

**Biblio3W**REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE  
GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona.

ISSN: 1138-9796.

Depósito Legal: B. 21.742-98

Vol. XXI, núm. 1.146

5 de enero de 2016



## Por una historia de los gobernadores civiles del siglo XIX. Ensayo de análisis comparativo con sus homólogos italianos y franceses

Eliseu Toscas Santamans

Institut Ramon Berenguer IV de Amposta (Tarragona)

Ferran Ayala Domènech

ayalaferran@gmail.com

### Por una historia de los gobernadores civiles del siglo XIX. Ensayo de análisis comparativo con sus homólogos italianos y franceses (Resumen)

Los gobernadores civiles del Ochocientos han recibido escasa atención por parte de la historiografía española. Ciertos prejuicios ideológicos y el poco interés prestado a la historia social de la administración y al género biográfico sobre la burocracia, contribuyen a explicar esta importante laguna. Sin embargo, al igual que en Francia e Italia, los gobernadores de provincia constituyen junto con los diputados un tándem esencial que sentó las bases del Estado nacional liberal. En este trabajo se propugna la necesidad de su estudio, situando al gobernador civil en un contexto internacional. De este modo, se ensaya una comparación con su homólogo italiano, sobre todo, pero también, en menor medida, con el francés; al mismo tiempo, se toman préstamos metodológicos de la historiografía de estos países, especialmente de la italiana

**Palabras clave:** formación Estado nacional liberal, gobernadores civiles, prefectos, España, Francia, Italia, prosopografía, siglo XIX

### For a history about the 19th Century Spanish civil governors. Essay on a comparative analysis to their Italian and French equivalents (Abstract)

Spanish historiography have paid little attention to 19th Century civil governors. Certain ideological prejudices and little interest on the social history of the public administration and on the biographical genre on the bureaucracy have contributed to explain this important gap. However, as well as in France and Italy, the province governors, together with the deputies, constitute the essential tandem to establish the basis of the national liberal State. The necessity to study them is advocated in this essay, by placing the figure of the governor in the international context. Thus, the Spanish governor is compared mainly to their Italian counterpart and also, though to a lesser extent, to their French one. At the same time some methodological loans have been borrowed primarily from the Italian and then from the French historical studies

**Keywords:** Liberal national State formation, civil governors, prefects, Spain, France, Italy, prosopography, 19th century

Recibido: 9 de septiembre de 2015

Devuelto para correcciones: 23 de octubre de 2015

Aceptado: 9 de noviembre de 2015

## Interés del estudio de los gobernadores-prefectos

Las biografías de los gobernadores civiles constituyen un instrumento analítico de primer orden para determinar cómo se realizó la construcción del Estado nacional liberal en España y para conocer la influencia que aquella institución tuvo en la historia de nuestro país. No obstante, en un congreso reciente de historiadores contemporaneístas, J.Ponce Alberca ha advertido: “No deja de ser elocuente la carencia de trabajos sobre los gobernadores civiles en la segunda mitad del siglo XIX o la Restauración”<sup>1</sup>. Y es que el estudio de los gobernadores civiles ha merecido escasa atención por parte de la historiografía española del siglo XIX, especialmente si se compara con la que ha consagrado la francesa y la italiana a los prefectos, que son figuras homólogas<sup>2</sup>. El tema excede el ámbito español y debe inscribirse en un contexto internacional.

Como ha señalado P.Macry, es en el transcurso del siglo XIX cuando las clases dirigentes europeas emprenden la difícil tarea –sustancialmente extraña a los precedentes regímenes absolutistas- de hacer homogéneos, en el plano material y cultural, los territorios y las poblaciones de los respectivos países. Así nace, concretamente, el Estado nacional<sup>3</sup>. Pero ¿cómo se llevó a cabo -o se intentó- la homogeneización que conducía al Estado nacional?

R.Romanelli, refiriéndose a Italia, ha observado que en la formación de la identidad nacional, o identidad pública común, se entrelaza un flujo “descendente” del centro a la periferia –mediante la construcción de una trama administrativa y, en particular, la acción de los prefectos- con un flujo “ascendente” de la periferia al centro –mediante la representación política, en particular, la acción de los diputados. Y en la medida que el sistema parlamentario realizaba una débil función unificadora, fue la administración la que mayormente construyó el nexo entre centro y periferia. En definitiva, la fragilidad y la escasa legitimación de la representación política hizo que predominara el Estado administrativo en el diseño de las relaciones centro-periferia<sup>4</sup>. Hacemos nuestra esta hipótesis del desequilibrio entre mecanismos administrativos y mecanismos representativos en lo que se refiere a España<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ponce Alberca, 2009, p.112.

<sup>2</sup> No se registran en España estudios biográficos tan sistemáticos y exhaustivos de gobernadores-prefectos al estilo de los realizados en Francia. Entre ellos, destacan los siguientes: Le Clère y Wright, 1973; Aubert., Guiral, Le Clère, et al., 1978; Bargeton, Bougard, Le Clère, et al., 1981; Rouban, 2000; Wright, Anceau y Hazareesingh, 2007. Respecto a Italia, la bibliografía es también vasta, aunque menos que en Francia, pero podrían destacarse los siguientes trabajos: Gustapane, 1984, 1993, 1995; Pacifici, 1990; Pezzino, 1992, especialmente el capítulo titulado “Un prefetto 'esemplare': Enrico Falconcini ad Agrigento”, págs. 210-241; Randerad, 1997; De Nicolò, 1998, 2006; D'Urso, 2006. En España se ha estudiado más la figura que los titulares, y destacan dos autores: Risques Corbella, 1995, 2012; Cajal Valero, 1999, 2000, 2000-1. Un interesante trabajo publicado hace poco es Cuerva Sellés, 2014. Pero cabe no olvidar algunos trabajos pioneros: Pérez de la Canal, 1964; Richard, 1972; y la obra colectiva AA.VV., 1997. Desde el punto de vista de la organización territorial, Orduña Rebollo, 2003. En cualquier caso, ha constituido nuestro punto de partida y un estímulo constante el trabajo de E. Gustapane (Gustapane, 1998).

<sup>3</sup> Macry, 1995, p.296.

<sup>4</sup> Sobre esta cuestión, Romanelli, 2008, p.177-179. E.Gustapane recuerda que G.Salvemini había definido el periodo liberal italiano como “prefettocrazia” (Gustapane, 1998). En relación a Francia, F.Burdeau ha afirmado que “l'administration a constitué l'État” (Burdeau, 1989, pag19).

<sup>5</sup> La representación política en España, al igual que en Italia, era débil y con escasa legitimación: en el Parlamento se defendían y negociaban con el Gobierno los intereses de restringidos grupos sociales de específicos territorios, antes que se contribuía a decisiones políticas según las reglas de la nueva dimensión nacional (Pombeni, 1995, p.87-88; Moreno Luzón, 1996, p.183-185). Por otra parte, es significativo que el prefecto-gobernador (nombrado por el poder central) fuera por norma presidente de la diputación provincial, que era electiva, hasta los años 1870-1880 (desde los años 1830 en España, desde los años 1860 en Italia) y que tuviera en sus manos el poder de disolver órganos electivos como los ayuntamientos, una práctica que no fue infrecuente en ambos países, y tampoco en Francia. Además, tanto en Italia como en Francia y España, en las últimas décadas del siglo XIX, ante los conflictos entre ayuntamiento (personal electivo-político) y secretario municipal (personal administrativo-funcionario), el gobernador-prefecto solía “proteger” al secretario (Romanelli, 1989, p.191; Toscas Santamans, 2008, p.256; E.Toscas Santamans, *Secretarios municipales de*

Ciertamente, el Parlamento contribuía a crear un sistema político nacional en un país heterogéneo y muy fragmentado; de hecho, era “el lugar privilegiado e insustituible para la mediación entre los diferentes sujetos políticos y los diferentes intereses, aunque limitada a los sujetos e intereses admitidos dentro del sistema.”<sup>6</sup> Pero, por las razones antedichas, los prefectos-gobernadores de provincia contribuyeron en mayor medida que los parlamentarios a ligar las periferias al centro. Sin embargo, la historiografía española ha prestado mucha más atención a los parlamentarios (basta comparar los estudios prosopográficos sobre unos y otros), lo que no deja de ser un reflejo de la superior relevancia atribuida a la “política” en relación a la “administración”.

Como ya se observó hace años, en la historiografía española contemporánea prevalece una visión hegemónica que hace de la administración un mero apéndice de la política. De acuerdo con esta óptica, el gobernador civil de la provincia aparece siempre, especialmente en materia electoral y de orden público, como un simple ejecutor de las órdenes que recibe del Ministerio de la Gobernación, sin margen de maniobra o autonomía<sup>7</sup>. Pero, al igual que se ha observado para el prefecto italiano, para el gobernador civil español es preciso distinguir dos vertientes, la “política” y la “administrativa”. En nuestra historiografía, como antes ocurrió en la italiana, se ha tendido a reducir el papel del gobernador a su vertiente política y/o represiva, con lo que se ha olvidado su papel como mediador administrativo y como reformador *vis-à-vis* de los notables tradicionales. N. Randeraad recuerda que, tanto en Italia como antes en Francia, los intereses de los prefectos y de las élites locales no siempre eran coincidentes: en muchas ocasiones, la interferencia del prefecto con miras a servir el interés general en campos como la higiene pública, la escuela, las obras públicas, entre otros, chocó con una tenaz oposición por parte de aquéllas. Eso mismo se ha constatado en España, al menos en ciertas zonas y en determinados momentos, más allá de los procesos electorales<sup>8</sup>.

De hecho, en la escasez de estudios sobre los gobernadores civiles ha pesado también el prejuicio autonomista, al igual que ha sucedido en Italia. Este prejuicio considera la centralización político-administrativa de matriz napoleónica (cuyo símbolo sería el prefecto) como un modelo completamente negativo<sup>9</sup>, mientras aboga por el autogobierno de comunidades indiferenciadas e idílicas. Sin embargo, como señala M. Meriggi, “[...] sarebbe ingenuo pensare alle regioni, alle province, ai comuni, alle partizioni amministrative nelle quali si radicano le periferie territoriali di un paese come a entità omogenee, come a naturali e corali espressioni istituzionali di una popolazione luogo per luogo, area per area, coesa e compatta, priva di frastagliamenti al proprio interno e vittima –tutta intera e allo stesso modo- di una sottrazione di libertà, a causa dell’avocazione del potere da parte del centro. Spesso, anzi, i contesti locali e le loro strutture di autogoverno si caratterizzano per la maggiore vischiosità dei rapporti interpersonali che vi allignano, per la condizione di illibertà di fatto che ne deriva per gli stratti sociali più deboli a causa della forte pervasività delle relazioni clientelari. E la presenza del centro, allora, può significare

---

*España, Francia e Italia en el siglo XIX: elementos de análisis comparativo*, en curso de elaboración).

<sup>6</sup> Romanelli, 2008, p.159.

<sup>7</sup> Toscas y Ayala, 2003.

<sup>8</sup> En relación a España vid. Toscas y Ayala, 2010, p.766-767. Respecto a Italia, S. Mannoni interpreta que para N. Randeraad y R. Romanelli el Estado central con sus prefectos no es criticable porque sofoca una presunta libertad local, sino porque no se atreve a ir hasta el fondo en su obra de modernización. El pecado del que es responsable es el de la timidez, de la incertidumbre, del temor frente a élites locales que por su mentalidad y sus prácticas ofrecen resistencia a toda innovación, ya se trate de carreteras, de escuelas o de gastos obligatorios; un comportamiento que, en opinión de Mannoni, también se detectaría en ciertas fases de la centralización prefectoral francesa (Mannoni, 2000, p.34). Al igual que N. Randeraad para Italia, T. Le Yoncourt ha mostrado para Francia hasta qué punto el prefecto no puede actuar si no goza del consentimiento e incluso la colaboración de los notables locales (Le Yoncourt, 2001).

<sup>9</sup> El modelo es descrito como totalmente negativo porque se identifica centralización y conservación, por un lado, y descentralización y democracia, por otro (Tosatti, 2013, p.149).

maggiore garanzia di libertà e di equità, piuttosto che compressione di diritti.”<sup>10</sup>

Afirmar que el poder central, frente a estructuras clientelares en regiones o municipios, *puede* significar una garantía de libertad y de equidad para los estratos sociales más débiles, no es algo que parezcan aceptar determinados sectores de la historiografía española. Sin embargo, el gobernador civil, como representante del poder central en la periferia, con su función de bisagra entre Estado y sociedad, *pudo* desempeñar dicho papel. Es una cuestión a dilucidar confrontando instituciones y jerarquías sociales, pues, como es obvio, no puede darse por descontado lo que se debe investigar. Como observa M.Meriggi, el Estado, aún teniendo potencialidades uniformizadoras y niveladoras, no es nunca un sujeto neutro y, consecuentemente, su peso se mide y adquiere un sentido en razón de quién disfruta de las ventajas, de quién experimenta las penalizaciones, y, finalmente, de quién sufre su ineficacia o ineficiencia<sup>11</sup>.

Así pues, dado el rol encomendado a los gobernadores-prefectos, su estudio constituye una forma de analizar el Estado europeo del ochocientos, cuyo prototipo es -o ha sido- comúnmente el francés<sup>12</sup>. Pero del *préfet* del siglo XIX se ha ofrecido con frecuencia en España una visión estereotipada: el prefecto francés sería muy "profesional" y, en cambio, nuestro gobernador civil ejercería ante todo un rol "político". A.Cajal Valero ha matizado estas caracterizaciones, no sin resaltar, con razón, que el prefecto galo fue más "profesional" que el gobernador civil español<sup>13</sup>; con todo, según este autor, las tareas principales del gobernador civil fueron las de “muñidor electoral [...], mantenedor del orden público y tutelador de los entes locales [...] *abdicando del resto de sus teóricos contenidos administrativos*”<sup>14</sup>. Esta última afirmación es quizá demasiado tajante, teniendo en cuenta la escasez de estudios sobre gobernadores civiles concretos. De hecho, gobernadores como el vasco Trino Quijano, el catalán Francesc Jover, el andaluz Melchor Ordóñez o el valenciano Antonio Guerola no encajan bien en esta caracterización. Más interesante es ver cómo se ha revisado en la propia Francia la imagen estereotipada sobre el prefecto y sobre el propio Estado.

S.Hazareesingh, comentando la obra de V.Wright, que confrontaba el modelo ideal jacobino y la realidad histórica, ha mostrado las dificultades de la “profesionalización” del prefecto y de la misma construcción del Estado contemporáneo en Francia:

“L’expérience historique française depuis la Révolution démontre en effet que l’étatisme était constamment remis en question et subverti au fur et à mesure que les pouvoirs fonctionnels des différentes administrations se diluaient; que la centralisation était bien souvent un mythe; que les hiérarchies ne résistaient guère aux rivalités bureaucratiques; que la rhétorique de l’omniprésence servait souvent à dissimuler les insuffisances de personnel au niveau local; que les agents “dépolitisés” de l’État assumaient souvent d’une manière flagrante des fonctions politiques, et que l’expertise masquait parfois l’incompétence, ou pire encore, servait d’excuse à la partialité. Le développement de l’État français ne fut donc ni épique ni linéaire: il fut plutôt marqué par la discontinuité et les contraintes.”<sup>15</sup>

Al igual que V. Wright (un estudioso del Estado francés que tenía una visión positiva pero no idealizada de los prefectos<sup>16</sup>), nosotros rechazamos la idea según la cual el Estado-nación moderno

<sup>10</sup> Meriggi,1997, p.100.

<sup>11</sup> Meriggi,1997, p.114. En este punto el autor comenta el ensayo de S.Rodotà, “Le libertà e i diritti”, en Romanelli,1995, p.301-363.

<sup>12</sup> No obstante, según P. Rosanvallon, se da la paradoja de que siendo la Francia del siglo XIX una reputada tierra de tradición "étatique", no estuvo dotada de una administración tan racionalmente organizada como Alemania o Inglaterra (Rosanvallon,1990).

<sup>13</sup> Cajal Valero,1999, p.101 y ss.

<sup>14</sup> Cajal Valero,1999, p.112; la cursiva es nuestra.

<sup>15</sup> Hazareesingh,2007, p.24. Ello parece concordar con lo que había observado R. Romanelli unos años antes, a saber: la fisiológica imperfección de todo Estado contemporáneo, más allá de los modelos doctrinarios, y la "debilidad" inherente a *todo* Estado del ochocientos (Romanelli,1995a, p.XIII y el prólogo del mismo Romanelli en Toscas Santamans,1997, p.16).

<sup>16</sup> Según recuerda J.Aubert, Wright consideraba así a los prefectos: "intelligents, souvent cultivés, presque toujours

fue consecuencia únicamente de la imposición de valores sociales y políticos “centrales” en una periferia pasiva y atrasada, apostando, en cambio, por una visión bidireccional, lo que implica dilucidar las complejas relaciones entre las esferas locales y nacionales<sup>17</sup>.

En la línea que Wrigth preconizaba para Francia, es necesario un análisis sociológico de las élites burocráticas, pues los poderes funcionales del Estado no pueden explicarse sólo con la ayuda de principios jurídicos y formalistas, ya que el poder administrativo y político se apoyaba también en las jerarquías sociales existentes.<sup>18</sup> A este respecto, Wrigth, según Hazareesingh, distinguía entre poder y autoridad, entre redes oficiales e informales, y estas últimas podían ser extremadamente poderosas tanto a nivel nacional como local<sup>19</sup>. Por lo mismo, le parecía conveniente utilizar el individualismo metodológico, es decir, interpretar los fenómenos sociales y políticos partiendo de actores individuales y de sus motivaciones: un “buen prefecto” francés no era sólo fruto de su formación y de su marco institucional sino también, y sobre todo, de sus cualidades personales<sup>20</sup>.

Wrigth, al decir de Hazareesingh, lamentaba que la historia “cultural” predominara sobre la historia institucional<sup>21</sup>, y sostenía: “L’État ne se comprend pas “par le haut”, que ce soit par ses propres discours et ses représentations, ou par des théorisations tonitruantes (hier toquevilliennes et marxistes, aujourd’hui foucauldiennes, bourdieusiennes, ou encore schmittiennes); il est constitué de multiples pratiques, qui se chevauchent, se côtoient, se contradisent parfois, et se modulent en fonction des rapports particuliers entre les institutions spécifiques de l’État et la société.” También estaba convencido de que “toute explication historique du fonctionnement des institutions politiques doit passer par l’individu. Non pas l’individu abstrait et décontextualisé de la philosophie politique (que ce soit dans la version rationaliste ou hobbesienne), ou encore moins l’*homo economicus*, mu seulement par la défense de ses “intérêts”. Wright, según Hazareesingh, insistía –por lo que respecta a los prefectos franceses- en el análisis sociológico pero también en la subjetividad, concretamente en la creencia, la sensibilidad, la emoción y la memoria<sup>22</sup>.

En relación al gobernador civil del Ochocientos, ocurre en España, al igual que había ocurrido en los años 1960 y 1970 con el prefecto en Italia<sup>23</sup>, que las posturas interpretativas raramente van acompañadas de investigaciones en profundidad sobre gobiernos y gobernadores civiles determinados. Es frecuente que las posturas estén más basadas en prejuicios político-ideológicos que en el análisis de las concretas relaciones entre los gobernadores y las demás instancias administrativas, en particular los aparatos centrales y las instancias municipales.

M. de Nicolò ha justificado la idoneidad del género biográfico en relación a la institución prefectoral, tal como se ha efectuado en las últimas décadas en Italia, pero sus sugerencias son de gran interés también para nosotros. Aún cuando no se puede esperar un enfoque homogéneo por

travailleurs, ayant le sens de l’Etat, pragmatiques, soucieux d’efficacité, de progrès social, quelquefois populaires, ils disposaient de moins de pouvoir que les textes le laissaient supposer” (Aubert,1978, p.3).

<sup>17</sup> Hazareesingh,2007, p.21. En esta perspectiva, y en una determinada línea de investigación sostenida desde los años 80, vid. Toscas y Ayala,1988; Toscas Santamans,1997, 2008. Otros autores, desde ángulos diferentes, se han preocupado crecientemente por esta cuestión en España: Martínez Dorado,1993; Fusi,1994; Peña Guerrero,1998; Estrada Sánchez,1999; Veiga Alonso,1999a; Carasa,2001; Inarejos Muñoz,2008; entre otros que se podrían citar.

<sup>18</sup> Hazareesingh,2007, p.26.

<sup>19</sup> Hazareesingh,2007, p.27.

<sup>20</sup> Hazareesingh,2007, p.28.

<sup>21</sup> Según Hazareesingh, en Francia “l’accent mis depuis les quinze dernières années sur l’histoire “culturelle” a eu pour résultat de détourner l’attention des chercheurs de sujets qui restent absolument fondamentaux pour la compréhension de l’histoire de la France contemporaine –notamment l’histoire des institutions publiques. Car ce n’est pas le dernier des paradoxes français que nos connaissances sur l’histoire de l’État restent très parcellaires [...]” (Hazareesingh,2007, p.29).

<sup>22</sup> Hazareesingh,2007, p.30.

<sup>23</sup> Sobre este punto, vid. De Nicolò,1998, p.17-18, 41.

parte de la historiografía, que afronte la materia con los mismos métodos y con las mismas preguntas, la propia suma de biografías puede dar lugar, en un tiempo ciertamente no breve, a un cuadro de conjunto sobre la acción de los prefectos; la observación de un mismo período histórico puede suministrar útiles comparaciones entre la acción de diversos prefectos y en diferentes contextos; el seguimiento de un prefecto en contextos diversos puede ser útil para captar la acción diferenciada de un mismo prefecto. También se pueden activar otros tipos de aproximación: el prefecto en una red de relaciones, los contactos con el Ministerio del Interior, la dialéctica prefecto-municipios etc. Por lo demás, las biografías pueden proporcionar indicaciones importantes: la procedencia del prefecto, su “fortuna”, las incidencias de su trayectoria, sus características personales y profesionales.<sup>24</sup>

De Nicolò señala, refiriéndose a Italia- pero lo propio podría decirse de España-, que la historia política tradicional, atenta a la reconstrucción de la dialéctica entre fuerzas políticas, no había colocado a este importante agente del Estado en el justo nivel de consideración histórica. No obstante, en aquel país esta situación se ha superado en gran medida gracias al sector más perspicaz de la historia local; a una historia política más atenta a la dialéctica entre fuerzas de distinta naturaleza (partidos, administración, grupos sociales, economías) que a la interpretación de una historia en que los sujetos sean reconducibles a la representación política de los intereses materiales o de las aspiraciones culturales; y sobre todo a una más marcada presencia de la historia institucional<sup>25</sup>.

Frente a la visión “negativa” sobre los prefectos-gobernadores que a menudo se tiene en España, la historiografía italiana actual ha aceptado generalmente la interpretación de R. Fried, formulada en los años 1960, según la cual la institución prefectoral no prepara un Estado autoritario, no es por sí misma una institución antidemocrática, sino que puede ser utilizada perfectamente por un Estado democrático precisamente para garantizar seguridad y orden y para alejar las tensiones que podrían minar la propia democracia<sup>26</sup>. De hecho, en nuestro país la figura del gobernador provincial (con diferentes denominaciones) subsistió sin interrupción desde los años treinta del siglo XIX hasta 1997, incluyendo los períodos republicanos y las primeras décadas de la democracia postfranquista. En cambio, en Italia la institución prefectoral está presente sin solución de continuidad desde los años 1860 hasta hoy. Y en Francia, país donde se originó en el año 1800, como es bien sabido, se ha mantenido hasta hoy de forma prácticamente ininterrumpida. Ahora bien, esta larga continuidad jurídico-formal, de por sí relevante<sup>27</sup>, no significa que el rol del prefecto-gobernador, su influencia y su prestigio hayan sido siempre los mismos, antes bien han sufrido cambios muy importantes en su largo recorrido<sup>28</sup>.

En Francia e Italia el gobernador-prefecto del siglo XIX parece que ha sido más estudiado que el

<sup>24</sup> De Nicolò, 2006, p.48-52. El interés de las biografías de prefectos se justifica también en Gustapane, 1994; o D'Urso, 2006.

<sup>25</sup> De Nicolò, 2006, p.54-55.

<sup>26</sup> De Nicolò, 1998, p.41 (el autor remite a R. Fried, *Il prefetto in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 250).

<sup>27</sup> Téngase en cuenta que en el propio país que creó la institución, también se intentó suprimir, aunque sin éxito: “Sous la IIIe République, des propositions de suppression des préfets sont présentées au Parlement en 1886, 1889, 1890. Les mêmes propositions sont avancées, sous forme d'amendements, lors de la discussion du budget de l'Intérieur en 1885, 1886, 1887, 1891 et 1900. De telles propositions sont toujours, et avec sagesse, écartées.” (Guiral, 1978, p.162). Respecto a Italia se ha señalado: “Dall' unificazione nazionale a oggi [1995], non vi è stata una legislatura nella quale non sia stato presentato qualche disegno di legge per l'abrogazione dell'istituto prefettizio.” (Gustapane, 1995, p.19). En cuanto a España, hubo supresión de gobiernos civiles antes de 1997: véase, por ejemplo, Peñafiel Ramon, 1997 y Risques Corbella, 2012, p.171-191.

<sup>28</sup> Gustapane, por ejemplo, sostiene que la influencia que los prefectos italianos han ejercido en la vida económica y social en el período liberal, durante el régimen fascista y en la Italia republicana ha sido completamente diferente (Gustapane, 1995, p.19).

del siglo XX, lo que quizá no ocurre en España<sup>29</sup>, pero en nuestro país, al contrario que en Francia e Italia, carecemos de estudios sistemáticos sobre el origen geográfico de los gobernadores, los grupos sociales a que pertenecen, su profesión y estudios, su ideología y creencias, las redes de relaciones en las que se encuentran inmersos, los criterios de su selección, la acción concreta que llevan a cabo durante su mandato, sus relaciones con los poderes y las autoridades "locales" así como con el poder central, entre otras variables significativas.

## Objetivos

Ante carencias tan graves, y ante la poca comunicación entre las historiografías francesa e italiana sobre el tema<sup>30</sup>, no es posible efectuar propiamente un análisis comparativo con los *prefetti* y los *préfets*. En cambio, puede resultar útil tomar como referencia los trabajos más significativos efectuados en Italia y Francia y ensayar paralelismos y diferencias con lo poco que se sabe del gobernador civil español del ochocientos para poner de relieve las potencialidades de un estudio prosopográfico del mismo<sup>31</sup>. No obstante, parece necesario desbrozar el camino confrontando el rol jurídico-formal con el rol que a menudo le atribuye la historiografía y con el rol que en realidad desempeña. Por otra parte, el tema de los gobernadores-prefectos, por su propia naturaleza, permite una aproximación al estudio del Estado contemporáneo abordando cuestiones de gran calado como la relación entre centro y periferia, entre esfera pública y esfera privada, entre política y administración. Así pues, en este trabajo intentamos, *en primer lugar*, ofrecer una delimitación del perfil jurídico-formal del gobernador civil comparándolo particularmente con sus homólogos francés e italiano. *En segundo lugar*, tratamos de poner en tela de juicio la visión hegemónica del gobernador civil como un sujeto "omnipotente" y "represor" siempre al servicio del poder central (lo que implica, obviamente, una determinada visión del propio Estado), mediante una serie de apuntes históricos e historiográficos en que se confronta el rol oficial, el rol supuesto por la historiografía y el rol efectivo de los gobernadores civiles. *En tercer lugar*, examinamos a los gobernadores en su función de intermediarios entre centro y periferia. *En cuarto lugar*, intentamos mostrar que los gobernadores también ocupaban una posición relevante entre esfera pública y esfera privada. *Finalmente*, observamos el papel de los gobernadores entre la esfera de la "política" y la de la "administración".

## Perfil jurídico-formal del gobernador civil

El perfil jurídico-formal del gobernador provincial en el ochocientos varía según los Estados europeos. Lutz Raphael recuerda que en el caso italiano los prefectos no tenían el monopolio regional del poder sobre las diferentes ramas administrativas, y se veían confrontados a redes inter-administrativas concurrentes. En cambio, en Francia y en Alemania los representantes regionales (prefectos, *Landräte* etc.) tenían en sus manos todas las ramas de la administración<sup>32</sup>. En este sentido, el representante regional español estaría más cerca del italiano que del francés y del alemán. A.Cajal Valero, comparando el gobernador español y el prefecto francés, afirma al

---

<sup>29</sup> Como parece deducirse de Ponce Alberca,2009.

<sup>30</sup> Lo cual es un reflejo de un fenómeno historiográfico más general. Como ha señalado G. Melis, "più che interrogarsi sulle contiguità, sui contagi, sulle integrazioni tra i vari modelli nazionali, gli studi di storia amministrativa hanno sinora di preferenza lavorato, nei diversi Paesi, intorno alle specificità nazionali [...]" (Melis,2005, p.7).

<sup>31</sup> S. Mannoni ha avanzado una hipótesis: "Non è forse azzardato che chi seguisse da vicino l'azione quotidiana di un governatore belga, di un prefetto italiano e di uno francese nella seconda metà dell'Ottocento riconoscerebbe molte affinità guardando sia ai loro successi che alle loro difficoltà, fermo restando beninteso il primato delle qualità professionali del personale francese" (Mannoni,2000, p.33).

<sup>32</sup> Raphael,2006, p.270.

respecto: “Administrativamente, y por debajo de su carácter de representante del Gobierno en su conjunto, el Gobernador [...] quedó reducido únicamente a la condición de delegado del Ministerio de la Gobernación, rodeado de una constelación de otros delegados ministeriales, jefes del resto de los servicios de la Administración periférica de la provincia, directamente vinculados a sus respectivos órganos centrales e independientes del Gobernador civil en su gestión [...] Por contra, el Prefecto [francés] lograría permanecer [...] como delegado efectivo de todos y cada uno de los Ministerios, aunque de un modo específico lo sea del Ministerio del Interior.”<sup>33</sup>

Además, la existencia en la España de la primera mitad del siglo de largos años de régimen absolutista (1814-20 y 1823-32), en que se erradicaron los homólogos del prefecto francés, hizo que la administración de cuño napoleónico gozara de mucha menos continuidad que en Francia (donde el sistema prefectoral, como es sabido, sobrevivió a Napoleón) y que en Italia (donde los estados preunitarios conservaron características esenciales del modelo de organización francés).

Dicho esto, el gobernador civil español (al igual que figuras precedentes como el "jefe político" y el “subdelegado de fomento” de los años 1830<sup>34</sup>) tenía innumerables atribuciones en tanto que representante del poder ejecutivo en las provincias, pero sus principales funciones, como en el caso del *préfet* francés o del *prefetto* italiano, eran el control de los entes locales, la intervención en las elecciones y la tutela del orden público. En nuestro país el interés se ha focalizado en estas dos últimas, mientras que, como ya ha sido señalado<sup>35</sup>, la primera ha recibido una atención escasa o nula.

Pero algunos estudiosos han llamado la atención sobre otras funciones del gobernador civil. J.Ll. Barona Vilar, refiriéndose al siglo XIX español, ha afirmado: “Es importante destacar la figura del gobernador civil como eje en torno al cual giraba la sanidad periférica; ejercía como delegado del gobierno, presidía las juntas provinciales de sanidad, dictaba normas de obligado cumplimiento a los ayuntamientos en materia sanitaria, solicitaba informes y controlaba numerosas vertientes de la sanidad municipal, además de aprobar las ordenanzas municipales relativas a sanidad urbana y rural”<sup>36</sup>. Se trata, ciertamente, de una de las vertientes del perfil institucional del gobernador; no obstante, lo que ocurría en la práctica, el impacto de su gestión, debería estudiarse en ámbitos espaciales específicos (municipios, provincias, regiones) y en variadas coyunturas.

Por otra parte, si en Francia e Italia opera como apoyo del prefecto la figura del subprefecto (el *sous-préfet* y el *sottoprefetto* en cada caso) con su correspondiente demarcación administrativa (el "arrondissement" y el "circondario" respectivamente), en España no existe<sup>37</sup>. Sin embargo, como

<sup>33</sup> Cajal Valero, 1999. p.115.

<sup>34</sup> Sobre la figura del "subdelegado de fomento" como jalón en la sucesión "jefe político" (1813-14, 1820-23) - "subdelegado de fomento" (1833-34) - "gobernador civil" (1834-36) - "jefe político" de nuevo (1836-49) - "gobernador de provincia" (desde 1849), véase Cajal Valero, 1999. En relación a la denominación "Jefe Político", el propio autor, en otra de sus obras, considera que "el adjetivo "Político" [...] equivalía, en las instituciones de la naciente época constitucional, a "civil" o más exactamente, "gubernativo", por contraposición a las autoridades militares y a las judiciales (y también a las económico-hacendísticas del Ministerio de Hacienda)" (Cajal Valero, 2000, p.370). Un mayor desarrollo y detalle en Cuerva Sellés, 2014, p.49 y ss.

<sup>35</sup> Toscas y Ayala, 2010.

<sup>36</sup> J.Ll.Barona Vilar, *Salud, enfermedad y muerte. La sociedad valenciana entre 1833 y 1939*, Institució Alfons el Magnànim, València, 2002, p.259 (hemos extraído la cita de Moll y Salas, 2006). También en la Italia liberal correspondía a los prefectos la dirección de los organismos sanitarios provinciales (Musella, 1994, p.19). En Francia el prefecto estaba encargado de la mejora de la sanidad pública en el departamento, como es bien sabido.

<sup>37</sup> Existió, eso sí, la figura del "subgobernador", pero se circunscribió a determinados períodos y territorios y no parece asimilable al subprefecto francés o italiano. Sobre la figura del subgobernador, vid. Cajal Valero, 1999, p.131 nota 75, 173 y ss. y también Mercadal Bagur, 1998. Se examinan las relaciones entre prefectos y subprefectos en la Italia liberal en D'Urso, 2006, p.59-70; sobre las (considerables) competencias de los subprefectos italianos en el mismo periodo, Tosatti, 2006, p.102-103. Los subprefectos, tanto en Francia como en Italia, constituían un apoyo importante para los



veremos, en nuestro país cumple en parte las funciones de aquél la figura del secretario del gobernador civil, categoría administrativa inmediatamente inferior al rango de gobernador.

Por lo que respecta a los requisitos para ejercer el cargo de prefecto en el siglo XIX, tanto en Francia como en Italia lo que primaba era la discrecionalidad del gobierno central. En relación a Francia, J.Siwiek-Pouydesseau ha señalado: "Jusqu'en 1928, il n'existait ni loi ni règlement fixant les conditions d'admission aux fonctions de préfet, sous-préfet ou secrétaire général; la majorité de vingt et un ans était suffisante"<sup>38</sup>. Por su parte, E.Gustapane ha observado: "Il Governo aveva la più ampia discrezionalità nella scelta dei prefetti, nessun requisito era prescritto per la nomina."<sup>39</sup> En cuanto a los requisitos para ejercer el cargo de jefe político-gobernador civil en España, lo que predomina hasta la Restauración es también la discrecionalidad del poder central<sup>40</sup>. Así, de acuerdo con M.A.Pérez de la Canal, la instrucción de 1813 dispone específicamente que el jefe político sea mayor de 25 años; la de 1823, que sea "ciudadano en el ejercicio de sus derechos"; según la instrucción de 1833 "lo único que se requiere es estar versado en conocimientos especiales de administración"; la ley provincial de 1845 "no requería cualidad alguna"; un real decreto de 14 de enero de 1857 establecía "la edad de treinta años"; la ley provincial de 1863 daba al Gobierno "absoluta libertad en la elección de Gobernadores de provincia"; y tanto la ley de octubre de 1868 como la de 1870 no señalan ningún requisito, pero establecen algunas incompatibilidades: la de 1868 declara que el cargo de gobernador es "incompatible con el ejercicio de cualquier mando militar" y la de 1870 "añade que lo será también con todo otro cargo provincial o municipal de cualquier especie."<sup>41</sup>

Como se ve, sólo en la instrucción de 1833 se requieren para el cargo especiales conocimientos administrativos, pero en ningún caso se habla de exámenes ni títulos oficiales. Por tanto, al igual que en Francia e Italia, legalmente se favorecía bien poco la burocratización o profesionalización de la figura. Pero en España a partir de la Restauración la situación parece cambiar significativamente, al menos en el plano legal. Ciertas leyes de 1876 y 1882 "marquent déjà un effort dans le sens [...] de la professionnalisation de la fonction"<sup>42</sup>.

Así, según el artículo 27 de la ley de presupuestos de 21-7-1876, para obtener el cargo de gobernador de provincia se requiere "tener treinta y cinco años de edad, ser ó haber sido Senador ó Diputado á Cortes, Jefe de Administración, haber desempeñado el cargo de Secretario de Gobiernos de primera clase ú otro destino de igual categoría durante dos años, haber servido al Estado á lo menos durante ocho años, haber sido elegido dos veces Diputado provincial ó Concejil en poblaciones de más de 30.000 almas ó capitales de provincia, ó Consejero provincial durante cuatro años". De acuerdo con este perfil (que nos informa del tipo de personas que se consideraban óptimas), está claro que se requiere un estatus social más bien alto, al haber ocupado sus titulares posiciones de vértice en la política y la administración, indistintamente, a diferentes niveles territoriales. La ley provincial de 29-8-1882 mantenía estos rasgos pero acentuaba bastante la burocratización de la figura (en consonancia con un cambio de fase en la historia de la

---

prefectos. Un coetáneo francés de la primera mitad del ochocientos afirmaba: "on sait que le talent d'un préfet tient à la capacité de ses sous-préfets" (Lecomte,2000, p.18; la autora extrae la cita de G.Thuillier, *Le corps préfectoral du Nivernais de 1830 à 1848*, en *Actes du 94ème Congrès des Sociétés Savantes*, Bibliothèque National, Paris, 1971, p. 93 y ss.). Por su parte, P.Allorant sostiene: "Réputé de constitution fragile dès sa naissance, jumeau malingre d'un préfet supposé omnipotent, le sous-préfet va paradoxalement être conforté dans ses missions par l'instabilité institutionnelle du 19e siècle français" (Allorant,2007, p.15-16). La relación prefecto-subprefectos-ayuntamientos en un departamento concreto ha sido bastante estudiada en Le Yoncourt, 2001. Véase también Barge-Meschenmoser,2000, p.91-115.

<sup>38</sup> Siwiek-Pouydesseau,1969, p.30.

<sup>39</sup> Gustapane,1998.

<sup>40</sup> Pérez de la Canal,1964, p.87.

<sup>41</sup> Pérez de la Canal,1964, p.18, 26-27, 37, 55, 71.

<sup>42</sup> Richard,1972, p.448.

administración pública europea operado en los años 1880). En su artículo 15 establecía:

"Pueden ser nombrados Gobernadores los españoles mayores de treinta años que reúnan alguna de las condiciones siguientes:

1ª Haber desempeñado durante cualquier plazo destinos con categoría de Jefe de Administración de primera clase, ó haberlos desempeñado por más de un año con la categoría de segunda, ó por más de dos con la de tercera ó cuarta.

2ª Tener más de quince años de servicios administrativos prestados al Estado ó a la provincia, siempre que el último destino haya sido de categoría superior á la de Jefe de Negociado de tercera clase.

3ª Haber sido Diputado á Cortes ó Senador electivo durante una legislatura completa.

4ª Haber sido Diputado provincial por lo menos dos veces, habiendo tomado posesión y desempeñado el cargo sin haber cesado en él por renuncia.

5ª Haber sido Magistrado de cualquiera Audiencia ó Teniente fiscal por más de dos años, ó haber desempeñado un cargo superior á los dos expresados en la carrera judicial.

6ª Haber desempeñado el cargo de Alcalde en propiedad por más de dos años en capitales de provincia de primera o de segunda clase, ó haber pertenecido por el mismo plazo á la Comision provincial.

7ª Haber sido Secretario de Gobierno por más de dos años en provincias de primera clase.

8ª Ser ó haber sido Secretario por oposición de Diputación provincial cuatro años en provincias de primera clase.

También podrán ser nombrados Gobernadores los militares que cuenten veinticinco años de servicios y de ellos diez con empleo efectivo de Jefes."

El artículo 16 precisaba: "El cargo de Gobernador es incompatible con el ejercicio de cualquier mando militar, con todo otro cargo provincial, municipal, judicial ó eclesiástico [...]".

## El gobernador civil entre rol oficial, rol supuesto y rol efectivo

La historiografía dedicada a la reconstrucción del desarrollo histórico de la legislación sobre el gobernador civil, frecuentemente ligada a la polémica política, suele presentar al gobernador como un sujeto "omnipotente" y "represor" siempre al servicio del poder central. Pero, como observa R. Romanelli, cuando se pasa de la descripción formal del ordenamiento administrativo –y de los debates políticos conexos– a prestar una mayor atención al funcionamiento de los propios aparatos y al personal *burocrático*, inevitablemente se encara el tema del impacto de los aparatos periféricos del Estado (léase gobiernos provinciales y otras instancias) en la sociedad y en las estructuras de poder periférico<sup>43</sup>.

Si el rol *jurídico-formal* de los prefectos-gobernadores cambia, como hemos visto, según los Estados, su rol *efectivo* puede variar según las provincias-departamentos, es decir, en el interior de un mismo Estado, algo que se ha documentado en Italia y en Francia<sup>44</sup>. En relación a España, parece significativo que el gobernador Antonio Guerola, al ser transferido de Asturias a Málaga, comentara el contraste de ambientes: "Dejaba el país más pacífico y tranquilo de España para meterme en un horno revolucionario."<sup>45</sup> Según el propio Guerola, tampoco era lo mismo, en materia de progreso material, ejercer el mando en la "indolente Andalucía (donde) el Gobernador lo ha de hacer todo" que en la provincia de Barcelona donde "la autoridad no tiene más que seguir el impulso y darle

<sup>43</sup> Romanelli, 2008, p.165; la cursiva es del autor.

<sup>44</sup> La cuestión ha sido abordada por múltiples autores. Valgan por todos, Randeraad, 1997; Tosatti, 2006, p.101; Bargeton, 1994, Bargeton, Bougard, Le Clère, et al., 1981; Anceau, 2007, p.50.

<sup>45</sup> Citado en Toscas y Ayala, 2010, p.755.

dirección y apoyo"<sup>46</sup>. Las estructuras sociales del territorio condicionaban las actuaciones de los gobernadores-prefectos. Pero, como había señalado V. Wright refiriéndose a Francia, la acción de los prefectos podía ser también muy diferente según las características personales del titular. Al respecto, P.Varvaro sostiene que la historia de la administración en Italia está atravesada por las vicisitudes personales de los prefectos pero también por las de los alcaldes y los secretarios municipales<sup>47</sup>. Además, J.Tulard ya había señalado que en Francia "il y eut de bons et de mauvais préfets"<sup>48</sup>. Por su parte, M.De Nicolò recuerda la distinción entre prefectos italianos "fuertes" y "débiles" según su carácter y nivel profesional<sup>49</sup>. Y todo ello al margen del rol jurídico-formal y del rol supuesto.

Pero, centrándonos en España, hay otros desajustes entre rol oficial, rol supuesto por la historiografía y rol efectivo que, sin ánimo de exhaustividad, apuntaremos a continuación.

a) En España el jefe *de facto* del gobierno provincial puede no ser el titular, sino su secretario. Dado que a mediados del siglo XIX eran generalmente más inestables en el cargo los gobernadores que sus secretarios, éstos eran a menudo los que mandaban en los gobiernos civiles<sup>50</sup>, asegurando la continuidad del aparato administrativo. Por ello los secretarios de los gobernadores también deberían ser objeto de estudio. Pero hay también otra razón metodológica: una parte del proceso de burocratización/profesionalización de los gobernadores se encuentra en las relaciones entre el jefe político-gobernador y su secretario. Pues en la España de mediados del siglo XIX, es frecuente no sólo el tránsito de secretario a gobernador interino en ausencia del titular, sino también el tránsito de secretario de gobierno civil de una determinada provincia a gobernador titular de otra o incluso de la misma; y ello con o sin cobertura legal. El reclutamiento de gobernadores entre secretarios de gobernador fue un hecho también en la Restauración, aunque parece bastante menos difundido<sup>51</sup>.

Surge, no obstante, la cuestión de la procedencia de los secretarios de gobierno civil, y, aunque sabemos muy poco<sup>52</sup>, no estará de más reseñar que en la segunda mitad del Ochocientos ciertos gobernadores civiles se mostraban dispuestos a cooptar secretarios de ayuntamiento urbanos especialmente competentes, a la hora de cubrir plazas de secretaría del gobierno de la provincia. Lo cual no es de extrañar ya que en esta época la administración pública, y, en particular, la provincial y municipal, se va haciendo más compleja: la ley provincial de octubre de 1868 permite por primera vez que un secretario de ayuntamiento pase a ser secretario de la diputación provincial mediando ciertos requisitos, y en los años 1870 y 1880 se producen crecientes trasvases de personal administrativo entre secretarías municipales urbanas y secretarías provinciales (de diputación y gobierno civil)<sup>53</sup>. Estos movimientos en el interior de la administración, en tanto que refuerzan la

<sup>46</sup> Citado en Risques Corbella,1995, p.565.

<sup>47</sup> Varvaro,2001, p.7. Por su parte, R. Romanelli había señalado con anterioridad: "Il prefetto e il sindaco -e, in misura minore, il segretario comunale- rappresentavano i personaggi chiave del rapporto tra centro e periferia [...] per la povertà degli organici, per l'impreparazione dei quadri amministrativi, per la ristrettezza dei mezzi finanziari e tecnici, le prefetture non erano allora dotate di strumenti operativi efficaci di fronte a poteri locali riottosi, o inadempienti, e le loro capacità di intervento erano sovente affidate all'autorità del titolare, al suo prestigio, alle sue capacità di mediazione" (Romanelli,1995b, p.137-138).

<sup>48</sup> Tulard,1978, p.10.

<sup>49</sup> De Nicolò,2006, p.53.

<sup>50</sup> Toscas Santamans,1997a, p.103 nota 35. F.J.Cuerva Sellés ha mostrado el relevante papel que asumió el secretario del Gobierno civil en Sevilla en 1834-1837 (Cuerva Sellés,2014, p.129, 131, 134-135, 145, 147, 172-173).

<sup>51</sup> B. Richard constató en el último cuarto del Ochocientos 44 gobernadores (sobre un total de 985) que habían sido secretarios de gobernador (Richard,1972, p.449, 451). Entre 1835 y 1860, alrededor de un centenar de jefes políticos-gobernadores civiles habían sido antes secretarios de gobierno provincial (ejerciendo a veces en varias provincias), según diversas fuentes (Gaceta de Madrid, BOP, Guías de Forasteros, etc.).

<sup>52</sup> Por ejemplo, ¿habían sido antes escribientes u oficiales de las propias oficinas? ¿se trataba de miembros de las profesiones jurídicas? ¿cuál era su extracción social y territorial? ¿había diferencias regionales?

<sup>53</sup> Toscas Santamans,2008, p.312-324.

autonomía de ésta respecto a los avatares de la política, revisten especial importancia.

Por su función de apoyo imprescindible, por permanecer casi siempre más tiempo en el empleo y, sobre todo, por su carácter de "protogobernador" con alguna frecuencia, el secretario del gobierno civil presenta cierta semejanza con el subprefecto, una figura que se da en Francia o Italia pero que, como ya se ha dicho, es inexistente en nuestro país. En principio el cargo de prefecto en Francia era más codiciado que obtenido por los subprefectos, pero a lo largo del siglo muchos llegaron a serlo<sup>54</sup>; en cambio, ignoramos en qué medida los secretarios del gobierno civil se convirtieron en gobernadores en el curso del ochocientos. Según B.Richard, en España, al contrario que en Francia, no llegó a formarse una *carrera administrativa* de gobernadores de provincia en el siglo XIX<sup>55</sup>. Pero queda claro que, si se quiere aprehender el funcionamiento del gobierno de provincia, la figura del secretario del gobernador civil, tantas veces en funciones de tal, debe ser objeto de estudio.

b) Otro aspecto importante, en cuanto al rol efectivo de representante del Gobierno central en la periferia, tiene que ver con la manera cómo éste se relacionaba directamente, sin intermediarios, con los "administrados", una cuestión sobre la que en nuestro país y en Italia había menos normativa específica que en Francia. Los contactos directos entre el prefecto-gobernador y la población se concretaban, tanto en Francia como en Italia o España, en las visitas de inspección que realizaba aquél a los municipios (una forma de presencia del Estado en la sociedad local) y en las "audiencias" donde recibía a los ciudadanos (una forma de presencia de la sociedad local en el Estado). Visitar y recibir eran, pues, funciones relevantes del gobernador-prefecto que pueden servir para captar el rol del mismo.

c) Tanto en Francia como en España e Italia los gobernadores-prefectos de las primeras décadas de la institución con cierta frecuencia eran personas de un nivel cultural muy elevado; y ello sin que lo requirieran las normas<sup>56</sup>. En el caso de España, recuérdese a personajes como José Musso Valiente, Francisco Agustín Silvela, Ramon de Campoamor, Adolfo de Castro, Josep Melcior Prat, José Antonio de Arespachoga, Santiago Luis Dupuy y tantos otros<sup>57</sup>. Recientemente, R.Zurita Aldeguer ha destacado el acervo cultural de Joaquín Orduña Feliu que fue gobernador de Alicante durante algunos años en la segunda mitad del siglo XIX<sup>58</sup>. Por otra parte, según A.Cajal Valero, "la mayoría" de los 31 gobernadores titulares de la provincia de Guipúzcoa entre 1839 y 1877 "contaba con estudios universitarios."<sup>59</sup> Este es uno de los rasgos que nos llevan a considerar, de manera general, a los gobernadores civiles como miembros de las élites<sup>60</sup>.

d) Parece que en Francia, Italia y España la práctica habitual era elegir prefectos-gobernadores

<sup>54</sup> Siwek-Pouydesseau,1978, p.163-169. Según la autora, "le recrutement des préfets se fit de plus en plus à l'intérieur du corps [...] dans les années 1860, les trois quarts des préfets furent choisis parmi les sous-préfets. On assista donc à une "professionnalisation" croissante du corps [...] En dehors de la parenthèse constituée par le gouvernement Gambetta, en partie prolongée sous Thiers, la "professionnalisation" du corps brava les changements politiques [...] de 1876 à 1918, 98% des préfets avaient été sous-préfets [...]" (p.167, 168 y 169, respectivamente).

<sup>55</sup> Richard,1972, p.449.

<sup>56</sup> Es muy posible que no todos los prefectos fueran como Rambuteau, que poseía "une bibliothèque de sept à huit mille volumes dans son château de Chamgrenon"; pero según B.Le Clere, los prefectos franceses del ochocientos fueron "fort cultivés le plus souvent" (Le Clère,1978, p.74, 80). En todo caso, según J. Siwek-Pouydesseau, "[...] aucune condition de diplôme n'était exigée à l'entrée dans le corps jusqu'au décret de 1928 exigeant une licence pour les sous-préfets [...] Cependant, la quasi totalité des préfets possédait un titre universitaire [...] Le fait avait donc depuis longtemps précédé le droit." (Siwek-Pouydesseau,1978, p.169). N. Randerad y los estudiosos italianos (D. D'Urso, E. Gustapane, M.De Nicolò etc.) han constatado lo mismo en la Italia liberal.

<sup>57</sup> Sirvan sólo algunos trabajos recientes sobre dos de estos personajes: Martinez-Carrasco Pignatelli,2006; Pérez Núñez,2002.

<sup>58</sup> Zurita Aldeguer,2008, p.149-150.

<sup>59</sup> Cajal Valero,2000-1, p.110.

<sup>60</sup> Lo propio viene realizando la historiografía italiana: sirva por todos De Nicolò,2006, p.55-57.

extraños al departamento/provincia donde ejercían el cargo, y lo excepcional recurrir a autóctonos<sup>61</sup>. A ello se unía la permanencia durante poco tiempo en la misma sede, y el consiguiente cambio de provincia, una inestabilidad que no preveían las leyes. Pero los frecuentes traslados de los gobernadores civiles contribuyeron, como sucedía con sus homólogos en la Italia liberal<sup>62</sup>, a generar una “administración nacional”. De hecho, al viajar bastante por España, país con fuertes localismos, los gobernadores de las primeras décadas actuaban como nexos de unión entre zonas geográficas muy diferentes y ellos mismos “se nacionalizaban”<sup>63</sup>. Por ejemplo, el catalán Celestí Mas i Abad en los años 1850 y 1860 fue gobernador civil de Badajoz, Toledo, Alicante, Granada, Cádiz, Málaga y Valencia<sup>64</sup>; el valenciano Antonio Guerola y Peyrolón, en las mismas décadas, fue gobernador civil de Zamora, Oviedo, Málaga, Cádiz, Sevilla, Granada, Barcelona y nuevamente Sevilla<sup>65</sup>.

Los jefes políticos-gobernadores civiles del Ochocientos procedían de las más variadas regiones españolas: los había navarros como Pascual Madoz o Fermín Arteta; del País Valenciano como Antonio Guerola o Joaquín Orduña; catalanes como Celestí Mas i Abad o Francesc Jover; del País Vasco como Trino Quijano o Eustasio de Amilibia; murcianos como José Musso o el Marqués de Camachos; andaluces como Melchor Ordóñez o Agustín Torres Valderrama; castellanos como Francisco Sepúlveda Ramos o Francisco Rubio; asturianos como Ramón de Campoamor o Antonio M<sup>a</sup> Fernández de Heredia y Valdés, por citar sólo unos pocos. Oriundos de variados territorios, todos ellos contribuyeron a la construcción del Estado-nación español, aunque probablemente no de manera homogénea. Decimos esto porque en el último cuarto del siglo XIX, durante la Restauración, B.Richard había detectado que el mayor contingente de gobernadores civiles procedía del sur y el centro-sur latifundistas, mientras que era débil la procedencia de Asturias, Cataluña y el País Vasco<sup>66</sup>.

Ahora bien, el caso de los gobernadores civiles que eran naturales de la misma provincia que “administraban” (un importante fenómeno cuya difusión ignoramos), muestra que el gobernador civil, en la práctica, no era necesariamente un agente del Estado central por encima de todo. La cuestión reviste especial interés en el caso del País Vasco, donde, según A.Cajal Valero, “no es despreciable el contingente de funcionarios del Estado nativos” y donde entre 1839 y 1877 “puede observarse el papel jugado por los notables vascos, parlamentarios fundamentalmente, ante las oficinas centrales de Madrid, recomendando, colocando y sosteniendo protegidos en todo tipo de puestos, desde Gobernadores a carteros [...]”<sup>67</sup>. El propio autor destaca “la continuidad en el liberal-fuerismo de la vieja tradición foralista por la cual el más encendido amor a los Fueros, era perfectamente compatible con el servicio a la Corona, la política, la administración, el Ejército o la Armada -y es más, estos servicios eran aprovechados para defender en sus respectivos ámbitos la causa foral.”<sup>68</sup>

<sup>61</sup> Eso se tenía en cuenta sobre todo en Francia: “Moins un préfet aura de liens avec le département qu'il administre mieux cela vaudra [...] Neuf des deux cent vingt préfets impériaux administreront le département dans lequel ils sont nés, trois seulement y étaient déjà des notables”. (Le Clère y Wright, 1973, p.48). Con todo, “43% des préfets désignés par Gambetta avant son départ à Paris sont natifs du département où ils sont nommés, 7,3% sont originaires d'un département limitrophe [...] La règle qui veut que, depuis la création du corps préfectoral, au début du Consulat, les préfets soient choisis hors du département qu'ils ont à administrer ne s'applique donc plus.” Pero esto duró poco y pronto fue nuevamente la regla elegir hombres extraños al departamento y la excepción recurrir a autóctonos (Anceau, 2007, p.37-38, 38-39).

<sup>62</sup> Randeraad, 1997; Gustapane, 1998.

<sup>63</sup> Como ha señalado respecto a Italia G.Melis (Melis, 2006, p.30). La observación es aplicable a España, como se muestra en el texto.

<sup>64</sup> Toscas Santamans, 2008, p.295-296; Archivo de la Diputación de Alicante, Presidentes de la Diputación.

<sup>65</sup> Risques Corbella, 1995. Sobre la actuación de Guerola en Málaga, vid. Toscas y Ayala, 2010.

<sup>66</sup> Richard, 1972, p.474. Cataluña y el País Vasco eran las zonas más industrializadas y urbanizadas, como es notorio.

<sup>67</sup> Cajal Valero, 2000, p.48 nota 15.

<sup>68</sup> Cajal Valero, 2000, p.393 nota 269.

Las biografías de los gobernadores concernidos seguramente arrojarán luz sobre el fenómeno. Mientras tanto, algunos elementos biográficos sobre gobernadores nativos parecen prometedores. Así, el tolosano Conde de Villafuertes, "una destacada notabilidad autóctona perteneciente a la tradicional élite dirigente" de Guipúzcoa, fue el primer jefe político de Guipúzcoa en agosto 1813-mayo 1814 (primer período constitucional), volvió a serlo en 1820-23 (segundo período constitucional), y en 1839-40 sería el primer "Corregidor político" (jefe político con funciones forales) de Guipúzcoa<sup>69</sup>. Por otra parte, Eustasio de Amilibia y Egaña, tolosano de nacimiento y donostiarra de adopción, abogado, fue en Guipúzcoa "Jefe Político interino y luego en propiedad (1837-1839), futuro Corregidor Político (1841) y de nuevo Jefe Político (1841-1843), y Gobernador civil con funciones forales en carácter de Corregidor Político (1854-1856) [...]"<sup>70</sup>.

Nada parecido se ha detectado en la provincia de Barcelona en los dos primeros tercios del siglo XIX, de acuerdo con los datos de M. Risques, lo que muestra que hay diferentes modalidades de la relación centro-periferia y que según el ambiente social cambia el comportamiento de los gobernadores-prefectos. Pero también se han detectado gobernadores nativos fuera del País Vasco. Así, el gran propietario y abogado alicantino Joaquín Orduña Feliu ejerció de gobernador civil de Alicante en 1865-66 y 1876-78<sup>71</sup>.

De este modo, al hecho de ser prohombres locales, con fuerte arraigo en la zona, se añadía el poder político-administrativo que les confería el cargo. Pero la cuestión, una vez más, rebasa los límites de nuestro país. J. Pan-Montojo recuerda que la gran propiedad británica mantuvo hasta las últimas décadas del siglo XIX el control de la representación del Estado en los condados, dirigidos por los jueces de paz y los "lores lugartenientes" cooptados en sus filas; por otra parte, los Landräte, gobernadores provinciales prusianos, se reclutaron hasta la primera Guerra Mundial entre los grandes propietarios locales y ejercían una función políticamente aceptada de intermediarios entre el Estado y sus pares y el resto de la población<sup>72</sup>. Ahora bien, cuando los gobernadores provinciales eran grandes propietarios *nativos* se plantea la cuestión de hasta qué punto promovían el "interés general" y no los intereses particularistas (los suyos propios y/o los del territorio que gobernaban). P. Vivero Mogo, al considerar que Moscoso de Altamira fue nombrado subdelegado de Fomento de Lugo en 1833 siendo Moscoso "un importante propietario de la nueva provincia", sostiene que su condición de gran propietario de dicha provincia "le daba una destacada influencia social en la misma. El Gobierno, de esta forma, pretendía contar con los poderes locales para la consolidación de sus instituciones en la periferia [...]", sobre todo en un momento en que estas instituciones eran fuertemente cuestionadas.<sup>73</sup> De hecho, tanto en los propios orígenes de la institución en Francia, es decir, cuando en 1800 Napoleón nombró los primeros prefectos, como cuando en 1833 Javier de Burgos nombró los primeros subdelegados de fomento (antecedentes de los gobernadores civiles), muchos de los nombrados eran hijos del departamento/provincia que se les había asignado<sup>74</sup>. F.J. Cuerva Sellés, por su parte, ha observado: "En principio pudiera pensarse que un candidato natural de la circunscripción contaría con la ventaja de un conocimiento profundo y de primera mano de la realidad de la misma; sin embargo, ello lleva aparejados posibles conflictos de intereses así como su imbricación con las redes clientelares que constituyen el rasgo característico de la vida política provincial durante el siglo XIX."<sup>75</sup>

<sup>69</sup> Cajal Valero, 2000, p.55, 57.

<sup>70</sup> Cajal Valero, 2000, p.357-358.

<sup>71</sup> Respecto a Orduña, vid. Zurita Aldeguer, 2008, p.160, 162.

<sup>72</sup> Pan-Montojo, 2009, p.133 (el autor remite, respectivamente, a P. Corrigan y D. Sayer, *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*, Londres, Blackwell, 1991, p.158-159 y Raphael, 2006, p.275).

<sup>73</sup> Vivero Mogo, 2000, p.642. La coyuntura a la que se refiere el autor es "el grave momento político que se vivía, marcado por la Guerra Civil y la contestación al trono isabelino" (p.646).

<sup>74</sup> Lo recuerda Estrada Sánchez, 2013, p.118.

<sup>75</sup> Cuerva Sellés, 2014, p.132-133.

e) La mala prensa de los agentes del poder central en la periferia puede no estar siempre justificada. B.Le Clère, refiriéndose a los prefectos franceses del período 1815-1914, ya había señalado que "l'ingratitude semble avoir été le lot des préfets."<sup>76</sup> Con mayor razón puede decirse lo mismo de sus homólogos españoles. En el ejercicio de su cargo los gobernadores civiles de las primeras décadas a menudo no sólo arriesgaron su vida en pro del "servicio público" sino que, en algunos casos, la perdieron. Así, con motivo de la epidemia de cólera de 1854, y mientras con gran coraje se enfrentaban a ella, murieron víctimas de la enfermedad Trino Quijano, gobernador civil de Alicante, o Francesc Jover, gobernador civil de Lleida; por contraste, la mayor parte de las familias de las clases acomodadas se desentendían de la suerte de sus conciudadanos y huían. Obviamente, en esos casos, los gobernadores civiles no realizaban tareas "represivas" y/o "político-electoral". Es verdad que, como advertían los coetáneos, no hubo muchos Quijano o Jover, pero su ejemplo era tenido muy en cuenta por la opinión pública de la época, y aún hoy Quijano continúa siendo homenajeado en Alicante un siglo y medio después.

Las actitudes de los gobernadores ante el movimiento obrero, y concretamente ante las asociaciones obreras de mediados del Ochocientos, no fueron homogéneas. De acuerdo con testimonios coetáneos, Melchor Ordóñez, siendo gobernador de la provincia de Barcelona en 1854 no tuvo una actitud favorable a las asociaciones obreras (como tampoco el capitán general), mientras que Ciril Franquet, gobernador de la misma provincia en 1855 las autorizó y protegió; incluso un obrero textil llegó a manifestar, refiriéndose al gobernador Franquet, que "la clase obrera recordará siempre con orgullo y gratitud su nombre."<sup>77</sup> Quizá la diferente actitud se debía en parte al talante personal o a la ideología política de quien detentaba el cargo (liberal-moderada en Ordóñez, liberal-progresista en Franquet); pero seguramente influyó también en las respectivas decisiones el cambio de contexto social y político y las propias directrices del Ministerio de la Gobernación. En cualquier caso, parece claro que el gobernador civil de aquella época no puede considerarse *tout court* como un agente del poder central intrínsecamente "represivo".

En cuanto a los prefectos franceses, B.Le Clère y V.Wright consideran que los del Segundo Imperio (1851-1870) no fueron simples agentes de los patronos en los conflictos industriales, ante los cuales solían mostrarse menos intransigentes que aquéllos; y según G.Tanguy, en el último cuarto de siglo, en que abundan las movilizaciones obreras, los prefectos no ejercen de "rompehuelgas" sino de expertos mediadores entre las partes (patronos, obreros y Estado).<sup>78</sup> Con anterioridad, se han detectado prefectos que intervienen en dichos conflictos realizando una función de arbitraje, y ello en una época de sufragio censitario, obteniendo a veces ventajas para los obreros, si bien este tipo de intervenciones era infrecuente<sup>79</sup>. Por lo demás, E.Anceau recuerda que entre los prefectos de Gambetta (1870-1871) se contaron tres hombres que eran - o habían sido recientemente- miembros de la Internacional socialista<sup>80</sup>.

En Italia se han detectado prefectos que perseguían con dureza a los obreros internacionalistas<sup>81</sup>, pero en los años 1880 algunos prefectos examinaban lúcidamente las causas del malestar popular en ciertas zonas y las hallaban en las condiciones económicas de las clases trabajadoras. Así, Giuseppe Gadda, prefecto de Verona, no dudaba en desaconsejar al gobierno la represión, considerando "follia il presumere di arrestare questo movimento, perché ha la sua ragione di essere nelle

---

<sup>76</sup> Le Clère, 1978, p.71 nota 83.

<sup>77</sup> Benet y Martí, 1976, Vol.I, p. 234-238; Vol.II, p.281-287; la cita entrecomillada, p.283.

<sup>78</sup> Le Clère y Wright, 1973, p.74-80; Tanguy, 2011.

<sup>79</sup> Karila-Cohen, 2009, p.103-104, 118 nota 134. El autor recuerda que un prefecto del departamento de Rhône fue destituido después de haber tomado una iniciativa semejante en 1831 ante la primera revuelta de los *canuts* donde intentó imponer una tarifa de salarios a los fabricantes, algo fuera de lo común.

<sup>80</sup> Anceau, 2007, p.37 nota 36.

<sup>81</sup> De Nicolò, 1998.

condizioni sofferenti principalmente della classe dei lavoratori della terra” invitando a sus superiores a “studiare questi bisogni e fin dove la sua azione può arrivare deve ocuparsi a migliorare la sorte dell’operaio e soprattutto del contadino.”<sup>82</sup>

Tampoco faltaron gobernadores civiles asesinados, y no por razones que tuvieran que ver siempre con la "opresión de las libertades", como en el caso del gobernador civil de Burgos. Según Callahan, el 25 de enero de 1869, poco después de las elecciones a Cortes que dieron el triunfo a la coalición política que había derribado al gobierno “moderado” y a la reina Isabel II en septiembre de 1868, “una turba carlista invadió el claustro de la catedral y asesinó al gobernador provincial al grito de “¡Larga vida a la religión y a Carlos VII”!. Tras apuñalar innumerables veces al gobernador, la multitud arrastró escaleras abajo del templo el cuerpo ensangrentado y medio desnudo y lo abandonó en la plaza de la catedral. Las autoridades arrestaron al deán y a varios canónigos más, bajo sospecha de complicidad, aunque fueron liberados más tarde por falta de pruebas. Las noticias del asesinato de Burgos provocaron manifestaciones anticlericales.”<sup>83</sup>

Así pues, el gobernador civil no era necesariamente un personaje "represor" y menos aún "omnipotente".<sup>84</sup> Tanto en Cataluña como en Andalucía se ha podido constatar, a mediados del siglo XIX, cómo las autoridades militares tradicionales (en especial los capitanes generales) limitaban el poder de los gobernadores provinciales o lo interferían<sup>85</sup>, algo que no se daba -o no en la misma medida- en Francia o Italia<sup>86</sup>. Tampoco el cargo de gobernador-prefecto resulta tan "militarizado" en estos países como en España durante buena parte del ochocientos<sup>87</sup>. Lo que hay que poner en relación con el importante papel del ejército en la construcción del Estado liberal español. En cualquier caso, representar al poder central en la periferia era una cuestión sumamente compleja.

## Los gobernadores civiles entre centro y periferia

Según E. Gustapane, la historia del prefecto es el mejor punto de observación para el análisis de las relaciones entre centro y periferia. En tanto que empleado enviado a la periferia por el centro, a

<sup>82</sup> Citado en Varvaro, 2001, p. 198.

<sup>83</sup> Callahan, 1989, p. 247.

<sup>84</sup> Lo mismo podría decirse del prefecto francés. B. Le Clère recuerda, por ejemplo, que en 1871 Henri de l'Espée, prefecto del Loira, fue asesinado "par la commune de Saint-Etienne" (Le Clère, 1978, p. 71) Respecto a Italia, D'Urso muestra que en 1870 fue asesinado Carlo Escoffier, prefecto-general de la provincia de Ravenna, pero en esta ocasión el asesinato lo comete un inspector de policía, jerárquicamente subordinado al prefecto (D'Urso, 2006, p. 43-48).

<sup>85</sup> Risques Corbella, 1995, cap. 6; Cuerva Sellés, 2014, p. 136-137. Risques proporciona, entre otros, el testimonio del gobernador Antonio Guerola: "[...] aleccionado en mi larga carrera sabía que en cuestiones de un Gobernador con un Capitán general, todavía no hay ejemplo de que una sola vez haya decidido el Gobierno en contra del Capitán general aunque fuera patente su sinrazón. Y si esto sucede en las demás provincias, es más seguro en Cataluña donde el Capitán General es una especie de virrey, a quien el Gobierno concede cuanto pide [...]" (Risques Corbella, 1995, p. 474). Los capitanes generales, además, pueden intervenir en la vida de los municipios y forzar los equilibrios locales de poder en mayor medida que los gobernadores civiles: mientras que éstos pueden destituir pero *no* nombrar secretarios municipales (pues eso es competencia exclusiva de los ayuntamientos), los capitanes generales además de removerlos pueden nombrar otros en su lugar, pasando por encima de los consejos municipales, como así ocurrió en algunas ocasiones (Toscas Santamans, 2008, p. 42-43, 100, 220).

<sup>86</sup> En Italia, políticamente más inestable que Francia, "dal 1861 al 1922 lo stato d'assedio fu dichiarato dieci volte" (D'Urso, 2006, p. 40 nota 20). El estado de sitio fue mucho más frecuente en España y "la provincia de Barcelona se mantuvo en estado de sitio prácticamente los diez años [de la Década Moderada, 1844-54], gobernando la autoridad militar." (Risques Corbella, 1995, p. 499; quien remite a M. Ballbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1923)*, Alianza, Madrid, 1983, p. 140).

<sup>87</sup> Que el cargo de prefecto fuera ejercido por militares de elevada graduación no era algo desconocido en la Italia liberal (vid. por ejemplo, D'Urso, 2006, p. 46-47, 51), o en Francia (donde no dejan de figurar exponentes en los repertorios citados), pero en España este fenómeno parece asumir proporciones mayores.



través del ejercicio de sus funciones es posible reconstruir cómo un ordenamiento centralizado ha impactado en las realidades locales y cómo éstas han considerado al representante del Gobierno<sup>88</sup>. Lo propio podría decirse del gobernador civil en España.

Gustapane recuerda que M.S.Giannini en 1967 consideraba que el prefecto como técnico había sido positivo pero que en el aspecto político habría sido "un opresor de las libertades locales". El control del prefecto en Italia, según Gustapane, no ha sido neutral. Su posición jurídica y su mentalidad de "administrador" lo ha inducido a examinar los actos de los municipios y de las instancias provinciales no tanto bajo la óptica de la legitimidad formal cuanto en relación a las necesidades de la población (obras públicas, alumbrado, aguas potables, sanidad, higiene, escuelas etc.): éste es el aspecto substancialmente positivo del control gubernativo. La acusación de que el prefecto es "opresor de las libertades locales" debería ser convalidada en los archivos de los municipios y de las prefecturas para conocer cómo los prefectos de cada provincia habían ejercido el control en los diversos períodos históricos. De este modo se evitaría considerar la relación entre poder central y autonomías locales sólo desde un punto de vista ideológico<sup>89</sup>. Se trata de sugerencias que, en lo esencial, nos parecen aplicables a nuestro país.

La consecución de un cierto equilibrio entre el control y la autonomía del gobierno local era el reto que subyacía al proceso de modernización administrativa en toda la Europa continental, proceso que se puso en marcha durante el período revolucionario y napoleónico y generó un modelo administrativo<sup>90</sup>. Este modelo marcó profundamente la administración de los diversos Estados nacionales: de ahí que los prefectos franceses, por un lado, y, por otro, los prefectos italianos, los gobernadores civiles españoles, los Landräte alemanes, los gobernadores belgas, los comisarios del rey holandeses, entre otros, sean figuras homólogas<sup>91</sup>. Según este modelo, el Estado concede al gobierno local una esfera de decisión propia, ayudando a ampliarla, pero al mismo tiempo vincula aquel gobierno a normas y reglamentos uniformes. Esta duplicidad se desarrolló por la convicción, que caracterizó las aspiraciones de gran parte de las élites liberales, de que era necesaria una fuerte ligazón entre el Estado y la sociedad, entre intereses generales e intereses locales<sup>92</sup>. El principal impulso hacia una burocracia dirigida por el centro y organizada jerárquicamente viene con la Revolución francesa y con Napoleón. Pero, del mismo modo que bajo Napoleón, la estructura social ponía límites al ejercicio del poder estatal<sup>93</sup>. Mientras la teoría partía de la fundamental armonía entre Estado y sociedad, la realidad se demostró muy diferente: hubo una fuerte discrepancia entre ambas; generalmente, los municipios se conformaban poco con las reglas nacionales<sup>94</sup>.

---

<sup>88</sup> Gustapane,1995, p.20.

<sup>89</sup> Gustapane,1995, p.20-21 (lo incluido entre paréntesis constituye un añadido nuestro destinado a precisar las "necesidades" a que se alude). Por otra parte, G. Aliberti considera que la tesis del prefecto omnipotente es más un lugar común que una realidad, un tópico derivado de la polémica autonomista, sea conservadora sea democrática, contra el centralismo del Estado liberal; pero, según él, habría que valorar el rol efectivo desarrollado por los prefectos en el marco del ordenamiento administrativo italiano (Aliberti,1987, p.148). Refiriéndose a Francia, C. Charle, en la misma línea que Gustapane, sostiene que la obra "administrativa" de los prefectos se encuentra en buena medida en puentes, calzadas, caminos vecinales, mercados cubiertos, escuelas, vías férreas, canales, conducciones de agua etc. (Charle,1980, p.89). La actuación de un gobernador civil como Antonio Guerola en Andalucía a mediados del ochocientos va en la misma dirección (Toscas y Ayala,2010).

<sup>90</sup> Randerad,1997, p.13.

<sup>91</sup> Randerad,1997, p.271; por nuestra cuenta, hemos añadido los gobernadores civiles a la lista. A. Cajal Valero recuerda que "los Prefectos napoleónicos tuvieron una copia española, aunque efímera, en los prefectos "afrancesados" de José I[...]" (Cajal Valero,1999, p.35). Con anterioridad, B. Richard había señalado que la función de gobernador civil "s'est établie progressivement, au cours de la première moitié du XIXe siècle, en partie inspirée par l'exemple du préfet français. Un de ses organisateurs, Javier de Burgos, était admirateur des techniques administratives françaises et avait eu l'occasion de les appliquer comme sous-préfet d'Almería sous le règne de Joseph Bonaparte." (Richard,1972, p.441).

<sup>92</sup> Randerad,1997, p.13.

<sup>93</sup> Randerad,1997, p.15-16.

<sup>94</sup> Randerad,1997, p.38. Esto se observa, por ejemplo, en la reiteración de circulares a los ayuntamientos por los

Randeraad subraya la paradoja del liberalismo: si, por un lado, los ayuntamientos, en tanto que órganos "representativos", eran relativamente libres a la hora de decidir sobre los gastos y de contraer deudas, por otro lado, en tanto que órganos del Estado, estaban obligados a colocar los gastos en apartados específicos de los presupuestos municipales, y la legitimidad de sus decisiones era controlada por las autoridades superiores<sup>95</sup>.

En orden al cumplimiento de las tareas administrativas (presentación de presupuestos, cuentas municipales etc.) tanto en España como en Italia solían ser más fuertes las resistencias municipales que los instrumentos a disposición de los prefectos-gobernadores<sup>96</sup>. En ambos países, la política local era un lugar de conflictos entre familias y facciones que obligaba a la autoridad provincial a aplicar una táctica muy prudente; su principal objetivo era favorecer la pacificación más que dar su apoyo a uno de los grupos en liza; de este modo, la suya fue fundamentalmente una acción de mediación y arbitraje más que de imposición<sup>97</sup>.

La arraigada visión del prefecto-gobernador como simple ejecutor de las órdenes procedentes del poder central excluye la iniciativa propia. Sin embargo, los gobernadores provinciales no necesariamente actuaban *después* de recibir órdenes del Gobierno central; en determinados aspectos *se anticiparon* a éste. Por ejemplo, en 1836 "el Gobierno civil de Sevilla, a propuesta de la Diputación, se adelanta a la decisión del Gobierno de la nación respecto a los cerramientos y acotamientos de fincas rústicas y adopta (siquiera sea interinamente) la decisión de autorizarlos [...]"<sup>98</sup>, una decisión relevante ya que afectaba al régimen de propiedad de la tierra. Sabemos también, por otro ejemplo, que en los años 1850 y 1860 los sueldos mínimos de los secretarios municipales (agentes importantes de la relación centro-periferia) fueron regulados *antes* por los gobernadores que por el poder central, y que la propia promoción de libros y periódicos impulsores de la "normativización" liberal de la vida local se llevó a cabo *antes y más* a nivel provincial (en los boletines oficiales de la provincia) que a nivel nacional-estatal (en la Gaceta de Madrid)<sup>99</sup>. Lo que habla del margen de autonomía de los gobernadores y muestra que el Estado liberal no se construyó únicamente desde el centro sino también desde la periferia.

También en materia de elecciones, ya antes de la Restauración, los gobernadores podían no ser simples correas de transmisión del Ministerio de la Gobernación. A este respecto, J.A.Inarejos Muñoz, en relación a Castilla-la Mancha de mediados del ochocientos, ha subrayado "lo inapropiado de adoptar, sin ninguna prevención, la tesis de la omnipotencia estatal" en los comicios electorales<sup>100</sup>. En la Andalucía de 1840 F.J.Cuerva Sellés también ha constatado que el gobernador no siempre conseguía que se impusiera el candidato gubernamental, concretamente en el caso de Sevilla<sup>101</sup>.

En la Galicia de la Restauración el gobernador civil podía no ser tampoco un simple ejecutor en la

prefectos-gobernadores a través de determinados órganos de comunicación: "recueil des actes administratifs de la préfecture" en Francia, "boletín oficial de la provincia" en España, "bollettino della prefettura" en Italia.

<sup>95</sup> Randeraad,1997, p.178.

<sup>96</sup> Respecto a Italia, vid. Randeraad,1997, p.197; en relación a España, Toscas Santamans,2008, p.208.

<sup>97</sup> Randeraad,1997, p.266-267; Musella,1994, p.18-23; Toscas Santamans,1997a, p.95, 103 nota.35; Toscas y Ayala,2010, p.761-762.

<sup>98</sup> Cuerva Sellés,2014, p.170.

<sup>99</sup> Toscas Santamans,2008, p.312.

<sup>100</sup> Inarejos Muñoz,2008, p.248.

<sup>101</sup> Cuerva Sellés,2014, p.161. Por supuesto, ello también ocurre fuera de España: por ejemplo, en Nápoles también se ha constatado que los candidatos gubernativos son derrotados en las elecciones de 1870 (D'Urso,2006, p.55). Para el conjunto de Italia, vid. Pacifici,1990, p.88-89 nota6. Otro tanto se ha detectado en Francia, por ejemplo cuando la acción de los prefectos de Gambetta para la elección de la Asamblea nacional de 1871 y la de los del Orden moral después del 16 de marzo de 1877 se saldó con fracasos humillantes, a pesar de las presiones ejercidas (Charle,1980, p.94).

periferia de los dictados del centro político. X.R.Veiga Alonso ha detectado en la provincia de Lugo un gobernador que era cliente de un cacique y que más bien ejercía de “intermediario entre centro e periferia, adaptando e traducindo localmente as disposicions gubernamentaisis ó tempo que actuaba como filtro corrector das demandas que desde o nivel local se elevaban ó poder central [...]”<sup>102</sup>.

Por otra parte, en la ciudad de Valladolid, durante la Restauración el poder de que disfrutaba una figura de relieve nacional-estatal como Santiago Alba hacía que el gobernador civil estuviera subordinado a él, lo que no se corresponde, según P.Carasa, con ciertas ideas recibidas: “Ha sido común en la mayoría de estudios de poder local destacar la figura omnipresente de los gobernadores civiles, como el azote de los ayuntamientos y el látigo con el que el poder central domaba a los rebeldes. Sabemos que el placet del gobernador debía acompañar a presupuestos, cuentas, expedientes, nombramientos, de forma que hasta los años noventa tendió a incrementar y hacer más rígido el control del Gobierno sobre las economías municipales, y todo ello bajo la aparente razón de cortar los excesos del caciquismo. Pues bien, Valladolid es en esto otra excepción, aquí la figura del gobernador civil se encuentra muy diluida [...]”<sup>103</sup>.

Como ha señalado X.R.Veiga Alonso:

“Por lo que respecta al gobernador civil, su presentación como todopoderoso *factótum* del gobierno en la periferia tiende a perder carácter absoluto y a convertirse en un más modesto intermediario entre las aspiraciones de los notables locales/provinciales y las presiones gubernamentales [...] no faltan investigaciones en las que el gobernador, lejos de dirigir su gratitud y fidelidad al gobierno para el que trabaja, lo hace al poderoso o poderosos provinciales que lo han recomendado (o impuesto) para tal cometido, con lo que su figura se libera de buena parte del componente centralista que la acompañaba para situarse más cercana (y dependiente) de las realidades locales de poder. Por último indicar también la presencia de actitudes independientes en algunos titulares de gobiernos civiles, que en absoluto se limitan a hacer cumplir las ordenanzas superiores sino que se permiten iniciativas propias incluso contradictorias con los deseos de sus superiores jerárquicos [...]”<sup>104</sup>.

Un apunte sobre el gobernador civil en el País Vasco nos permitirá otras consideraciones. Una de las principales conclusiones de un interesante estudio de A.Cajal Valero es que “el Estado español posterior a la Ley de 25-10-1839 no es siquiera, por lo que hace a las *Provincias Vascongadas*, verdaderamente *unitario* y *centralizado*, a pesar de su formal definición constitucional en tales términos.” Según el citado autor, “la figura del Gobernador con funciones forales especiales en carácter de “Corregidor Político”, existente en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en 1844-1877, constituye una [...] prueba de deferencia, reconocimiento y tributo del Estado, tanto hacia la tradición histórica foral (en tanto se vinculaba, nominal y –en parte- competencialmente, con el tradicional Corregidor del Antiguo Régimen), como hacia la singularidad foral de las *Provincias Vascongadas* en su propio seno.”<sup>105</sup> El gobernador permitió “el sistemático incumplimiento, durante cuatro décadas, de los cupos recaudatorios y de reclutamiento militar que, por pura formalidad, señalaban las Cortes para las *Provincias Vascongadas*” mientras que en “las demás provincias del Reino [...] sí se hacían efectivos.”<sup>106</sup>

Como puede observarse, existe una conexión entre los fuertes lazos entre Antiguo Régimen y

<sup>102</sup> Veiga Alonso,1999, p.250, más generalmente p.249-266.

<sup>103</sup> Carasa,2001a, p.191.

<sup>104</sup> Veiga Alonso,2000, p.99. En parecidos términos se expresaba con anterioridad L.Musella al hablar de los prefectos del sur de Italia: “ [...] l'ampio potere, la stessa funzione strategica assolta a favore del partito governativo, la maggiore conoscenza rispetto al governo della realtà locale e, a volte, il legame più stretto con gli interessi della periferia, resero molto spesso i prefetti dei mediatori molto meno disponibili alle volontà della politica centrale. Soprattutto la complessiva opera di intermediazione tra il centro politico e le esigenze politiche e amministrative locali fu svolta in senso molto meno unidirezionale (centro soffocatore degli interessi della periferia) di quanto la storiografia generalmente ha voluto descriverli.” (Musella,1994, p.22-23).

<sup>105</sup> Cajal Valero,2000, p.598 (la cursiva es del autor).

<sup>106</sup> Cajal Valero,2000, p.33 nota3, el autor matiza la exención fiscal y militar en p.7 nota 8, 41, 49.

Estado liberal y la debilidad del poder central en relación a la periferia. Lo cual merece un comentario detenido. Por una parte, dado el énfasis de la historiografía contemporaneísta española en la denominada "revolución liberal", llama la atención lo poco "revolucionaria" que fue la transición del Antiguo Régimen al sistema liberal en el País Vasco y en la propia España; pero, si bien se mira, no fue nada extraordinario en Europa: "i rapporti tra sistema liberale e Antico Regime sono abbastanza corposi da escludere una netta discontinuità tra le due fasi. L'affermarsi di Stati costituzionali, nella Europa di metà Ottocento, *non* significa una trasformazione radicale del quadro politico-istituzionale e amministrativo [...]"<sup>107</sup>. En segundo lugar, el Estado liberal español, más que imponerse (como se ha dicho tantas veces), se adapta al territorio y pacta con los poderes "locales", un fenómeno que no se circunscribe a nuestro país ni a la época considerada. Como ha señalado R. Romanelli, los constructores de Estados en el curso de la historia, al definir las articulaciones territoriales del poder, han tenido que pactar con poderes ya constituidos en el territorio por ellos dominado, poderes de extensión y naturaleza bastante diferentes, que van desde las vastas entidades regionales o provinciales hasta las ciudades y los municipios<sup>108</sup>. El Estado liberal español -como otros Estados europeos- *no* practicaba un centralismo rígido o sofocante<sup>109</sup>. En realidad, como señala M. Meriggi, "se si parla tanto di centralismo, lamentandone gli eccessi, è evidentemente perché la periferia è molto forte e vitale, perfettamente in grado di negoziare, non perché essa viene tacciata e soffocata."<sup>110</sup>

Así pues, la historia de los gobernadores-prefectos, por su propia naturaleza, permite consideraciones de largo alcance sobre la relación centro-periferia. Pero los representantes del Estado central en las provincias también ocupaban una posición relevante entre esfera pública y esfera privada.

## Los gobernadores entre esfera pública y esfera privada

Se trata de una cuestión muy poco estudiada. No obstante, los propios coetáneos argumentaron que era casi imposible que estos agentes del Estado liberal, en el ejercicio de sus funciones, no lesionaran algún interés privado o no hirieran alguna susceptibilidad personal. Por ello, con el fin de protegerlos, el Estado los dotaba de "garantía administrativa".

La ley provincial italiana de 1865 establecía que los prefectos no podían ser llamados a rendir cuentas de sus funciones como no fuera por las autoridades superiores administrativas, ni sometidos a proceso penal por algún acto de tal ejercicio sin autorización del rey, previa deliberación del Consejo de Estado<sup>111</sup>. En España al menos dos leyes de mediados del siglo XIX daban cuenta de la "garantía administrativa" de los jefes provinciales. La "Ley para el gobierno de las provincias" de 2 de abril de 1845 establecía en su artículo 9º: "No podrá formarse causa a ningún jefe político por sus actos como funcionario público sin autorización previa del Rey expedida por el Ministerio de la Gobernación de la Península. En estos casos los jefes políticos solo podrán ser juzgados por el

<sup>107</sup> Macry, 1995, p.302 (la cursiva es del autor). M.Santoró, en relación a Italia, recuerda que autores como G. Miglio, R. Romanelli o U. Allegretti sostienen "la tesi che nega al processo unificativo l'identità di rivoluzione" (Santoró, 1998, p.87 nota 2).

<sup>108</sup> Romanelli, 1995b, p.125.

<sup>109</sup> Sobre esta cuestión abunda Toscas Santamans, 1997.

<sup>110</sup> Meriggi, 1997, p.103.

<sup>111</sup> Gustapane, 1998. Un comentarista coetáneo de este aspecto de la ley municipal y provincial, que consagraba dicha garantía, sostenía: "Se un cittadino potesse, con qualunque pretesto, trascinare innanzi ai Tribunali un pubblico funzionario, vedremmo moltiplicarsi con scandalo generale questo genere di processi, senza frutto di sorta per la libertà, anzi a detrimento di istituzioni che porgerebbero troppo facile esca ai rancori privati" (citado por Gustapane, 1998).

Tribunal Supremo de justicia”. Por otra parte, la “Ley para el gobierno de las provincias” de 1863, en su artículo 18, consagraba “la garantía de la autorización para procesar a los funcionarios públicos”, al establecer: “No podrá formarse causa á ningún Gobernador de provincia por sus actos como tal funcionario público, sin prévia autorizacion acordada en Consejo de Ministros, á propuesta del Ministerio de la Gobernación [...]”.

Esta última disposición fue impugnada, sin éxito, por la llamada “minoría progresista” del Congreso encabezada por el diputado Pascual Madoz. En el debate de la misma, desarrollado en la cámara el 4 de marzo de 1861, la comisión que lo elaboró, para justificar aquella garantía, alegaba, entre otras razones, “la protección debida al funcionario en el ejercicio de sus funciones”. Al respecto se argüía lo siguiente: “El funcionario público, en contacto con los derechos privados, en contacto con los intereses particulares, fácilmente hiriéndolos y ofendiéndolos frecuentemente, crea los enconos, las rivalidades y las venganzas; que alejados del orden administrativo acuden al fallo de los Tribunales, que no miran sino los intereses de los particulares, donde no se juzga mas que de los derechos y los intereses privados. Esto equivaldría á dejarles [a los funcionarios] abandonados, sin defensa, á todos los resentimientos y á todas las venganzas.”<sup>112</sup>. Como puede observarse, las razones que se alegan en Italia y en España a favor de la “garantía administrativa” son esencialmente las mismas. De hecho, la “protección” de que gozaban los gobernadores civiles parece elevada si son ciertos los datos aportados por Pascual Madoz en el debate de la ley de 1861: “En el ultimo quinquenio el Tribunal Supremo de Justicia ha procesado a 23 altos funcionarios; los gobernadores civiles han sido 17 en estos cinco años. ¿Quiere oír el Congreso el resultado de esos procedimientos? Nadie ha sido condenado [...]”<sup>113</sup>. La oposición a la “garantía administrativa” para los gobernadores - oposición que ejercía Madoz- también se ha detectado en Italia<sup>114</sup>. Ello nos lleva a considerar otro asunto concomitante de no menor interés.

## Los gobernadores entre la “política” y la “administración”

Se trata de un tema de gran calado. Según E.Gustapane, el Estado, como institución, crea un personal administrativo respecto al cual se suscita en la época contemporánea una doble problemática: a) la homogeneidad o la separación entre la clase política y la burocracia; y b) la aspiración de la administración a la independencia de la política y de los intereses económicos privados.<sup>115</sup> De hecho, la reivindicación de la autonomía de la administración pública respecto a la política y a los intereses económicos es uno de los problemas cruciales del Estado contemporáneo<sup>116</sup>.

En Francia, Italia y España los partidos en el poder, en contra de los principios liberales no intervencionistas, utilizan a los prefectos-gobernadores, en tanto que agentes del Gobierno, como máquinas electorales, de modo que no hay razón para reprochar a estos últimos que siguieran las orientaciones del Ministerio. Los prefectos-gobernadores de entonces son por ello fisiológicamente “políticos”<sup>117</sup>

<sup>112</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes*, (Congreso de los Diputados, sesión de 4-III-1861, núm.108, p.2915)..

<sup>113</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes*, (Congreso de los Diputados, sesión de 4-III-1861, núm.108, p.2912).

<sup>114</sup> Gustapane,1998. Según este autor, la mayoría de los juristas del período liberal se manifestó contraria al mantenimiento de la “garantía administrativa” (sin paralelo en los ordenamientos francés y belga), pero fue conservada porque no causó inconvenientes de relieve y, en cambio, sirvió para proteger el funcionamiento de las instituciones administrativas.

<sup>115</sup> Gustapane,1995, p.23.

<sup>116</sup> Gustapane,1995, p.23 (el autor remite a P. Birnbaum, *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Editions du Séuil, Paris, 1994).

<sup>117</sup> Charle,1980, p.92; Melis,2006, p.28. Según P.Pombeni, en Italia y Francia “il governo fu sempre usato da tutti i

Consecuentemente, tanto en España como en Francia o Italia, a raíz de rupturas políticas en el poder central, tienen lugar remociones en masa de gobernadores-prefectos. En España las hemos constatado en años como 1854, 1856 o 1868, entre otros. En Francia, según B.Le Clère, en 1815, 1830 o 1870<sup>118</sup>. En Italia, de acuerdo con M.De Nicolò, acontecen en momentos como el paso de la *Destra* a la *Sinistra* (1876), el advenimiento de Crispi (1887) o en el período giolittiano (1901-1914).<sup>119</sup> Ciertamente en esas coyunturas a menudo se producen en España menos traslados de sede (lo que es más frecuente en Italia o Francia) que “cesantías” -o sea, pérdidas de empleos que sólo se recuperan con un cambio de situación política-, pero está claro que el fenómeno habla de las estrechas relaciones entre política y administración en esos países, y de cómo la primera condicionaba fuertemente a la segunda. "L'épuration administrative -ha señalado P.Rosanvallon refiriéndose a Francia- a été au XIXe siècle le principal moyen de régler les rapports entre l'administration et le pouvoir. C'est elle qui a permis d'éviter que des tensions trop fortes puissent se manifester entre l'administration et le corps législatif ou le pouvoir exécutif."<sup>120</sup>

Sin embargo, las cualidades personales del titular podían hacer que un determinado prefecto fuera apreciado por alineamientos políticos antagónicos. Es el caso, por ejemplo, del italiano Giuseppe Gadda, primer prefecto de Roma, estimado tanto por la *Destra* como por la *Sinistra*<sup>121</sup>. Y en España hemos detectado gobernadores civiles que salen indemnes de las “depuraciones” provocadas por los cambios de hegemonía en el poder central. Así, Francisco Sepúlveda Ramos, un abogado que había sido secretario del gobierno civil de Zaragoza en agosto de 1854 y nombrado gobernador de Teruel en agosto de 1855 (es decir, durante el Bienio Progresista de 1854-56), sobrevivirá como gobernador tras la ruptura política de 1856 encargándosele sucesivamente los gobiernos de las provincias de Córdoba, Canarias, Zamora, Alicante, Granada y Barcelona<sup>122</sup>. Esta permanencia en el mismo cargo -aunque no en la misma sede- más allá de fracturas políticas en el poder central podría indicar que, en cierta medida, se estaba produciendo una “profesionalización”/“burocratización” del mismo. De hecho, según M.Risques, en la segunda mitad del siglo XIX se detecta en la provincia de Barcelona una mayor “profesionalización” del gobernador civil, respecto a la primera mitad de dicha centuria<sup>123</sup>. Algo que es generalizable a otras provincias y a otros países. C.Lecomte sostiene que “au cours du XIXe siècle, la fonction s'est professionnalisée”<sup>124</sup>, es decir, los prefectos son cada vez más antiguos subprefectos, secretarios generales o consejeros de prefectura. Y en Italia, a pesar de que las normas vigentes permitían aún el nombramiento de prefectos extraños a la administración, entre los prefectos nombrados por Giolitti sólo uno no provenía de la carrera, un prefecto nombrado en 1902<sup>125</sup>.

A partir de los años 1880, tanto en Francia como en Italia y España, la administración se "tecnifica"

---

gruppi liberali come lo strumento di organizzazzione della politica: il governo distribuiva i favori, il governo interveniva nelle elezioni (tramite i prefetti), il governo creava consenso con i lavori pubblici, ecc.” (Pombeni,1994, p.116). Lo mismo puede decirse de España.

<sup>118</sup> Le Clère,1978, p.37. É.Anceau ha escrito: “Le mouvement préfectoral qui suit la chute de l'Empire mérite indéniablement d'être qualifié d'épuration. Il s'agit même de la principale épuration du corps sur l'ensemble du XIXe siècle avec celle qui suit la chute de la monarchie de Juillet et son remplacement par la Deuxième République [...] Ne sont confirmés que cinq préfets de Napoléon III [...]” (Anceau,2007, p.35).

<sup>119</sup> De Nicolò,1998, p.80. Al margen de las citadas coyunturas, P.Varvaro ha señalado: “Nel 1893 Giolitti sciolsse le Camere e spostò 49 prefetti su 69 [...]” (Varvaro,2001, p.289-290).

<sup>120</sup> Rosanvallon,1990b, p.60.

<sup>121</sup> De Nicolò,1998, p.176-177.

<sup>122</sup> Risques Corbella,1995, p.620.

<sup>123</sup> M.Risques afirma: “Gairebé totes les persones que exerciren càrrec entre octubre de 1856 i setembre de 1868 estaven [...] vinculades a la carrera administrativa” (Risques Corbella,1995, p.560 nota 658). Con todo, “l'elecció del governador continuava sent lliure per part del govern i no estava condicionada a la carrera administrativa” (Risques Corbella,2012, p.54).

<sup>124</sup> Lecomte,2000, p.15.

<sup>125</sup> Tosatti,2006, p. 108.

como nunca pero sus relaciones con el mundo político se transforman. Por un lado, la carrera del político y la del burócrata no se cruzan con tanta frecuencia como a mediados de siglo, pero, por otro lado, los gobernadores-prefectos, en tanto que nexos de unión entre centro y periferia, experimentan la concurrencia de los diputados. M.Vovelle, refiriéndose a Francia, recuerda las tensiones consiguientes de una manera muy expresiva: "Nel 1880 un Prefetto, riprendendo ironicamente una frase utilitzata da Napoleone, affermava "l'imperatore dai piccoli piedi" non è più il Prefetto, è il "deputato" [...]"<sup>126</sup>. C.Charle observa el mismo fenómeno, y además muestra la creciente subordinación de los prefectos a la política en la misma Francia: mientras que entre el año VIII [1800] y 1870 una minoría de prefectos ha conseguido servir a varios regímenes, después de 1879 sólo hay dos prefectos que han sobrevivido al fracaso del Orden moral<sup>127</sup>.

Pero los cambios de titular del gobierno civil-prefectura no obedecían sólo a cambios políticos en el poder central. Que alguien fuera nombrado prefecto-gobernador y se le asignara una "clase" u otra (pues tanto en España como en Francia o Italia no había un único tipo de prefecto-gobernador sino diferentes "clases", lo que implicaba diferentes retribuciones y distintas posiciones en la "carrera" administrativa<sup>128</sup>) dependía de la discrecionalidad del Gobierno central, cuyas motivaciones podían ser muy variadas. No obstante, pudieron existir también presiones desde la periferia (incluidos los propios prefectos-gobernadores) que condicionaran las decisiones de dicho Gobierno<sup>129</sup>.

La fuerte inestabilidad del cargo, derivada de la inestabilidad política general<sup>130</sup>, parece ser un rasgo distintivo de nuestro país. Según datos aportados por M.Risques, en los diez años que van de 1833 a 1843 –que se cuentan entre los más inestables– se sucedieron 29 hombres diferentes en la jefatura provincial de Barcelona, lo que da una media aproximada de 3 jefes por año, y uno de ellos la detentó tres veces<sup>131</sup>. En el mismo período, F.J.Cuerva Sellés constata en la provincia de Sevilla unos 20 hombres (subdelegados de fomento, gobernadores civiles y jefes políticos) en ejercicio efectivo y "la media de ocupación del cargo es de 5 meses y 25 días"<sup>132</sup>. Víctor M.Núñez García afirma que "desde 1834 hasta el final del reinado isabelino [1868] en la provincia de Huelva se suceden 39 gobernadores, aparte de los empleados subalternos que se encargaban interinamente de los gobiernos provinciales en diversas circunstancias."<sup>133</sup> A.Cajal Valero ha contabilizado "31 titulares del Gobierno provincial de Guipúzcoa entre noviembre de 1839 y febrero de 1881"<sup>134</sup>. No se han efectuado estudios estadísticos para toda España sobre la estabilidad de los jefes políticos-gobernadores en sus provincias, pero todo parece indicar que los prefectos franceses fueron mucho más estables en sus respectivos departamentos: según J.Siwiek-Pouydesseau, los prefectos de Napoleón duraron de media 4,3 años, los del Segundo Imperio 3,5 años y los de la Tercera República 2,6 años<sup>135</sup>. Al igual que en España y Francia, en Italia el nombramiento del prefecto no

<sup>126</sup> Vovelle,2001, p.936.

<sup>127</sup> Charle,1980, p.235-236.

<sup>128</sup> Respecto a España, Cajal Valero,1999; en relación a Francia, Aubert., Guiral, Le Clère, et al.,1978; en cuanto a Italia, De Nicolò,1998, p.21-22. En España el real decreto de 30-XI-1833 que creaba la figura de los subdelegados de fomento establecía tres "clases" de provincias según un criterio básicamente demográfico (Gay Armenteros,2007, p.98); otro real decreto de 28 de diciembre de 1849, en su artículo 4º, contemplaba cuatro "clases" y establecía: "Los Gobernadores de provincia gozarán por el sueldo y gastos de representación 60,000 rs [reales] anuales los de primera clase; 45,000 los de segunda; 40,000 los de tercera, 35,000 los de cuarta [...]".

<sup>129</sup> Respecto a Italia, ver De Nicolò,2006, p.54. Respecto a Francia, Le Yoncourt,2001.

<sup>130</sup> Sobre esta cuestión, vid. Urquijo y Goitia,2008.

<sup>131</sup> Risques Corbella,1995, p.602-603. Por contraste, en la provincia de Guipúzcoa durante el mismo período no hubo más de 4 jefes provinciales (vid. Cajal Valero,2000), es decir, unas 7 veces menos que en la provincia de Barcelona. Por tanto, la inestabilidad política tenía consecuencias diversas y adoptaba formas diferentes según las zonas o ambientes sociales.

<sup>132</sup> Cuerva Sellés,2014, p.126-128, el entrecomillado en p. 128.

<sup>133</sup> Núñez García,2005, p.132 nota 18.

<sup>134</sup> Cajal Valero,1999, p.153.

<sup>135</sup> Siwiek-Pouydesseau,1978, p.172. V.Wright matiza en parte esos datos: "sous le Premier Empire 44 préfets occupent

estaba subordinado a ningún título oficial o a exámenes, sino que dependía de una designación ministerial. R.Romanelli recordaba en 1988 que, según sus cálculos, los prefectos que estaban al mando en 1869 "duraron nella carica e nella sede in media tre anni e ventotto giorni: cinque di loro rimasero più di otto anni, e altri cinque tra i sette e gli otto anni"<sup>136</sup>. Más recientemente, una investigación sobre las prefecturas de Nápoles y Salerno en el período 1861-1914 muestra que los prefectos duraban en sus sedes una media de uno o dos años<sup>137</sup>. Todo parece indicar que la estabilidad de los prefectos italianos, sin ser apreciable, era superior a la española.

Ahora bien, contra lo que podría esperarse, se han detectado gobernadores civiles relativamente longevos, pero se trata de casos excepcionales: en la provincia de "Balears" (Illes Balears), Joaquim Maximilià Gibert Alabau fue jefe político-gobernador civil entre enero de 1844 y enero de 1851, es decir, siete años, siendo el de mayor duración del siglo en dicha provincia<sup>138</sup>; en la provincia de Girona, José de Urbitzondo Fernández de Córdoba "fou la persona que ocupà durant més anys el càrrec de tot el segle XIX (ho fou del 3 de desembre de l'any 1857 al 18 de febrer de 1864), mentre que l'ocupació mitjana era de menys d'un any"<sup>139</sup>; Antonio Guerola permaneció en la provincia de Málaga algo más de 5 años, entre diciembre de 1857 y febrero de 1863, y nunca estuvo tanto tiempo al frente de una provincia<sup>140</sup>; Ignasi Llasera detentó el cargo en la provincia de Barcelona durante unos cinco años, entre 1858 y 1863, un mandato que M.Risques considera "largo"<sup>141</sup>. Por contraste, en la prefectura de Roma a finales del siglo XIX, el máximo de duración de un prefecto fue de diez años, un arco de tiempo "eccezionalmente lungo per una singola sede"<sup>142</sup>. Y en Francia (donde este arco temporal no era tan infrecuente) se ha detectado un prefecto, Bourgeois de Jessaint, del departamento de Marne, que permaneció ininterrumpidamente en su puesto durante 38 años, de 1800 a 1838<sup>143</sup>. Nuevamente se trata de excepciones, pero difícilmente imaginables -especialmente la última- en un Estado como el español del siglo XIX.

Los mismos coetáneos eran conscientes del carácter "temporal" o "provisional" de los gobernadores provinciales españoles, y solían lamentarlo, particularmente en las primeras décadas. Parece significativo, por ejemplo, que el diputado San Miguel en 1840 llegue a afirmar en las Cortes que los jefes políticos "son los empleados que duran ménos tiempo en sus destinos, como todos sabemos"<sup>144</sup>. Y un experto en derecho administrativo tan relevante como José Posada Herrera, hacia 1843 se quejaba de que los jefes políticos solían ejercer "un año, y muchas veces solo algunos meses en las provincias de su mando"; y añadía: "Las mejoras administrativas exigen tiempo y no solo tiempo, sino también, si es posible, que sea una misma la persona que las dirija. La variación

plus de 10 ans une même préfecture. Mais depuis 1815, une des caractéristiques les plus frappantes du corps préfectoral, c'est son instabilité [...]" (Wright, 1978, p. 149).

<sup>136</sup> Romanelli, 1988, p. 84 nota 9.

<sup>137</sup> Tosatti, 2006, p. 110 (la autora remite a L. Rossi, Per una tipologia socio-professionale della burocrazia italiana in età liberale: prefetti e magistrati di Napoli e Salerno (1861-1914), *Rivista storica salernitana*, 1, 1990, p. 139-167).

<sup>138</sup> Llabres Bernal, 1930, p. 86-89. El mandato de siete años es confirmado coetáneamente por *El postillón: periódico de la provincia de Gerona*, 30-I-1851, p. 4. No fue el único caso de longevidad durante la Década Moderada (1844-54): por ejemplo, Eugenio Reguera Pardiñas fue jefe político-gobernador civil de Segovia entre 1848 y 1854, y Valentín de los Ríos y Ríos lo fue de Zamora entre 1845 y 1851, de acuerdo con determinadas fuentes (Gaceta de Madrid, BOP etc.) que sería prolijo enumerar aquí. Dada la fuerte inestabilidad gubernamental de la Década Moderada, estos ejemplos de longevidad indican que la periferia provincial *podía* ser más sólida y estable que el Gobierno central.

<sup>139</sup> Buscató Somoza, 2007, p. 41.

<sup>140</sup> Toscas y Ayala, 2010, p. 755.

<sup>141</sup> Risques Corbella, 1995, p. 409. El mandato de Llasera es el de mayor duración del siglo en la provincia de Barcelona, según datos de Risques Corbella (Risques Corbella, 2012, p. 269-301).

<sup>142</sup> Piccioni, 1998, p. 265.

<sup>143</sup> Karila-Cohen, 2009. P. Karila-Cohen explica una tal longevidad administrativa, que significaba pasar por encima de muy diversos regímenes y evitar todas las depuraciones, invocando los apoyos que tenía el prefecto en la capital, su popularidad local y el "art de ne pas se compromettre".

<sup>144</sup> *Diario de las Sesiones de Cortes* (Congreso de los Diputados, sesión de 3-VI-1840, núm. 88, p. 2182).



continua de gefes políticos, que estamos viendo desde 1833 acá, hace imposible que estas autoridades puedan hacer ninguna mejora positiva” o dejar una huella duradera<sup>145</sup>.

La inestabilidad del cargo influía en las relaciones entre los gobiernos provinciales y los órganos del poder local oficial, no sólo en España sino también en otros países europeos. Así, según Lutz Raphael, en Italia y en Francia el cambio regular y rápido de los prefectos y de los subprefectos estableció una distancia entre los alcaldes y los jefes de la administración regional, mientras que en Prusia y en otros estados alemanes, los jefes de la administración regional, los *Amtmänner* o *Landräte*, que gestionaban un territorio del tamaño de una provincia italiana o de un “arrondissement” francés, permanecían mucho más tiempo en su región. Una mayor estabilidad favorecía una mejor adaptación de los gobernadores a las mentalidades y a las estructuras del medio local, de las sociedades rurales<sup>146</sup>. Con anterioridad, V.Wright había observado que una de las condiciones necesarias para que un prefecto pudiera realizar una política innovadora y dinámica era “un long séjour dans le département.”<sup>147</sup>

En la construcción del Estado liberal en Italia se detecta una notable ósmosis entre los roles de la política y los de la administración<sup>148</sup>. Así, en la primera década posterior a la unificación italiana se ha calculado que 69 prefectos sobre 136 procedían de la actividad política<sup>149</sup>. Por su parte, M. De Nicolò recuerda que ya E.Ragionieri había hecho presente que muchos prefectos acababan por abrazar la carrera política y que muchos diputados o ministros dejaban su cargo para convertirse en prefectos<sup>150</sup>. En España no se ha estudiado a fondo este importante tema, pero en las primeras décadas del Estado liberal se han detectado indicios de una estrecha relación entre los puestos de gobernador provincial y diputado a Cortes. F.J.Cuerva Sellés afirma que “hasta un total de 14 diputados de las [Cortes constituyentes de 1836-37] habían sido previamente o serían después gobernadores civiles o jefes políticos”<sup>151</sup>. Si tomamos trayectorias individuales, el cuadro se enriquece. Así, Fermín Arteta, militar navarro, diputado en las legislaturas de 1838-39, 1844-45 y 1845-46, fue también vicepresidente del Congreso en 1846-47 y 1847-48; jefe político e intendente de Navarra en noviembre de 1839-septiembre de 1840; jefe político de Madrid en 1845 y 1846; ministro de Comercio, Instrucción y Obras públicas en 1849; después senador durante unos meses de 1849, gobernador civil de Barcelona de mediados de enero a principios de julio de 1850, ministro de la Gobernación en 1851 etc.<sup>152</sup> Su vida es en buena medida un ir y venir de la esfera electivo-política (diputado, senador, ministro) a la esfera administrativa más o menos politizada (intendente, jefe político, gobernador civil). Por otro ejemplo, sirva el del asturiano Antonio M<sup>a</sup> Fernández de Heredia y Valdés. Había “nacido en Oviedo en 1816, de antiguo linaje y crecida fortuna en el Principado. Tuvo una breve carrera militar en la primera guerra carlista, llegando a capitán, antes de pedir el retiro en 1837”. Casado con una vizcondesa de Fuenterrabía, políticamente liberal-moderado, fue varias veces diputado a Cortes por diversos distritos asturianos y gobernador civil de Álava (julio 1858-diciembre 1861), Navarra (diciembre 1861-abril 1863), A Coruña (1864).

<sup>145</sup> Posada Herrera, 1988 (1ª edición 1843), p.174. Vid. también, Nieto, 2011, p.261. F.J.Cuerva Sellés, centrándose en la provincia de Sevilla durante el período 1833-43, ha corroborado este diagnóstico: vid. Cuerva Sellés, 2014, p.180.

<sup>146</sup> Raphael, 2006, p.267.

<sup>147</sup> Wright, 1978, p.149.

<sup>148</sup> Sobre el tema de la ósmosis entre política y administración, vid. Cassese, 1977. Una aproximación a esta ósmosis a nivel municipal en España en Toscas Santamans, 2008.

<sup>149</sup> Varvaro, 2001, p.60 (el autor remite a P.Casula, *I prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 142). Por otra parte, según E. Gustapane, “durante il periodo liberale, la maggior parte dei prefetti delle Città più importanti ottenne la nomina a senatore” (Gustapane, 1998). En Francia no pocos prefectos coronan su carrera con un puesto en el Senado.

<sup>150</sup> De Nicolò, 1998, p.211 nota 335 (el autor remite a E.Ragioneri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Editori Riuniti, Roma, 1979, p. 118).

<sup>151</sup> Cuerva Sellés, 2014, p.130; el autor añade un diputado a la relación efectuada en Nieto, 2011, p.531 y ss.

<sup>152</sup> Risques Corbella, 1995, p.616-617.

A continuación vuelve a ser diputado a Cortes por un distrito asturiano y es nombrado nuevamente gobernador civil con destino en Granada (1866). Tras la Gloriosa (1868) es designado "primer Introdutor de Embajadores" etc.<sup>153</sup>

Esta ósmosis entre aparatos, también detectada en Francia<sup>154</sup>, muestra que políticos "nacionales" y altos cargos de la burocracia solían formar parte de unos mismos grupos sociales, las élites, pero al mismo tiempo revela el espíritu de servicio de una clase dirigente que no se sentía "sacrificada" ejerciendo ya sea de prefecto ya de ministro u otros cargos políticos<sup>155</sup>. Ahora bien, dada la interrelación entre las funciones de diputado y de jefe político-gobernador civil, las biografías de diputados que se están realizando en estos momentos<sup>156</sup> probablemente suministrarán noticias preciosas sobre los gobernadores. De este modo se avanzará en el estudio del tándem gobernador provincial-diputado parlamentario que, como se señaló en un principio, constituye un doble mecanismo de enlace entre centro y periferia esencial en la construcción del Estado nacional.

Ahora bien, frente a la imagen del jefe político-gobernador civil como un agente político del poder central básicamente preocupado por el orden público y las elecciones, hay que precisar que la mayor parte del trabajo cotidiano, la *routine*, del gobierno provincial era de carácter técnico-administrativo, no político. La correspondencia oficial entre ayuntamientos y jefes políticos-gobernadores depositada en los archivos atestigua la sobrecarga de trabajo administrativo (actas, presupuestos, cuentas, expedientes etc.) de las instancias provinciales, en particular gobierno civil y diputación, esta última formalmente presidida, hasta el año 1870, por el gobernador provincial<sup>157</sup>. Piénsese que en las primeras décadas de construcción del Estado liberal los gobernadores-prefectos mantenían una relación continua con los ayuntamientos y entes provinciales a fin de controlar su contabilidad<sup>158</sup>, y tanto en Italia como en España cada gobierno provincial estaba obligado a examinar todos los presupuestos municipales para someterlos, con propuestas concretas, al examen de la correspondiente institución provincial<sup>159</sup>. Por lo demás, desde el poder central se solicitaban datos a los "entes locales" acerca de los movimientos de población, las obras públicas, los reglamentos de higiene y sanidad etc., datos fundamentales que luego servirían para conocer mejor las diferentes realidades del país y para mejor fundamentar las políticas del Gobierno<sup>160</sup>.

Una vez más conviene subrayar que la vertiente técnico-administrativa del gobernador civil raramente ha sido atendida mientras que su vertiente política se ha sobredimensionado. Pero sin la *routine* administrativa, actividad básica mantenida continuamente por debajo de los avatares políticos y los cambios de régimen, no habría sido posible la construcción del Estado liberal. Ahora bien, tanto en España como en Italia el número de empleados en los gobiernos provinciales parece generalmente inferior al de las prefecturas francesas, e insuficiente para acometer las tareas que

<sup>153</sup> Cajal Valero, 2000, p.565 nota 207.

<sup>154</sup> Nos remitimos a los estudios sobre prefectos franceses de Bargeton, Le Clère, Wrigth etc. citados con anterioridad. Baste recordar aquí que Georges Eugène Haussmann, el célebre prefecto del Sena, había sido antes senador y sería después diputado.

<sup>155</sup> La observación, con referencia a Italia, es de M.De Nicolò (De Nicolò, 2006, p.52), pero nos parece igualmente válida para España y Francia.

<sup>156</sup> Nos referimos al ambicioso proyecto de confección de un diccionario biográfico de parlamentarios españoles coordinado por profesores del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad del País Vasco, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universidad de Sevilla y la Universidad de Valladolid: vid. Urquijo, 2008.

<sup>157</sup> "Es a partir de 1870 (con un primer y tímido precedente en 1863-1868) cuando la Diputación pasa definitivamente a contar con un Presidente elegido entre los propios diputados provinciales" (Cajal Valero, 1999, p.55 nota 5). En Italia ello sucede más tarde: "Di fatto la presidenza della deputazione provinciale (l'organismo esecutivo de la provincia) sarebbe rimasta a disposizione dei prefetti sino al 1888 [...]" (Varvaro, 2001, p.55).

<sup>158</sup> Tosatti, 2006, p.100. Lo que se dice sobre Italia lo creemos extensible, como mínimo, a España.

<sup>159</sup> Respecto a Italia, vid. Varvaro, 2001, p.94; en relación a España, Moral Ruiz, 1984, p.93.

<sup>160</sup> Tosatti, 2006, p.100. Aunque dicho para Italia, de hecho es aplicable a España y Francia.

tenían legalmente encomendadas. Según C.Lecomte, en las prefecturas francesas tanto en 1820 como en 1840 hay "de 30 à 60 garçons de bureau qui exécutent les diverses tâches"<sup>161</sup>. B.Le Clère, por su parte, afirma que en una prefectura tan poco importante como la de Pas-de-Calais, en 1830 había 30 empleados de oficina y 26 en 1864, 1870 y 1876<sup>162</sup>. En España, según A. Cajal Valero, la secretaría del Gobierno civil generalmente "no contaba sino con el Secretario y un número reducidísimo de Oficiales (habitualmente 3-5), secundados por unos pocos escribientes, portero y ordenanza."<sup>163</sup> F.J.Cuerva Sellés sostiene que en 1833-1843 "las secretarías de los gobiernos civiles no pasarían por lo general de la docena de empleados, desde el secretario hasta el ordenanza"<sup>164</sup>. En diciembre de 1841, el personal adscrito al gobierno civil de Barcelona consistía en "un secretari, tres oficials, un auxiliar, un encarregat de l'expedició del documents de protecció i seguretat pública, i un escrivà. En total set persones [...]"<sup>165</sup>. En relación a Italia, N.Randeraad ha observado:

"Nel periodo liberale le prefetture (69 dopo l'annessione di Roma) avevano in media 30 impiegati, se si esclude il personale di basso servizio. Nel 1877, ad esempio, era la prefettura di Roma ad avere il più alto numero di impiegati (57), seguita da Torino (53), Milano e Alessandria (entrambe con 52); le prefetture di Bologna e Reggio Calabria avevano a quel tempo 30 impiegati, quella di Venezia 26 [...] questi funzionari [erano] assolutamente insufficienti per svolgere tutti i servizi [...]"<sup>166</sup>.

Según estos datos, el prefecto-gobernador italiano se situaría entre el francés, el más dotado, y el español, el que menos.

De todos modos, como señala G. Tosatti, no necesariamente un número mayor de empleados comportaba una mejor organización del trabajo<sup>167</sup>. En todo caso, un estudio sobre el trabajo administrativo de los gobiernos civiles a largo plazo tal vez permitiría saber en qué medida y cuándo se han ampliado de hecho los cometidos confiados a la institución.

## A modo de conclusión

El objetivo primordial de este artículo ha sido suscitar el interés por el estudio prosopográfico de los gobernadores provinciales del siglo XIX, un campo bastante descuidado por la historiografía española, y, en cambio, muy cultivado por la francesa y la italiana. Tratando de aprender de estas historiografías (marcadamente autoreferenciales al respecto), hemos ensayado, mediante una serie de apuntes, un análisis comparativo de nuestros gobernadores con sus homólogos de Francia y de Italia. Ahora bien, se ha privilegiado la comparación con los *prefetti*, y no, como es usual en España, con los *préfets*, porque los italianos guardan mayor semejanza con sus homólogos españoles (al igual que los Estados respectivos) y porque la historiografía italiana nos parece metodológicamente más rica y adecuada para interpretar el caso español.

Al entrar en contacto con estas historiografías, ha resultado evidente que en España durante demasiado tiempo ha prevalecido una visión del Estado centrada en la política y no se ha prestado la atención debida a la administración. De ahí que se haya subrayado hasta la exageración el lado político del gobernador civil en detrimento de su vertiente administrativa. De hecho, salvo raras excepciones, no se ha ido mucho más allá de la reconstrucción del desarrollo histórico de la normativa sobre el gobernador sin examinar a penas su actuación efectiva. Las interpretaciones que

<sup>161</sup> Lecomte, 2000, p.17. El número de empleados es el mismo de que disponía el intendente de Antiguo Régimen.

<sup>162</sup> Le Clère, 1978, p.45.

<sup>163</sup> Cajal Valero, 1999, p.193-194.

<sup>164</sup> Cuerva Sellés, 2014, p.123.

<sup>165</sup> Risques Corbella, 2012, p.45-46.

<sup>166</sup> Randeraad, 1997, p.41. El autor apunta que fueron razones de presupuesto las que explican plantillas tan insuficientes.

<sup>167</sup> Tosatti, 2006, p.101.

surgen de este enfoque suelen estar muy marcadas por el debate político-ideológico y ayudan poco a esclarecer lo que realmente ocurrió. Para verificar hipótesis relacionadas con la intervención del Estado en la periferia a través del gobernador civil, posiblemente sería conveniente invertir más energías en análisis de gobiernos y gobernadores concretos sobre la base de fuentes primarias, y comparar regiones o provincias de condiciones económicas, políticas, sociales muy diferentes; y ello teniendo siempre presentes las excelentes investigaciones realizadas en otros países, particularmente en Italia. Lo cual parece tanto más pertinente cuanto que en este último país el prefecto del siglo XIX ha sido más estudiado que el del siglo XX.

El prefecto italiano y el gobernador civil español son cargos político-administrativos creados a imitación del francés en plena formación de los Estados nacionales en la Europa del siglo XIX. En todos los casos, los gobernadores-prefectos son considerados representantes del poder central en la periferia. Ahora bien, el rol jurídico-formal de los gobernadores-prefectos no es único sino que cambia según los Estados. Así, mientras el francés -pero también el alemán- posee el control de las ramificaciones de los ministerios en la provincia, sus homólogos español e italiano constituyen básicamente una terminal del Ministerio del Interior o de la Gobernación. Además, si en Francia e Italia opera como apoyo del prefecto la figura del subprefecto con su correspondiente demarcación administrativa ("arrondissement" y "circondario" respectivamente), en España no existe nada parangonable. Teniendo en cuenta la relevancia del subprefecto y que cada prefectura albergaba varias subprefecturas con sus correspondientes empleados, el gobierno civil español aparece más débil o menos articulado que las prefecturas francesa e italiana. Por otra parte, los *prefetti* y los gobernadores civiles gozan de "garantía administrativa", algo que no ocurre con los *préfets*, por lo menos a mediados de siglo. En cambio, el prefecto francés goza por lo general de más estabilidad, de más y mejores recursos que el prefecto-gobernador italiano y, sobre todo, que el español. Asimismo, el grado de profesionalización/burocratización alcanzado por el prefecto francés a lo largo del siglo también parece superior al de sus homólogos de Italia y, aún en mayor medida, de España. Baste decir que ni en Italia ni en nuestro país hubo ningún Haussmann. Por lo demás, el poder del gobernador provincial en España es interferido o limitado, al menos a mediados del siglo XIX, por las autoridades militares del territorio (especialmente los capitanes generales), lo que no parece ocurrir -o no del mismo modo- en Francia e Italia. Tampoco el cargo de gobernador-prefecto resulta tan "militarizado" (detentado por militares) en estos países como en España durante buena parte del ochocientos, a causa del importante papel del ejército en la construcción del Estado liberal en nuestro país.

En cuanto a los rasgos comunes, destacan los siguientes. En los tres países los gobernadores-prefectos son nombrados discrecionalmente por el poder central. Pero no todos los gobiernos provinciales poseen el mismo rango ya que existen diferentes "clases" con distintos sueldos y estatus. Los designados generalmente son extraños al departamento/provincia donde ejercen el cargo (sólo excepcionalmente se recurre a autóctonos) y suelen ser miembros de las élites, es decir, de condición social elevada con una función de liderazgo. Los principales cometidos de los gobernadores/prefectos son el control de los entes locales (ayuntamientos e instancias provinciales), la tutela del orden público y la intervención en las elecciones a favor del Gobierno. En particular, tienen en sus manos el poder de disolver órganos electivo-políticos como los ayuntamientos, una práctica relativamente frecuente ya que no conseguían fácilmente que los municipios se conformaran con las normas estatales, especialmente en las primeras décadas. Sin embargo, todo ello no les convierte en agentes meramente "políticos" o "represivos". Por una parte, cabe recordar que en la época y en los países considerados los partidos en el poder utilizan a los prefectos-gobernadores, en tanto que agentes del Gobierno, como máquinas electorales, de modo que éstos se limitan a cumplir con su cometido. Por otra parte, su frecuente afán de mejorar las condiciones de vida de los "administrados" (servicios sanitarios, conducciones de agua, caminos, escuelas, cementerios, líneas de ferrocarril etc.) choca a menudo -al menos en ciertas zonas y momentos- con

las tenaces resistencias de los notables locales sin que los gobernadores-prefectos dispongan de los instrumentos necesarios para imponerse, de modo que suele prevalecer el compromiso, la negociación y la mediación. En realidad, sin el apoyo e incluso la colaboración de los poderes locales difícilmente pueden los prefectos-gobernadores realizar su labor (incluida la organización de comicios electorales). Sabemos que a mediados del ochocientos, como mínimo, manifiestan un alto sentido de su función como representantes del Estado en el territorio. De hecho, ocupan una posición estratégica entre Estado y sociedad: representantes del Estado ante la sociedad local, se hacen también portavoces de la sociedad local ante el Estado. No obstante, la representación de la sociedad local ante el Estado también la ejerce el parlamentario, tanto o más que el prefecto-gobernador en las últimas décadas del siglo cuando, al contrario que a mediados del ochocientos, la carrera del político y la del burócrata no se cruzan con tanta frecuencia. Ahora bien, en un marco de creciente "tecnificación" de la administración, si bien entonces el gobernador-prefecto se "profesionaliza" más, no es menos dependiente del poder ejecutivo y de hecho se politiza en mayor medida que antes. La tensión entre representantes del Gobierno y cargos electos se recrudece. Al mismo tiempo, el gobernador-prefecto tiende a "proteger" al secretario municipal en los conflictos de éste con el ayuntamiento, lo que supone una mayor profesionalización/burocratización del secretario y un paso adelante en la "toma de posesión" de la periferia por el Estado central. Pero, considerado todo el siglo, la carrera del prefecto-gobernador y su estabilidad en la sede, están fuertemente influidas por las roturas de la historia política. A raíz de estas roturas, tienen lugar remociones en masa de prefectos-gobernadores (si bien en España alcanzan mayor gravedad en consonancia con la mayor inestabilidad política). Ahora bien, el hecho de que ciertos prefectos-gobernadores en los tres países resulten inmunes a la depuración (en menor medida en España), sugiere que la afinidad política del gobernador-prefecto con el Gobierno central no es generalizable y que las cualidades técnico-administrativas y personales del titular tienen su peso. En realidad, el comportamiento del gobernador-prefecto no responde a un patrón único. Los historiadores han constatado gobernadores-prefectos duraderos y efímeros, "fuertes" y "débiles", "populares" e "impopulares", "buenos" y "malos". De los roles efectivos que se constatan no se deriva una única actitud de este agente del poder central en la periferia, sino una multiplicidad de actitudes, debidas a las diferentes condiciones de las provincias, al diferente nivel profesional de los gobernadores-prefectos y a la diversidad de demandas procedentes del ministro correspondiente. De ahí el interés de los estudios prosopográficos sobre nuestros gobernadores civiles, que nos proporcionará un conocimiento más rico y profundo de la construcción del Estado nacional liberal en España.

## Bibliografía

AA.VV. *El gobernador civil en la política y en la Administración de la España contemporánea*. Madrid: Ministerio del Interior, 1997

ALIBERTI, G. *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'Ottocento*. Roma-Bari: Laterza, 1987

ALLORANT, P. Du bon usage du sous-préfet: les pratiques administratives d'une carrière coutumière. *Histoire@Politique*, 2007, Vol 1, n°1, p.1-16

ANCEAU, É. Portrait de groupe des préfets de Gambetta. In WRIGHT, V., E. ANCEAU y S. HAZAREESINGH *Les préfets de Gambetta*. Paris: Presses de l'Université de Paris-Sorbonne. 2007, p. 31-62

AUBERT, J. Introduction. In *Les préfets en France (1800-1940)*. Genève: Droz. 1978, p. 1-4

AUBERT, J. , P. GUIRAL , B. LE CLÈRE, et al. *Les préfets en France (1800-1949)*. Genève: Droz, 1978

- BARGE-MESCHENMOSER, E. *L'administration préfectorale en Corrèze (1800-1848)*. Limoges: Presses Universitaires de Limoges, 2000
- BARGETON, R. *Dictionnaire biographique des préfets. Septembre 1870-Mai 1982*. Paris: Archives Nationales, 1994
- BARGETON, R. , P. BOUGARD , B. LE CLÈRE, et al. *Les préfets du 11 ventôse an VIII au 4 septembre 1870. Répertoire nominatif et territorial*. Paris: Archives Nationales, 1981
- BENET, J. y C. MARTÍ. *Barcelona a mitjan segle XIX. El moviment obrer durant el bienni progressista (1854-1856)*. Vol.I-II, Barcelona: Curial, 1976
- BURDEAU, F. *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*. Paris: Montchrestien, 1989
- BUSCATÓ SOMOZA, L. Pedro Martínez Quintanilla, un funcionari a la Girona del segle XIX. *Revista d'Història*, 2007, nº241, p.38-43
- CAJAL VALERO, A. *El Gobernador civil y el estado centralizado del siglo XIX*. Madrid: MAP, 1999
- CAJAL VALERO, A. *Administración periférica del estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2000
- CAJAL VALERO, A. Apuntes biográficos sobre los representantes del Gobierno central en el Territorio foral de Guipúzcoa (1839-1877): desde la Ley de 25-10-1839 de confirmación los Fueros vascos, hasta la desaparición del régimen foral tradicional en favor del nuevo régimen foral de Concierdos Económicos (1878). *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, 2000-1, Vol LVI, p.53-112
- CALLAHAN, W.J. *Iglesia, poder y sociedad en España, 1750-1874*. Madrid: Nerea, 1989
- CARASA, P. (coord.), *Ayuntamiento, Estado y sociedad. Los poderes municipales en la España contemporánea*. Valladolid: Instituto de Historia "Simancas"-Ayuntamiento de Valladolid, 2001
- CARASA, P. Los poderes municipales en relación con el Estado y el cambio social en Castilla In CARASA, P. (coord.). *Ayuntamiento, Estado y sociedad. Los poderes municipales en la España contemporánea*. Valladolid: Instituto de Historia "Simancas"-Ayuntamiento de Valladolid. 2001a, p. 169-197
- CASSESE, S. *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*. Milano: Giuffrè, 1977
- CHARLE, C. *Les hauts fonctionnaires en France au XIXe siècle*. Paris: Gallimard-Julliard, 1980
- CUERVA SELLÉS, F.J. *El Gobierno provincial en los inicios del Estado liberal (1833-1843). Subdelegados de Fomento, gobernadores civiles y jefes políticos. Estudio de caso en la provincia de Sevilla*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014
- D'URSO, D. *Pagine sparse. Prefetti nella storia*. Roma: SSAI, 2006
- DE NICOLÒ, M. L'istituto prefettizio nella storiografia. In DE NICOLÒ, M. (a cura di). *La prefettura di Roma (1871-1946)*. Bologna: Il Mulino. 1998, p. 17-95
- DE NICOLÒ, M. Diplomazia e fermezza: il primo prefetto di Roma, Giuseppe Gadda. In DE

- NICOLÒ, M. (a cura di). *La prefettura di Roma (1871-1946)*. Bologna: Il Mulino. 1998, p. 115-211
- DE NICOLÒ, M. (a cura di), *La prefettura di Roma (1871-1946)*. Bologna: Il Mulino, 1998
- DE NICOLÒ, M. Le prefetture tra storia e storiografia. In DE NICOLÒ, M. (a cura di). *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*. Bologna: Il Mulino. 2006, p. 45-96
- DE NICOLÒ, M. (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*. Bologna: Il Mulino, 2006
- ESTRADA SÁNCHEZ, M. *La lucha por el poder: derecho de sufragio y fraude electoral: Liébana 1834-1868*. Santander: Parlamento de Cantabria, 1999
- ESTRADA SÁNCHEZ, M. Al fiel servicio del poder: una aproximación a la trayectoria de los representantes territoriales del Estado en la España del primer liberalismo (1808-1849). In SUAREZ CORTINA, M. y M. RIDOLFI (eds.). *El Estado y la Nación. Cuestión nacional, centralismo y federalismo en la Europa del Sur*. Santander: Universidad de Cantabria. 2013, p. 103-138
- FUSI, J.P. Centralismo y localismo: la formación del Estado español. In GORTAZAR, G. (coord.). *Nación y Estado en la España liberal*. Madrid: Noesis. 1994, p. 77-90
- GAY ARMENTEROS, J. *Política y administración en los comienzos de la España contemporánea*. Granada: CEMCI, 2007
- GUIRAL, P. Comment les français voyaient leurs préfets. In AUBERT, J., P. GUIRAL, B. LE CLÈRE, et al. *Les préfets en France (1800-1949)*. Genève: Droz. 1978, p. 153-162
- GUSTAPANE, E. I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, p.1034-1101
- GUSTAPANE, E. Le fonti per la storiografia dei prefetti. *Storia Amministrazione Costituzione, Annale ISAP*, 1993, n°1, p.245-279
- GUSTAPANE, E. Le biografie dei prefetti. *Bolletino del diciannovesimo secolo*, 1994, n°3, p.38-40
- GUSTAPANE, E. Sulla storia del prefetto. *Le Carte e la Storia*, 1995, n°1, p.18-27
- GUSTAPANE, E. Per una storia del prefetto. In V.V.A.A. *Studi per la storia dell'amministrazione pubblica italiana (Il Ministero dell'Interno e i Prefetti)*. *Quaderni della SSAI, num.7*. Roma: Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno. 1998, p. 99-111 (también en <http://www.brigantaggio.net/brigantaggio/Storia/Prefetto.htm> )
- HAZAREESINGH, S. Vincent Wright, historien politique de la France. In WRIGHT, V., E. ANCEAU y S. HAZAREESINGH *Les préfets de Gambetta*. Paris: Presses de l'Université de Paris-Sorbonne. 2007, p. 13-30
- INAREJOS MUÑOZ, J.A. *Ciudadanos, propietarios y electores en la construcción del liberalismo español. El caso de las provincias castellano-manchegas (1854-1868)*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2008
- KARILA-COHEN, P. L'inépurable. Bourgeois de Jessaint, préfet de la Marne (1800-1838). In BERGÈRE, M. y J. LE BIHAN (dir.). *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*. Genève: Georg. 2009, p. 77-119

- LE CLÈRE, B. La vie quotidienne des préfets au XIX siècle (1815-1914). In AUBERT., J., P. GUIRAL, B. LE CLÈRE, et al. *Les préfets en France (1800-1949)*. Genève: Droz. 1978, p. 37-144
- LE CLÈRE, B. y V. WRIGHT. *Les préfets du Second Empire*. Paris: Armand Colin, 1973
- LE YONCOURT, T. *Le préfet et ses notables en Ille-et-Villaine au XIXe siècle, 1814-1914*. Paris: Librairie générale de droit et jurisprudence, 2001
- LECOMTE, C. De l'intendant au préfet: rupture ou continuité? In *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?* Paris: PUF. 2000, p. 11-26
- LLABRES BERNAL, J. Cronologia de los Jefes Políticos y Gobernadores Civiles de la provincia de Baleares 1812-1930. *Bolletí de la Societat Arqueològica Luliana*, 1930, nº594 Tom XXIII p.86-89
- MACRY, P. *La società contemporanea. Una introduzione storica*. Bologna: Il Mulino, 1995
- MANNONI, S. L'unificazione italiana e l'accentramento napoleonico: miti e realtà. *Le Carte e la Storia*, 2000, nº2, p.30-37
- MARTÍNEZ DORADO, G. La formación del Estado y la acción colectiva en España: 1808-1845. *Historia Social*, 1993, nº15, p.101-116
- MARTINEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. La actividad administrativa de Jose María Musso (1785-1838). In MOLINA MARTÍNEZ, J.L., S. CAMPOY GARCÍA y M. MARTÍNEZ ANDRADOS (coord.). *José Musso Valiente y su época (1785-1838): la transición del Neoclasicismo al Romanticismo. Actas del Congreso Internacional celebrado en Lorca los días 17, 18 y 19 de noviembre de 2004*. Murcia: Ayuntamiento de Lorca-Universidad de Murcia. 2006, p. 129-148
- MELIS, G. Perché non esiste ancora una storiografia delle élites amministrative europee. *Le Carte e la Storia*, 2005, nº2, p.7-12
- MELIS, G. Il Ministero dell'Interno da Cavour a Mussolini. In DE NICOLÒ, M. (a cura di). *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*. Bologna: Il Mulino. 2006, p. 25-43
- MERCADAL BAGUR, D. *El mando civil en Menorca: subgobernadores y delegados del gobierno (1857-1998)*. Sant Lluís: Edicions Llevant, 1998
- MERIGGI, M. Storia dello Stato: privilegi, libertà, diritti nell'Italia unita. *Storica*, 1997, nº97, p.97-119
- MOLL, I. y P. SALAS. La gestión de la higiene y la salud en los municipios mallorquines, 1870-1924. In BEASCOECHEA, J.M., M. GONZÁLEZ PORTILLA y P.A. NOVO (coord.). *La ciudad contemporánea: espacio y sociedad*. Bilbao: Universidad del País Vasco. 2006, p. 221-248
- MORAL RUIZ, J.d. *Hacienda central y haciendas locales en España, 1845-1905*. Madrid: IEAL, 1984
- MORENO LUZÓN, J. «El poder público hecho cisco». Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración. In ROBLES EGEA, A. (comp.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI. 1996, p. 169-190
- MUSELLA, L. *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale*



*tra Otto e Novecento*. Bologna: Il Mulino, 1994

NIETO, A. *Mendizábal. Apogeo y crisis del progresismo civil. Historia política de las Cortes Constituyentes de 1836-1837*. Barcelona: Ariel, 2011

NIETO, A. *Los primeros pasos del Estado Constitucional. Historia administrativa de la regencia de María Cristina*. Barcelona: Ariel, 2011

NÚÑEZ GARCÍA, V.M. Élités políticas en Huelva durante los inicios del régimen liberal: diputados y Diputación Provincial (1835-1868). In CARO CANCELA, D. (ed.). *El primer liberalismo en Andalucía (1808-1868). Política, economía y sociabilidad*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. 2005, p. 127-155

ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias. Instituto Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003

PACIFICI, V.G. *Angelo Annaratone (1844-1922): la condizione dei prefetti nell'Italia liberale*. Roma: Edizioni dell'Ateneo, 1990

PAN-MONTOJO, J. Los liberalismos y la agricultura española en el siglo XIX. In CALATAYUD, S., J. MILLAN y M.C. ROMEO *Estado y periferias en la España del siglo XIX. Nuevos enfoques*. Valencia: PUV. 2009, p. 131-158

PEÑA GUERRERO, M.A. *Clientelismo político y poderes periféricos durante la Restauración. Huelva, 1874-1923*. Huelva: Universidad de Huelva, 1998

PEÑAFIEL RAMON, J.L. La supresión de los gobiernos civiles: ¿una innovación de 1997? Sus antecedentes en la II República. *Cuadernos Republicanos*, 1997, nº31, p.47-56

PÉREZ DE LA CANAL, M.A. *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles (1812-1958)*. Madrid: Ministerio de la Gobernación, 1964

PÉREZ NÚÑEZ, J. Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), ideólogo de la administración centralizada. *Revista de Administración Pública*, 2002, nº157, p.119-155

PEZZINO, P. *Il paradiso abitato dai diaboli*. Milano: Franco Angeli, 1992

PICCIONI, L. Il decennio di Luigi Gravina (1880-1890). Alla ricerca di improbabili equilibri: la città, il territorio. In DE NICOLÒ, M. (a cura di). *La prefettura di Roma (1871-1946)*. Bologna: Il Mulino. 1998, p. 265-311

POMBENI, P. *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*. Bologna: Il Mulino, 1994

POMBENI, P. La rappresentanza politica. In ROMANELLI, R. (a cura di). *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*. Roma: Donzelli. 1995, p. 73-124

PONCE ALBERCA, J. El Estado en las provincias: gobernadores, diputaciones y ayuntamientos. In NICOLAS, E. y C. MARTÍNEZ (eds.). *Mundos de ayer. Investigaciones históricas conntemporáneas del IX Congreso de la AHC*. Murcia: Universidad de Murcia. 2009, p. 99-119

POSADA HERRERA, J. *Lecciones de Administración*. Madrid: INAP, 1988 (1ª edición 1843)

RANDERAAD, N. *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*. Roma: Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Pubblicazioni degli Archivi

di Stato, 1997

RAPHAEL, L. L'«État dans le village»: administration et politique dans les sociétés rurales allemandes, françaises et italiennes de l'époque napoléonienne à la Seconde Guerre Mondiale. In MAYAUD, J.-L. y L. RAPHAEL (sous la direction de). *Histoire de l'Europe rurale contemporaine. Du village à l'État*. Paris: Armand Colin. 2006, p. 249-281

RICHARD, B. Étude sur les gouverneurs 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*, 1972, n°8, p.441-474

RISQUES CORBELLA, M. *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1995

RISQUES CORBELLA, M. *L'Estat a Barcelona. Ordre públic i governadors civils*. Barcelona: Ed.Base, 2012

ROMANELLI, R. *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*. Bologna: Il Mulino, 1988

ROMANELLI, R. *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*. Bologna: Il Mulino, 1989

ROMANELLI, R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*. Roma: Donzelli, 1995

ROMANELLI, R. Introduzione. In ROMANELLI, R. (a cura di). *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*. Roma: Donzelli. 1995a, p. IX-XVI

ROMANELLI, R. Centralismo e autonomie. In ROMANELLI, R. (a cura di). *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*. Roma: Donzelli. 1995b, p. 125-186

ROMANELLI, R. *Duplo movimento. Ensaio de Historia*. Lisboa: Livros Horizonte, 2008

ROMANELLI, R. Memoria e identidad política: la Italia contemporánea. In BERAMENDI, J. y M.J. BAZ *Identidades y memoria imaginada*. Valencia: PUV. 2008, p. 157-170

ROSANVALLON, P. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris: Editions du Seuil, 1990

ROSANVALLON, P. Administration, politique et société. *Réseaux*, 1990b, Vol 8, n°40, p.49-70

ROUBAN, L. *Les Préfets de la République 1870-1997*. Paris: CEVIPOF, 2000

SANTORO, M. *Notai. Storia sociale di una professione*. Bologna: Il Mulino, 1998

SIWEK-POUYDESSEAU, J. *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*. Paris: Armand Colin, 1969

SIWEK-POUYDESSEAU, J. Sociologie du corps préfectoral (1800-1940). In AUBERT., J., P. GUIRAL, B. LE CLÈRE, et al. *Les préfets en France (1800-1949)*. Genève: Droz. 1978, p. 163-171

TANGUY, G. Les préfets face à la grève: faire savoir, savoir-faire et 'expertise de gouvernement' In LABORIER, P., F. AUDREN, P. NAPOLI, et al. (dir.). *Les sciences camérales: activités pratiques et histoire des dispositifs publics*. Paris: PUF. 2011, p. 268-295

TOSATTI, G. Ministero dell'Interno e prefetture in età liberale. In DE NICOLÒ, M. (a cura di). *Tra*

*Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali.* Bologna: Il Mulino. 2006, p. 97-110

TOSATTI, G. Gobierno central e Autonomie locali nella costruzione dello stato liberale in Italia. In SUAREZ CORTINA, M. y M. RIDOLFI (eds.). *El Estado y la Nación. Cuestión nacional, centralismo y federalismo en la Europa del Sur.* Santander: Universidad de Cantabria. 2013, p. 139-154

TOSCAS, E. y F. AYALA. Randeraad, Nico: Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale. *Biblio3W. Revista bibliográfica de geografía y Ciencias Sociales.* (en línea) Barcelona: Universitat de Barcelona, 25-1-2003, Vol.VIII, nº 424. (<http://www.ub.es/geocrit/b3w-424.htm>)

TOSCAS, E. y F. AYALA. Entorn dels poders i les hisendes locals de dos municipis de Catalunya a mitjan segle XIX: Sarrià i Masquefa (1847-1856). In *Fiscalitat estatal i hisenda local (ss.XVI-XIX): funcionament i repercussions socials.* Palma de Mallorca: Institut d'Estudis Baleàrics. 1988, p. 481-527

TOSCAS, E. y F. AYALA. 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 y de los Juzgados. Revista Técnica Especializada en Administración Local,* , 2010, nº5, p.750-767

TOSCAS SANTAMANS, E. *L'Estat i els poders locals a la Catalunya del segle XIX. Una visió des de Sarrià (1780-1860)* (prólogo de R.Romanelli) Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1997

TOSCAS SANTAMANS, E. Conflitti e discorsi di legittimazione in una comunità locale catalana dell'Ottocento. *Quaderni Storici,* 1997a, nº94, p.75-104

TOSCAS SANTAMANS, E. *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España* (prólogo de H.Capel) Valencia: Tirant lo Blanch, 2008

TULARD, J. Les préfets de Napoleon. In AUBERT., J., P. GUIRAL, B. LE CLÈRE, et al. *Les préfets en France (1800-1949).* Gernève: Droz. 1978, p. 5-10

URQUIJO, M. La costruzione di una rete di ricerca: il *Dizionario biografico dei parlamentari spagnoli* nella cornice della storia parlamentare europea. *Le Carte e la Storia,* 2008, nº1, p.5-14

URQUIJO Y GOITIA, J.R. *Gobiernos y ministros españoles en la edad contemporánea.* Madrid: CSIC, 2008

VARVARO, P. *L'orizzonte del Risorgimento. L'Italia vista dai prefetti.* Napoli: Libreria Dante-Descartes, 2001

VEIGA ALONSO, X.R. *O conde de Pallaes e o seu tempo 1828-1908. Aproximación o activismo das elites na Galicia decimonónica.* Lugo: Deputacion Provincial de Lugo Publicacions, 1999

VEIGA ALONSO, X.R. ¿Y después de Sagunto, qué? Las bases del orden restauracionista en Lugo (1875-1881). *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V Hª Contemporánea,* 1999a, nº12, p.89-115

VEIGA ALONSO, X.R. Clientelismo e historia política: algunas puntualizaciones sobre viejos temas. *Spagna Contemporanea,* 2000, nº18, p.91-108

VIVERO MOGO, P. La instalación de los Subdelegados de Fomento en Galicia. *Historia*

*Contemporánea*, 2000, nº21, p.627-650

VOVELLE, M. Il ruolo storico del Prefetto. *Instrumenta*, 2001, nº15, p.921-939

WRIGHT, V. Comment les préfets se voyaient. In AUBERT., J., P. GUIRAL, B. LE CLÈRE, et al. *Les préfets en France (1800-1949)*. Genève: Droz. 1978, p. 145-152

WRIGHT, V. , E. ANCEAU y S. HAZAREESINGH. *Les préfets de Gambetta*. Paris: Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2007

ZURITA ALDEGUER, R. «Candidatos aceptados, apoyados, impuestos». El Gobierno ante las élites locales en la España liberal. In ZURITA ALDEGUER, R. y R. CAMURRI (eds.). *Las élites en Italia y en España (1850-1922)*. Valencia: PUV. 2008, p. 145-165

© Copyright Eliseu Toscas Santamans, 2016

© Copyright Ferran Ayala Domènech, 2016.

© Copyright *Biblio 3W*, 2016.

#### Ficha bibliográfica:

TOSCAS, Eliseu, AYALA, Ferran. Por una historia de los gobernadores civiles del siglo XIX. Ensayo de análisis comparativo con sus homólogos italianos y franceses *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de enero de 2016, Vol. XXI, nº 1.146. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1146.pdf>>. [ISSN 1138-9796].