánea*, nº 18 (2002); pp. 451-468.

Clara, Josep, “La transición vista desde los gobiernos civiles”, *Anales de Historia Contemporánea*, nº 20 (2004); pp. 143-166.

Clara, Josep, “El Gobernador, el Prefecto y los exiliados republicanos en los Pirineos orientales”, *Anales de Historia Contemporánea*, nº 23 (2007); pp. 573-596.

Clark, Kenneth B., *El patetismo del poder*, (FCE, 1976).

Cuesta, Josefina (coord.), *La Depuración de Funcionarios bajo la dictadura franquista, 1936-1975*, Madrid, Fundación Largo Caballero, 2009; pp. 298-311. Disponible en:

<http://www.todoslosnombres.org/php/verArchivo.php?id=4950>. [consultado el 24 de febrero de 2014].

Davies, Gareth, « Introduction : The American Politics of Disaster from the Civil War to the Present » en *The Journal of Policy History*, vol. 26, nº 3 (2014), pp. 299-304.

Davies, Gareth, “The Emergence of a National Politics of Disaster, 1865-1900” en *The Journal of Policy History*, vol. 26, nº 3 (2014), pp. 305-326.

Dávila y Fernández de Celis, Sancho, *Las Cortes españolas*, Madrid, Impr. Magerit, 1971.

Díaz Nosty, Bernardo, *Las Cortes de Franco: 30 años orgánicos*, Barcelona, Dopesa, 1972.

Dóriga Tovar, César, “El cargo de Gobernador Civil y Jefe Provincial del Movimiento en el Nuevo Estado español”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 156 (nov/dic 1967); pp. 145-167.

Dupuy, F. y Thoenig, J-C., *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

Dusso, Giuseppe (coord.), *El poder. Para una historia de la filosofía política moderna*, (México, Siglo XXI, 2005).

D'Urso, Donato, *Pagine sparse. Prefetti nella storia*, Roma, 2006.

Epstein, Renaud, « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le *pouvoir périphérique* » en *Pouvoirs Locaux. Les cahiers de la décentralisation*, (Mars 2000).

Fábregas del Pilar, José María, *Políticos y funcionarios. Cuestiones candentes realidades españolas*, Madrid, Editorial Reus, 1932.

Ferrero, Guglielmo, *El poder: los genios invisibles de la ciudad*, (Buenos Aires, Interamericana, 1943).

Focardi, Giovanni, *Magistratura e fascismo. L'amministrazione della giustizia in Veneto, 1920-1945*, Venezia, Marsilio Editori, 2012.

Fried, Robert C., *The Italian Prefects: a Study in Administrative Politics*, Yale University Press, 1963.

García Mañá, Luis Manuel, *De los corregidores a los gobernadores civiles de Orense*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1986.

Garrorena Morales, Ángel, *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco: apuntes para un análisis crítico*, Murcia, Universidad, 1977.

Gil Honduvilla, Joaquín, *Justicia en guerra : bando de guerra y jurisdicción militar en el bajo Guadalquivir*, Sevilla : Taller de Editores Andaluces, 2007.

Gil Pecharromán, Julio, *El Movimiento Nacional (1937-1977)*, Barcelona, Planeta, 2013.

Gleizal, J.J., *Le retour des préfets ?*, Paris, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

González Madrid, Damián-Alberto, “Gobernadores y prefetti (1922-1945)” en *V Encuentro de investigadores del franquismo*, (Albacete, 2003). Las ponencias de este encuentro en: Ortiz Heras,

- Manuel (coord.), *Memoria e Historia del franquismo. V Encuentro de Investigadores del franquismo*, Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha, 2005.
- Grandío Seoane, Emilio, "Problemas en la construcción del "Nuevo Estado" (Galicia 1936-1939)", *Historia y Comunicación Social*, nº 6 (2001); pp. 215-228.
- Grémion, Pierre, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1977.
- Grémion, Pierre, "Introduction à l'étude du système politico-administratif local" en *Sociologie du Travail*, 1 (1977).
- Guerrero, Omar, "Acerca de la cultura administrativa" en *Anuario. Seminario de Cultura Mexicana*, nº 0 (2007-2008), pp. 57-89.
- Guzzini, Stefano, "The Concept of Power: a Constructivist Analysis" en *Millenium. Journal of International Studies*, 22 (2005).
- Herman, Edward S. y Chomsky, Edward, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, 1988.
- Herrero Tejedor, Fernando, *La figura del gobernador civil y jefe provincial del Movimiento*, Madrid, Nuevo Horizonte, 1962.
- Heywood, Henry, *Introducción a la teoría política*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- Hihn, Anna, *Jean Chaintron, un militant communiste dans la Préfecture. Jean Chaintron, préfet de la Haute-Vienne (1944-1947)*, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne-Master Histoire des sociétés occidentales contemporaines, 2013 :  
[http://dumas.ccsd.cnrs.fr/docs/00/83/91/66/PDF/HIHN\\_Anna\\_mA\\_moire\\_Jean\\_Chaintron.pdf](http://dumas.ccsd.cnrs.fr/docs/00/83/91/66/PDF/HIHN_Anna_mA_moire_Jean_Chaintron.pdf)  
 (Consultado el 16 Mayo 2014).
- Hyndess, Barry, *Disertaciones sobre el poder*, (Madrid, Talasa, 2007).
- Jeambar, Denis y Rocaute, Yves: *Elogio de la traición. Sobre el arte de gobernar por medio de la negación*, (Barcelona, Gedisa, 1999).
- Kalyvas, Stathis N.: *La lógica de la violencia en la guerra civil*, Madrid, Akal, 2010.
- Karila-Cohen, Pierre, "Les préfets ne sont pas des collègues. Retour sur une enquête" en *Genèses*, nº 79 (juin 2010), pp. 116-134.
- Knowles, Scott Gabriel y Kunreuther, Howard: "Troubled Waters: The National Flood Insurance Program in Historical Perspective" en *The Journal of Policy History*, vol. 26, nº 3 (2014), pp. 327-353.
- Laborier, Pascale y Trom, Danny, "Introduction" en *CURAPP: Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp. 5-22.
- Laborier, Pascale, « Historicité et sociologie de l'action publique » en *CURAPP: Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp. 419-462.
- Lanero Táboas, Mónica, *Una milicia de la justicia: la política judicial del franquismo (1936-1945)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- Lapa, Albino, *Governadores Civis de Portugal*, Lisboa, Gráfica Santelmo, 1962.
- Lasswell, Harold, *Politics: Who Gets What, When and How*, (Nueva York, McGraw-Hill, 1936).
- Le Lidec, Patrick, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la Quatrième République » en *Revue française d'administration publique*, nº 120 (2006/4), pp. 695-710.
- Leftwitch, Adrian, *¿Qué es la política?*, (México, FCE, 1987).

- Levi, Margaret, *Of Rule and Revenue*, (Los Ángeles, University of California Press, 1988).
- Levi, Margaret, "The State of the Study of State" en Katznelson, Ira y Milner, Helen V. (eds.): *Political Science: State of the Discipline*, (Washington, American Political Science Association, 2002).
- Luhman, Niklas, *Poder*, (Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1985).
- Lukes, Steven, *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI, 2007.
- Maestre Rosa, Julio, *Procuradores en Cortes: 1943-1976*, Madrid, Tecnos, 1977.
- Mabileau, Albert (dir.), « A la recherche du 'local' » en *Politix*, 1994, Vol. 7.
- Mabileau, Albert, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie » en Grawitz, Madeleine y Leca, Jean: *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 2.
- Mabileau, Albert, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation » en *Revue française de science politique*, n° 3-4 (1997), pp. 340-376.
- Marcou, Gérard, « Le représentant territorial de l'État et le fait régional dans les États européens » en *Revue française d'administration publique*, n° 135 (2010/3), pp. 567-582.
- Marín i Corbera, Martí, "Los gobernadores civiles del franquismo, 1936-1963: Seis personajes en busca de autor", *Historia y Política*, n° 29 (Enero/Junio 2013); pp. 269-299.
- Medina Núñez, Ignacio, "El nuevo Corporativismo", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, n.2 (enero-abril 1995), pp. 193-229.
- Mendes, Joana, « La réforme du système administratif portugais : new public management ou État néo-wébérien ? » en *Revue française d'administration publique*, n° 119 (2006/3), pp. 533-553.
- Mény, Yves, « Les politiques des autorités locales » en Grawitz, Madeleine y Leca, Jean: *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 4.
- Mercadal Bagur, Deseado, *El mando civil en Menorca: subgobernadores y delegados del gobierno (1857-1998)*, Menorca, Edicions Llevant, 1998.
- Michel, Valérie, « Décentralisation européenne et déconcentration nationale : les modalités d'Européanisation des services territoriaux de l'État » en *Revue française d'administration publique*, n° 114 (2005/2), pp. 219-228.
- Mirambell i Belloc, Enric, *Historia del Gobierno Civil de Girona*, Madrid, Ministerio del Interior, 1992.
- Moral, Joaquín del: *Oligarquía y "enchufismo"*, Madrid, Imprenta de Galo Sáez, 1933.
- Morales Moya, Antonio (coord.), *Las claves de la España del siglo XX. T.II. La organización del Estado*, Madrid, Sociedad Estatal Española Nuevo Milenio, 2001.
- Moreno González, Remigio, *Yo acuso... (Ciento treinta y tres días al servicio del Gobierno de Madrid)*, Tángier, Imprenta F. Erola, 1938.
- Moreno Sáez, Francisco, "La transición en Alicante vista desde el Gobierno Civil", *Calendura*, n° 2 (2000); pp. 71-130.
- Muñoz Llinás, Jaime Ignacio, "La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918", *Revista de Derecho UNED*, n° 12 (2013), pp. 595-618.
- Navajas Zubeldia, Carlos y Rivero Noval, M.C., "La militarización del Gobierno Civil de la provincia de Logroño en las dictaduras de Primo de Rivera y Franco: análisis comparativo", *Berceo*, n° 128 (1995); pp. 215-228.

Nicolás Marín, María Encarna, “Los gobiernos civiles en el franquismo: la vuelta a la tradición conservadora en Murcia (1939-1945)” en TUSELL, Javier y et al. (eds.), *El régimen de Franco (1936-1975). Política y relaciones exteriores*, Madrid, UNED, 1993; pp. 135-150.

Nieto García, Alejandro, “Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios” en VV.AA.: *Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974.

Olaya Morales, Francisco, *Los traidores de la Guerra Civil: el papel de los funcionarios, los oligarcas y las potencias extranjeras durante la contienda nacional*, Barcelona, Belacqva, 2005.

Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, (Madrid, FEMP-INAP-CEPC, 2003).

Orella Martínez, José Luis, *La formación del Estado nacional durante la guerra civil*, Madrid, Actas, 2001.

Ortiz Heras, Manuel, “El liderazgo de los gobernadores civiles como institución básica de la administración provincial”, *II Encuentro de Investigadores del Franquismo*, vol.I, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil-Albert-FEIS, 1995; pp. 181-188.

Pemartín, José, *¿Qué es “lo nuevo”? Consideraciones sobre el momento español presente*, Madrid, Espasa-Calpe, 1940.

Pereira, António Manuel, *Os governadores civil do distrito do Porto*, Porto, Edições Marãnus, 1951.

Pérez de la Canal, Miguel Ángel, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles (1812-1958)*, Madrid, Secretaría general Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964.

Pernaute, M<sup>a</sup> Ángeles, *El poder de los cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, Madrid, INAP, 1978.

Perri, “Explaining unintended and unexpected consequences of policy decisions: comparing three British governments, 1959-74”, *Public administration*, 92, 3 (2014), pp. 673-691.

Pettenghi Lachambre, José Aquiles, *Detrás del silencio: el trágico destino de los gobernadores civiles de Cádiz en la II República*, (Cádiz, Artepick TM, 2009).

Pires de Almeida, Maria Antónia, *O Poder Local do Estado Novo à Democracia. Presidentes de Câmara e Governadores Civis, 1936-2012*, Lisboa, Edição de autor, 2013.

Pires de Almeida, Maria Antónia, “Party Politics in Portugal: municipalities and central government”, *European Societies*, n° 10, vol. 3, pp. 357-378. «Party politics in Portugal: municipalities and central government», *European Societies*, vol. 10, n° 3, Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, 2008, pp. 357-378.

Ponce Alberca, Julio (coord.), *Guerra, Franquismo y Transición. Los gobernadores civiles en Andalucía (1936-1979)*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces-Consejería de Presidencia, 2008.

Ponce Alberca, Julio, “El Estado en las provincias: gobernadores, diputaciones y ayuntamientos” en Nicolás, Encarna y González, Carmen, *Mundos de ayer*, Murcia, Universidad, 2009; pp. 99-122.

Ponce Alberca, Julio, “Franquismo y movimiento obrero en Andalucía” en Cruz Artacho, Salvador y Ponce Alberca, Julio (coords.), *El mundo del trabajo a la conquista de las libertades*, Jaén, Universidad, 2011, pp. 181-217.

Ponce Alberca, Julio, “Poder, adaptación y conflicto. Gobernadores civiles e intereses locales en la España de Franco (1939-1975)” en Segura, Antoni, Mayayo, Andreu y Abelló, Teresa (eds.), *La dictadura franquista: la institucionalización de un régimen*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2012; pp. 96-109.

Ponce Alberca, Julio, “Estado, poder y administración: los gobiernos civiles en la España contemporánea”, en Sousa, Fernando de (coord.): *Os Governos Civis de Portugal e a Estruturação Política-Administrativa do Estado no Ocidente*, Porto, CEPESSE, 2014, pp. 137-160.

Porro, A., *Il Prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*, Milano, Giuffrè, 1972.

Quirosa-Cheyrouze Muñoz, Rafael, “Los consejos municipales: una nueva articulación del poder local en la retaguardia republicana”, *HAOL*, nº 4 (2013), pp. 115-126.

Rhodes, Roderick Arthur W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Ashgate, 1999.

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 politico-administratif”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, tomo VIII (1972); pp. 441-474.

Risques, Manuel, *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*, Barcelona, Publicacions de Labadía de Montserrat, 1995.

Risques, Manuel, *L’Estat a Barcelona: Ordre public i governadors civils*, Barcelona, Editorial Base, 2012.

Roa Rico, Juan Manuel, *Francisco Roa de la Vega y los gobernadores civiles*, León, Imprenta Moderna, 1998.

Rodríguez Barreira, Óscar, *Miserias del poder. Los poderes locales y el nuevo Estado franquista, 1936-1951*, Valencia, Universitat, 2013,

Rodríguez Olazábal, José, *La administración de justicia en la guerra civil*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1996.

Rouban, Luc, « Les préfets entre 1947 et 1958 ou les limites de la république administrative » en *Revue française d’administration publique*, nº108 (2003/4), pp. 551-564.

Rouban (Luc), « Les préfets sous la Cinquième République 1958-1997 », *Revue administrative*, 317, (septembre-octobre 2000), pp. 522-534.

Rondin, Jacques, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

Ruano de la Fuente, José Manuel, *La Administración española en guerra*, Sevilla, IAAP, 1997.

Ruivo, Fernando, *O Estado labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento, 2000.

Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio, “Autoridades locales y partidos políticos en Andalucía durante la Segunda República” en *REIS*, nº 5 (1979), pp. 167-181.

Russell, Bertrand, *Power. A New Social Analysis*, (Routledge, 2004).

Sánchez Recio, Glicerio, *Justicia y guerra en España : los tribunales populares, (1936-1939)*, Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil Albert, 1991.

Sanz Alberola, Daniel, *La implantación del franquismo en Alicante: el papel del Gobierno Civil (1939-1946)*, Alicante, Universidad, 1999.

Sanz Hoya, Julián, “Camarada gobernador. Falange y los gobiernos civiles durante el primer franquismo” en Nicolás Marín, María Encarna y González Martínez, Carmen (coords), *Ayeres en discusión [recurso electrónico]*, Murcia, Universidad, 2008. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=399225> [consultado el 24 de febrero de 2014].

Sastre García, Cayo, *Transición y desmovilización política en España (1975-1978)*. Valladolid, Universidad, 1997.

Saunders, Peter, “Reflections on the dual state thesis: the argument, its origins and its critics”, en Goldsmith, G. y Villadsen, S. (eds.): *Urban Political Theory and Management of Fiscal Stress*, Aldershot, Gower, 1986.

- Sepe, Stefano (ed.), *I prefetti in età repubblicana, 1946-2002*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- 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). Disponible en: <http://hispanianova.rediris.es/7/articulos/7a008.pdf> [consultado el 26 de abril de 2014]
- Serrano Suñer, Ramón, *Entre Hendaya y Gibraltar*, Madrid, Ediciones y Publicaciones Españolas, 1947. Serrano Suñer, Ramón, *Memorias: entre el silencio y la propaganda, la historia como fue*, Barcelona, Planeta, 1978.
- Serrat y Bonastre, Francisco, *Salamanca, 1936. Memorias del primer “ministro” de Asuntos Exteriores de Franco*, Barcelona, Crítica, 2014.
- Simões, Santos: *E, contudo, move-se. Carta-aberta ao Governador Civil de Braga*, Guimarães, 1973.
- Sousa, Fernando de y Gonçalves, Silva, *Os governadores civis do distrito de Vila Real (1835-2002)*, Vila Real, FCT, 2002.
- Sousa, Fernando de (coord.), *Os Governos Cívicos de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente*, Porto, CEPESE, 2014.
- Tébar Hurtado, Javier, Barcelona, *Anys Blaus. El governador Correa Veglison: poder i política franquistas (1940-1945)*, Barcelona, Flor del Vent, 2011.
- Torre-Vélez, conde de (Juan de Madariaga y Suárez), *Nuevo régimen local (campana de los exgobernadores en 1901-1902)*, Madrid, 1902.
- Toscas Santamans, Eliseu y Ayala Domènech, Ferran, “De las relaciones centro-periferia en el Estado liberal. Gobernadores civiles, ayuntamientos y secretarios municipales en la España del Ochocientos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 5 (2010), pp. 750-767.
- Vandelli, Luciano, « Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, nº 121-122 (2007/1), p. 19-34.
- Vega Sombría, Santiago, “El papel de los gobernadores civiles en la implantación del régimen de Franco. Las circulares de Manuel Pérez Mirete” en Ortiz Heras, Manuel (coord.), *Memoria e Historia del franquismo. V Encuentro de Investigadores del franquismo*, Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha, 2005; [publicado en CD].
- Vilas, Carlos María, *El poder y la política*, Buenos Aires, Biblos, 2013.
- Viñas, Ángel (coord.), “Bibliografía sobre la guerra civil”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, nº 32 (2014).
- Viver Pi-Sunyer, Carles, *El personal político de Franco (1936-1945): contribución empírica a una teoría del régimen franquista*, Barcelona, Ed. Vicens-Vives, 1978.
- VV.AA., *Les préfets en France: 1800-1940*, Genève, Librairie Droz, 1978.
- VV.AA., *El Gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997.
- Worms, Jean-Pierre : « Le préfet et ses notables » en *Sociologie du Travail*, (Juillet-Septembre 1966).
- Ysàs, Pere, “¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social en el franquismo tardío”, *Ayer*. nº 68 (2007).