

De las relaciones centro-periferia en el Estado liberal. Gobernadores civiles, ayuntamientos y secretarios municipales en la España del Ochocientos

Eliseu TOSCAS SANTAMANS

Doctor en Historia Contemporánea

Ferran AYALA DOMÈNECH

Licenciado en Historia Contemporánea

La historiografía española contemporaneísta ha otorgado mucha relevancia al rol político de los gobernadores civiles y, en cambio, ha prestado escasa atención a su labor administrativa, en particular a las relaciones cotidianas entre aquellos agentes del poder central y los ayuntamientos. De ello ha resultado una imagen «negativa» de dichos agentes. En este trabajo, por el contrario, se ofrece una imagen «positiva» y más compleja de los gobernadores, focalizando la atención en las visitas de inspección de los municipios. De este modo se replantean las relaciones entre centro y periferia en el Estado liberal español.

SUMARIO:

- I. Las «memorias de los gobernadores/prefectos como fuente histórica»
- II. Rasgos biográficos del gobernador Antonio Guerola
- III. Las visitas de inspección según las memorias del gobernador Antonio Guerola sobre su administración de la provincia de Málaga
- IV. A modo de conclusión

La historiografía española contemporaneísta generalmente ha ofrecido una imagen «negativa» del gobernador civil del Ochocientos: instrumento político del poder central y/o de los notables periféricos, poco o nada tendría que ver con el «servicio público». Esa visión politicista ha oscurecido la labor administrativa del gobernador, su gestión concreta al frente de la provincia, lo que implicaba mantener relaciones continuas con los ayuntamientos y, por tanto, con los secretarios municipales. No es de extrañar, pues, que a dicha labor se le haya prestado una atención escasa o nula. Sin embargo, analizar las visitas de inspección que realizaban los gobernadores a los municipios

(que es en lo que aquí vamos a centrarnos) puede servir, no ya para llenar un vacío historiográfico, sino para replantear el rol de esas figuras institucionales, y, por ende, la naturaleza misma de las relaciones entre centro y periferia en el Estado del siglo XIX¹.

Dado que, en la teoría política liberal, las vicisitudes de los municipios estaban estrechamente relacionadas con la prosperidad del Estado, la ejecución por parte de las autoridades locales de las reglas estatales en materia de administración era de importancia fundamental para el gobierno central. Por esta razón los legisladores habían asignado a los gobernadores civiles, en tanto que representantes del poder ejecutivo en las provincias, atribuciones bastante amplias en el campo del

¹ El presente trabajo constituye un avance de un libro de próxima publicación: E. TOSCAS & F. AYALA, *Disciplinamiento de los poderes locales y Estado liberal. Consideraciones sobre las visitas de inspección de los municipios por las autoridades provinciales en la España del siglo XIX*.

control de la administración local². Entre los varios instrumentos administrativos de que disponían las autoridades provinciales en la España liberal figuraban las circulares, el envío de comisionados de apremios, la disolución de consejos municipales (que era la medida más drástica) y las inspecciones oculares de los municipios³. Estas últimas, al principio a cargo de los gobernadores, constituían una forma particular de supervisión con el fin de recoger informaciones, dar instrucciones y afirmar su autoridad⁴. En España no se ha estudiado propiamente el tema, tampoco en los trabajos más recientes⁵. En cambio, sí se le ha prestado alguna atención en Centroamérica. Por ejemplo, se ha constatado en El Salvador de los años 1860 que el gobierno central «se quejaba de que los gobernadores no cumplían debidamente con su responsabilidad legal de visitar anualmente los pueblos bajo su jurisdicción ni supervisaban adecuadamente las secretarías municipales, juzgados y parroquias» lo que ponía de manifiesto la «dificultad del aparato burocrático de tener influencia lejos de San Salvador», la capital⁶. Ahora bien, en España los propios secretarios de ayuntamiento, elementos estratégicos de la relación centro-periferia y mediadores fundamentales entre los ciudadanos y las instancias político-administrativas⁷, consideraban que la inspección era de todo punto necesaria, tanto en los años 1860 como en la década de 1880. Así, en 1866, a finales del «moderantismo», el principal periódico de los secretarios españoles sostiene

«que es precisa mucha vigilancia de parte de la superioridad [...] son muy convenientes y hasta indispensables las visitas periódicas á los pueblos, ya por los mismos Gobernadores, ya por delegados especiales [...] no bastan leyes, reglamentos é instrucciones escritas, si no se inspecciona siquiera anualmente la marcha de los municipios, su mecanismo interior»⁸.

La historiografía española contemporaneísta generalmente ha ofrecido una imagen «negativa» del gobernador civil del Ochocientos: instrumento político del poder central y/o de los notables periféricos, poco o nada tendría que ver con el «servicio público». Esa visión politicista ha oscurecido la labor administrativa del gobernador, su gestión concreta al frente de la provincia, lo que implicaba mantener relaciones continuas con los ayuntamientos y, por tanto, con los secretarios municipales

² Esto lo sostiene Randeraad para Italia y es perfectamente aplicable a España con solo substituir «prefectos» por «gobernadores civiles»: vid. N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997, pág. 137. Hemos efectuado una reseña de esta obra en *Biblio 3w. Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. VIII, n.º 424, 25 de enero de 2003, <http://www.ub.es/geocrit/b3w-424.htm>

³ Con anterioridad hemos hecho referencia a estos aspectos analizando contextos locales: vid. E. TOSCAS, F. AYALA, «Entorn dels poders i les hisendes locals de dos municipis de Catalunya a mitjan segle XIX: Sarrià i Masquefa (1847-1856). Una anàlisi comparativa», en VV.AA., *Fiscalitat estatal i hisenda local (ss. XVI-XIX). Funcionament i repercussions socials*, Institut d'Estudis Baleàrics, Palma de Mallorca, 1988, págs. 481-527; *Ibidem*, «Estado liberal y poder local en España. El papel de las incompatibilidades entre 'empleos públicos' en la configuración del moderno secretario municipal: normas y prácticas», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. VII, núm. 154, 1-XII-2003, <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-154.htm>, especialmente nota 49.

⁴ Al igual que en Italia: vid. N. RANDERAAD, *op. cit.*, pág. 166.

⁵ Entre ellos cabe destacar: M. RISQUES CORBELLÀ, *El Govern Civil de Barcelona al segle XIX*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona, 1995; A. CAJAL VALERO, *El Gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999, y *Administración periférica del Estado y autogobierno foral. Guipúzcoa 1839-1877*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2000.

⁶ H. LINDO FUENTES, «Los límites del poder en la era de Barrios», en A. TARACENA ARRIOLA & J. PIEL (compiladores), *Identidades nacionales y estado moderno en Centroamérica*, Editorial Universidad de Costa Rica, San José, 1995, pág. 90.

⁷ Esta caracterización vale tanto para Italia como para España: véase respectivamente R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Il Mulino, Bologna, 1989, y E. TOSCAS SANTAMANS, *Secretarios municipales y construcción del Estado liberal en España*, Prólogo de Horacio Capel, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

⁸ *El Consultor de los Ayuntamientos*, 8-III-1866, pág. 71.

Lo que documenta la «alianza» entre gobernadores civiles y secretarios contra las arbitrariedades de los ayuntamientos, un proceso complejo y nada lineal que se opera principalmente desde la segunda mitad del Ochocientos⁹. De hecho, en los años 1880, durante la Restauración, ciertos periódicos profesionales de secretarios abogaban también por las visitas de inspección de los municipios a cargo de delegados gubernativos, aún cuando estuvieran motivadas por razones políticas, argumentando que las deficiencias que se ponían al descubierto eran reales y tenían un valor ejemplarizante para los ayuntamientos y sus secretarios. Por ejemplo, en 1884 el portavoz de la «Asociación de Secretarios de Ayuntamiento de la provincia de Salamanca» reproducía un artículo de «nuestro ilustrado colega *El Auxiliar de los Ayuntamientos* de Soria» con el título de «Expedientes contra los Ayuntamientos» que decía así:

«Frecuentemente se publican en la *Gaceta* y en los *Boletines oficiales* numerosas reales órdenes como resolución á los expedientes de suspensión de Ayuntamientos con motivo de las visitas practicadas por los delegados de los Gobernadores de provincia, y, ya también por quejas producidas por los respectivos pueblos.

La mayoría de los expedientes acusa indiferencia, negligencia y abandono en la Administración municipal, y en casi todos ellos se consignan idénticas faltas.

Aun cuando la inspección que los gobiernos ejercen en materia de Administración municipal tiene su período álgido en las épocas en que ha de haber elecciones, y con tal motivo se disponen las visitas en cuya práctica se despliega desmedido celo; visitas que suelen alcanzar á aquellos Ayuntamientos que por causas especiales no pueden ofrecer al gobierno la seguridad del triunfo de determinado candidato, no por eso deja de llamar la atención el excesivo número de expedientes que se instruyen y la clase de faltas que sirven de fundamento á los mismos, pues [...], es cierto que existen, y si por ello los Ayuntamientos no se hacen acreedores á la dura penalidad que generalmente se les aplica, al menos revelan siempre escaso celo por el buen servicio que les está encomendado, siendo de extrañar que, viendo continuamente los efectos que produce esa indiferencia, no quieran escarmentar, como suele decirse, «en cabeza agena» [...]

Los expresados expedientes afectan en alto grado á los Secretarios de Ayuntamiento, porque, si no directa, al menos indirectamente, les alcanza la responsabilidad que de aquellos nace, reflejándose siempre en estos funcionarios las flechas tiradas á la corporación [...].¹⁰

Existían, pues, en España asociaciones de secretarios que estimaban necesaria la inspección de los municipios que promovía el Estado en la segunda mitad del siglo XIX¹¹. Esta función de control la ejercieron en cierta medida en el siglo XX los propios secretarios municipales, una vez convertidos en funcionarios del Estado tras el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, así como otras instancias,

⁹ E. TOSCAS SANTAMANS, *Secretarios municipales...*, op. cit. págs. 107 y 256-257. Por un lado, el Estado necesita al secretario (considerado «alma del ayuntamiento» y elemento fundamental de continuidad administrativa por debajo de los vaivenes políticos) para su «toma de posesión» de la periferia; por otro lado, el secretario forma parte del entramado del poder local y el Estado debe «disciplinarlo», mientras los secretarios, como grupo, oscilan entre una colocación profesional-privada y otra burocrático-pública. Una exposición sintética de la condición del secretario municipal en el siglo XIX en E. TOSCAS SANTAMANS, «Las nuevas normas de los secretarios de los ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública», *Revista de Estudios Locales*, n.º 113, septiembre de 2008, págs. 33-34.

¹⁰ *El Defensor de los Secretarios de Ayuntamiento*, 8-8-1884, n.º 52, pág. 149; la cursiva es nuestra. El propio periódico reproduce a menudo reales órdenes derivadas de las visitas de delegados gubernativos, y en uno de sus números incide nuevamente en su efecto ejemplarizante: «Interesa á los señores Secretarios fijarse en estas Reales órdenes por lo mucho que con ello pueden aprender y por aquello de *escarmentar en cabeza agena*». (*El Defensor de los Secretarios de Ayuntamiento*, 1-9-1884, n.º 55, pág. 446; la cursiva es del periódico.)

¹¹ En realidad, las inspecciones corrieron a cargo de sujetos distintos (el gobernador pero también delegados del mismo, de la Diputación y/o de la Comisión Provincial) si bien representaron siempre una forma de interacción entre poder central y poder local que tuvo continuidad en el Estado liberal al menos desde los años 1830 (E. TOSCAS & F. AYALA, *Disciplinamiento de los poderes locales...*, op. cit.).

en particular, la Sección Provincial de Administración Local, primero, y el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, después¹².

En este artículo nos proponemos examinar la relación centro-periferia en el Estado liberal español a través del rol que jugaron los gobernadores civiles en sus relaciones directas con las comunidades locales, sirviéndonos de las memorias de un gobernador y centrándonos en su actividad de inspección de los municipios. Esta perspectiva es especialmente relevante, puesto que en las relaciones de las autoridades provinciales con los municipios es donde primordialmente hay que buscar tanto la verificación del rol global desempeñado por las administraciones provinciales como los elementos fundamentales para un juicio sobre la interpretación que cada gobernador ha dado a su función¹³.

I. LAS «MEMORIAS» DE LOS GOBERNADORES/PREFECTOS COMO FUENTE HISTÓRICA

Es sabido que no se pueden usar las fuentes históricas sin precauciones. Lo propio cabe decir de las «memorias» de los gobernadores/prefectos, y concretamente de los apartados de las mismas consagrados a las «visitas a los pueblos» o «visitas a la provincia». Dichas visitas guardan cierto paralelismo, salvadas las distancias, con las «visitas pastorales»: de hecho ambas constituyen instrumentos de gobierno del territorio (la provincia en el visitador civil y la diócesis en el eclesiástico), y hasta cierto punto los gobernadores/prefectos toman prestadas pautas de actuación de los obispos¹⁴. Pero unos y otros «visitadores», cada uno en su ámbito, aunque todos procedentes «de fuera» y «de arriba», ¿muestran un cuadro objetivo de la realidad social?

Parece útil recordar las objeciones de Peter Burke en relación a los visitadores eclesiásticos, a saber: los estereotipos de los obispos determinaban tanto las preguntas que hacían a los «fieles» como la interpretación de las respuestas que recibían de aquéllos. En efecto, Burke sostiene que las actas de las visitas pastorales y otros documentos eclesiásticos no son termómetros, instrumentos de medida objetivos del fervor religioso de una comunidad dada; lo que revelan, en cambio, es la *imagen* que el clero tenía del comportamiento y las creencias de los laicos.¹⁵ Del mismo modo podríamos preguntarnos si las «visitas a los pueblos» reflejaban realmente el «estado del espíritu público» de las comunidades concernidas, como pretendían los gobernadores/prefectos. Ciertamente que las «visitas» de éstos —incluidas a menudo en sus memorias o en informes remitidos al Ministerio— suelen ser sociológicamente mucho más densas y ricas que las «visitas pastorales», pero a veces se tiene la impresión de que los gobernadores/prefectos hablan menos de los municipios visitados que de la *imagen* que tienen —o les interesa transmitir— de los mismos¹⁶. De modo que cuando no ha sido posible estudiar aquellos municipios a los que se refieren los gobernadores (co-

¹² Sobre este tema, *vid.* José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, «Una institución valiosísima que podría hacer un gran papel en la España actual. El Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2007, n.º 24, págs. 4169-4170.

¹³ Nos parecen aplicables aquí esas observaciones de G. Civile sobre los intendentes en la Italia napoleónica: *vid.* G. CIVILE, «Appunti per una ricerca sulla amministrazione civile nelle province napoletane», *Quaderni Storici*, n.º 37, 1978, pág. 230.

¹⁴ Es significativo, por ejemplo, que en 1875 los contemporáneos de G. Capitelli, prefecto de Bolonia muy entregado a su tarea y el primero en girar inspecciones a la provincia, consideraran su visita «come una semplice imitazione della visita pastorale del vescovo» (N. RANDERAAD, *op. cit.*, 158).

¹⁵ P. BURKE, «Le domande del vescovo e la religione del popolo», *Quaderni Storici*, n.º 41, 1979, pág. 541.

¹⁶ Ello no ocurre solo en Italia o España. Así, un subprefecto «medio» del segundo Imperio francés usa cierta representación administrativa de su distrito a la hora de efectuar informes oficiales para sus superiores: «Cette représentation postule que les populations rurales s'émeuvent des mêmes événements que les bourgeois parisiens, saluent ou déplorent les mêmes faits, les ressentent de la même manière, les inscrivent dans un écoulement historique qu'elles maîtrisent parfaitement». (P. KARILA-COHEN, «Le Christ s'est arrêté à Origny: le temps, l'enquête et l'administrateur», en A.-E. DEMARTINI & D. KALIFA (dir), *Imaginaire et sensibilités au XIXe siècle. Études pour Alain Corbin*, Créaphis, Paris, 2005, pág. 107).

mo es el caso), tampoco se ha podido contrastar empíricamente la imagen que éstos ofrecen de los mismos. Se trata de un hándicap que hay que tener muy en cuenta.

Ahora bien, las memorias de los gobernadores civiles —como las de los prefectos en Italia donde no escasean tanto como en nuestro país— reflejan vivamente su cultura, su talante, sus preocupaciones y, en especial, la concepción de su rol como representantes del Gobierno central en la provincia. Se trata de un género literario escrito por un «funcionario» pero en un estilo más libre que el utilizado comúnmente en los informes oficiales.¹⁷ Y en tanto que las visitas de inspección a los municipios abordan el tema crucial de la relación de los gobernadores con aquéllos (sin el cual, como se ha dicho, no es posible evaluar el rol global que desempeñan), captaremos con mayor claridad aspectos esenciales de las relaciones entre Estado y sociedad, y, sobre todo, entre centro y periferia. Pero antes de entrar en el análisis de las visitas de inspección tal como las describe en sus memorias un gobernador determinado, debemos mostrar algunos rasgos biográficos del gobernador elegido, Antonio Guerola.

II. RASGOS BIOGRÁFICOS DEL GOBERNADOR ANTONIO GUEROLA

Dado que no disponemos propiamente de una biografía de nuestro gobernador, nos limitaremos a recoger algunas pinceladas biográficas extraídas de la bibliografía disponible.

Antonio Guerola y Peyrolón nació en la ciudad de Valencia el 21 de diciembre de 1817. Buena parte de sus relaciones sociales primigenias se tejieron alrededor de esta ciudad o su provincia. Su padre, oriundo de un pueblo de dicha provincia, era militar, concretamente capitán agregado al Estado mayor en Valencia. Tanto la madre de Antonio como su mujer también fueron valencianas. Su abuelo materno, uno de los fundadores de la Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, seguramente estuvo vinculado al mundo de la Ilustración. Antonio no siguió la profesión del padre sino que se inclinó por el Derecho: estudió Leyes y se graduó de Bachiller en 1836¹⁸. Como otros tantos, Antonio Guerola se inició de joven en la administración y ascendió progresivamente en el escalafón: a los 18 años era auxiliar de secretaría del Gobierno político de Valencia; a los 33 consiguió la plaza de secretario en propiedad del Gobierno civil de Valencia y también ocupó la secretaría del Gobierno civil de Barcelona; a los 34 fue secretario del Gobierno civil de Madrid y oficial del Ministerio de la Gobernación; a los 35 tomó posesión de su primer cargo de gobernador civil en Huelva (julio de 1853). Desde entonces ejerció en diversas provincias, por este orden: Zamora, Oviedo, Málaga, Cádiz, Sevilla, Granada, Barcelona y nuevamente Sevilla, si bien en ocasiones sufrió cesantías como era típico en los gobernadores de su tiempo¹⁹. Entre su mandato en Barcelona y su vuelta a Sevilla se involucró en una de las actividades burguesas de la época: fue director del ferrocarril Sevilla-Cádiz, la presidencia de cuya sociedad desempeñaba su amigo el marqués de Casa-Loring²⁰. Pero lo suyo fue la carrera administrativo-funcionarial. Guerola nunca fue diputado, senador o ministro. Ahora bien, no era el único gobernador vinculado estrechamente a la administración: sucedió lo mismo, por ejemplo, con casi todos los hombres que ejercieron de gobernadores civiles en la provincia de Barcelona entre octubre de 1856 y septiembre de 1868²¹. No diseñó, por tanto, una trayectoria mixta (política y administrativa) como otros coetáneos (Mel-

¹⁷ Al igual que ocurre con las memorias de los prefectos en la Italia liberal: *vid.* E. GUSTAPANE, «Le biografie dei prefetti», *Bollettino del diciannovesimo secolo*, 3, 1994, págs. 38-39. Entre las varias memorias de prefectos que se podrían citar, valgan las de los siguientes: E. FALCONCINI, *Cinque mesi de Prefettura in Sicilia*, Sellerio, Palermo, 2002; A. GUICCIOLI, *Diario di un conservatore*, Edizioni del Borghese, Milano, 1973; A. BARGONI, *Risorgimento italiano. Memorie di Angelo Bargoni (1829-1901)*, Hoepli, Milano, 1911.

¹⁸ De acuerdo con los datos aportados por F. Suárez en la presentación-edición de A. GUEROLA, *Memoria de mi administración en la provincia de Málaga como gobernador de ella desde 6 de diciembre de 1857 hasta el 15 de febrero de 1863*, Fundación Sevillana de Electricidad, Sevilla, 1995, vol. I, pág. 27.

¹⁹ M. RISQUES CORBELLÁ, *op. cit.*, págs. 559-560 y 620.

²⁰ F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 28.

²¹ M. RISQUES CORBELLÁ, *op. cit.*, págs. 559-560 nota 658 y pág. 620.

chor Ordóñez, Fermín Arteta, Pascual Madoz, Alejandro de Castro etc.). Guerola se encumbró en la administración: fue Director general de Administración local, Director general de Beneficencia y Sanidad, Subsecretario, y, finalmente, miembro del Consejo de Estado²².

A pesar de que escribió mucho, nunca lo hizo sobre política. Su lema era: «Más administración y menos política». Escribió, en cambio, sobre administración: «Estudios de Administración práctica», «Memoria sobre los vicios y abusos de la administración local en España», entre otras²³.

En el plano cultural se hallaba a contracorriente de ciertas tradiciones populares muy arraigadas en nuestro país. Así, al igual que Alejandro Oliván (reconocida autoridad en Derecho administrativo), era contrario a las corridas de toros, y escribió sobre ello: «Memoria contra las corridas de toros, sus inconvenientes y perjuicios» (Cádiz, 1876) y «Memoria sobre las medidas que convendría adoptar para la desaparición de las corridas de toros» (Madrid, 1882)²⁴.

Es interesante remarcar cómo era visto por «administradores» exigentes. Melchor Ordóñez, cuando lo recomendó a sus amigos de Málaga, lo definió de este modo: «Incapaz de doblegarse a exigencias de persona alguna, enemigo de dejarse dominar por camarillas, tan poco dado a la política como entusiasta de las mejoras materiales»²⁵.

En cuanto al modo como se autorepresentaba, cuando tenía treinta y seis o treinta y siete años se veía a sí mismo como un hombre retraído, poco apto para las relaciones públicas que comportaba el cargo: «Tengo más de ermitaño que de cortesano; quisiera pasar siempre desapercibido de la multitud; tengo en mí mismo, en mis propias ideas, hartazgo de qué ocuparme; y si a esto se agrega el baño de tristeza que forma la base de mi carácter, y las nubes de melancolía que en días dados me vuelven áspero y misántropo, se conocerá que no he nacido para destinos como el de Gobernador»²⁶.

Tal vez no nació para este destino, pero lo ejerció bastante. Y por fortuna, gran fortuna en verdad, dejó cumplido testimonio de ello: escribió un elevado número de «memorias» sobre su administración en las distintas provincias: nada menos que 28 volúmenes, alrededor de 10.600 páginas en cuarto²⁷, que constituyen una fuente histórica excepcional y riquísima. La «memoria» más extensa es la de Málaga, puesto que fue la provincia donde más tiempo permaneció. Fue escrita poco más de año y medio después de haber cesado en su gobierno provincial²⁸, es decir, cuando el recuerdo era aún fresco.

Dicho esto, podemos ya entrar en materia.

III. LAS VISITAS DE INSPECCIÓN SEGÚN LAS MEMORIAS DEL GOBERNADOR ANTONIO GUEROLA SOBRE SU ADMINISTRACIÓN DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA

Quando aún no contaba cuarenta años, Guerola se desplazó con su familia de Asturias a Málaga, remarcando el contraste político: «Dejaba el país más pacífico y tranquilo de España para meterme en un horno revolucionario [...]»²⁹. Estuvo al mando de la provincia durante más de cinco años ininterrumpidamente, entre diciembre de 1857 y febrero de 1863, un período que incluye varios cambios en el Gobierno central y momentos de fuerte movilización política y social como «la Guerra de África, el cólera y la sublevación de Loja»³⁰. A lo largo de su carrera como gobernador, Guerola

²² F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit. vol. I, pág. 29.

²³ F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol I, págs. 29-30; M. RISQUES CORBELLA, op. cit. pág. 620.

²⁴ F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol I, pág.31.

²⁵ Citado por F. Suárez en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág.29.

²⁶ F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 29.

²⁷ F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 30.

²⁸ F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 33.

²⁹ A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 105.

³⁰ F. SUÁREZ en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 13.

nunca estuvo tanto tiempo al frente de una provincia, pero tampoco es frecuente entre los gobernadores españoles de la época un mandato tan dilatado, de ahí que el caso de Málaga, donde las inspecciones pudieron realizarse con mayor amplitud y profundidad, revista particular interés.

Guerola consagró de hecho dos capítulos a las «visitas a los pueblos» en su *Memoria* sobre Málaga³¹. Sobre la base de sus visitas y de los informes disponibles, el gobernador-escritor trató de realizar en su obra un bosquejo de las «condiciones sociales y políticas» de todos los municipios así como dar cuenta de sus gestiones. Vale la pena transcribir su opinión sobre las inspecciones y el balance que efectúa de las mismas al principio del capítulo «Visitas a la Provincia»:

«He profesado siempre el principio de que no se puede gobernar ni administrar bien una provincia sin visitar los pueblos.

El Gobernador no lo es de la capital solo, y la experiencia me ha hecho conocer cuánto facilita el acierto para el gobierno y para la administración de los negocios de un pueblo el haber estado en él, aunque solo sea algunas horas.

Todas las provincias que he mandado las he visitado más o menos completamente. En la de Málaga era más trabajoso el hacerlo por la falta de caminos. Sin embargo, de los 109 pueblos de la provincia solo dejé de visitar 38, y éstos fueron de los más pequeños. En algunos, especialmente en los principales como Antequera, Ronda, Vélez y otros, estuve cinco y más veces.

Todos estos viajes formaron el resumen siguiente de las leguas que recorrí dentro de la provincia.

En vapor, por costa	leguas 257
En carruaje	341
A caballo	401
A pie	4
Total	1.003

En estas expediciones llevaba yo un oficial del Gobierno, muchas veces también el comandante de la Guardia civil, señor Guzmán, que era excelente compañero, y me llevaban el correo y el despacho a donde pernoctaba, de manera que el servicio no se interrumpía. Procuraba siempre que podía hospedarme en fonda o posada, pero no siempre era posible».³²

La gran actividad de Guerola en lo tocante a visitas de inspección merece un detenido comentario. No se trataba de algo excepcional sino que concordaba bastante con el «espíritu de la época» en el sur de Europa. Nuestro gobernador parece hacer suyas las palabras del ministro del Interior francés Billault en una circular dirigida a los prefectos en 30 de diciembre de 1859: «Il importe que non seulement vous soyez accessible à tous mais encore que vous alliez à ceux qui ne peuvent pas venir à vous. Les grands intérêts s'affirment toujours, les petits sont souvent timides».³³ Recorrer el departamento visitando municipios era una práctica prefectoral arraigada en Francia. También fue relevante en Italia durante las primeras décadas postunitarias³⁴. En cuanto a España, nuestros

³¹ Se trata de los capítulos denominados «Condiciones políticas y sociales de la provincia y de cada pueblo en particular» (un título probablemente deudor del lenguaje de los informes oficiales al Ministerio y que evoca la sociología del siglo XIX) y «Visitas a la Provincia» en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, págs. 61-78 y vol. II, págs. 665-693, respectivamente.

³² A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 665.

³³ Citado en B. LE CLÈRE & V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, Armand Colin, Paris, 1973, pág. 222.

³⁴ N. RANDERAAD, op. cit., págs. 155-163. Incluso más allá de las dos primeras décadas posteriores a la unificación de Italia, uno de los prefectos de este país, Luigi Sormani Moretti, visitó personalmente todos los municipios de la provincia de Umbría, que eran 152, durante los tres años que estuvo a su cargo, concretamente de octubre de 1900 a diciembre de 1903 (Vicenzo G. PACIFICI, «Un'interessante relazione del prefetto Sormani Moretti sull'Umbria all'inizio del XX secolo», in Marco DI NICOLÒ (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, Prefetture, autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2006, págs. 549-550).

conocimientos al respecto dejan mucho que desear, pero está claro que Guerola ejemplifica bastante bien el modelo de jefe provincial diseñado por el liberalismo moderado³⁵ y concretamente por Mariano Alonso. Hacia 1845 Alonso pensaba que eran necesarios:

«Gefes políticos en los pueblos; gefes protectores, gefes paternas, gefes creadores; gefes, en fin, que viviendo más entre sus administrados que en el regalo y las comodidades privadas, vivifiquen con sus ojos cuanto su vista alcance, y florezca con su tacto cuanto sus manos palpen [...] Los caminos y canales, puentes, posadas y ventas no se pueden perfeccionar desde el bufete; es preciso montar a caballo y discurrir por todos los dichos puntos, para cuyas mejoras serán muchas veces justas las providencias que se tomen sobre la imposición de arbitrios locales [...] hasta hoy nuestros ayuntamientos han tenido toda la condición de verdaderas repúblicas independientes, donde los fondos de sus propios han permanecido siempre en las tinieblas [...]»³⁶.

De acuerdo con este espíritu reformista, heredero no solo de la Ilustración sino también de la administración napoleónica, convenía, pues, que hubiera jefes políticos «paternas», que contactaran con los «administrados», que fomentaran el desarrollo local y que consiguieran que la administración municipal estuviera acorde con la ley del Estado³⁷.

Este espíritu se detecta también oficialmente en una real orden de 1850 del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas³⁸. Concretamente, en dicha real orden se sostiene que los gobernadores de provincias recientemente creados deben consagrarse al «fomento de los intereses morales, intelectuales y materiales de los pueblos», y no solo a supervisar el cumplimiento de las órdenes superiores. En relación al fomento de «la riqueza pública», la real orden, en su art. 31, manda a los gobernadores que

«Estudien bien las localidades, *visiten detenidamente sus provincias*, oigan á las personas entendidas y juiciosas, den actividad y movimiento al espíritu reformador y laborioso [...]»³⁹

Guerola responde a este perfil durante su mandato en Málaga entre 1857 y 1863. No era en absoluto un «gobernador de despacho», como otros. Acompañado siempre por un oficial del Gobierno provincial, eventualmente también por otros personajes (oficiales y vocales de la Diputación y del Consejo Provincial, incluso algún Diputado a Cortes) y a menudo por un comandante de la Guardia civil, salía de la capital —según él, sin dejar de estar al corriente del servicio— no solo por motivos

³⁵ B. GONZÁLEZ ALONSO, «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», VV.AA., *De la Ilustración al Liberalismo. Symposium en honor al Profesor Paolo Grossi*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 157-196.

³⁶ Citas en M. RISQUES CORBELLA, *op. cit.*, págs. 381, 383 y 386, respectivamente, extraídas de M. ALONSO, *Retrato de un Gefe Político ó sea prontuario para el desempeño de tan importante cargo. Apuntes útiles á los secretarios y empleados del mismo ramo, no menos que para los Intendentes de Provincia, y Ayuntamientos de España*, Imprenta y Librería de Boix, Madrid, 1845. Mariano Alonso, que en su obra «recollia el plantejament 'il·lustrat' de Javier de Burgos dels subdelegats de Foment [...] fou intendent de provincia, membre actiu de les Societats Econòmiques d'Amics del País de Madrid i Múrcia, i soci de mèrit de les de Salamanca i Granada» (M. RISQUES CORBELLA, *op. cit.*, pág. 380 y pág. 381 nota 284). Recuérdese, por otra parte, que Javier de Burgos, autor de la división del territorio español en provincias operada en 1833, había sido subprefecto de Almería durante la ocupación napoleónica.

³⁷ Algo parecido afirmaba un subprefecto italiano en 1866: «la presenza dell'autorità nei comuni e il suo contatto cogli amministrati [debbe] produrre largo frutto amministrativo e politico, e per la fiducia che in questi si accresce, e per la cognizione dello spirito pubblico che in quelli si estende». (Citado en N. RANDERAAD, *op. cit.*, pág. 158).

³⁸ El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas se había creado mediante el real decreto de 28 de enero de 1847, asumiendo muchas de las competencias del Ministerio de la Gobernación (según un real decreto de 5 de febrero de 1847) y ampliaría posteriormente su radio de acción a establecimientos industriales, policía rural, minería, montes etc. El 20 de octubre de 1851 dicho Ministerio cambió el nombre por el de Ministerio de Fomento, y las atribuciones de Instrucción Pública pasaron al Ministerio de Gracia y Justicia (*vid.* M. RISQUES CORBELLA, *op. cit.*, pág. 405 nota 321; el autor remite a M. Josefa GARIJO AYESTARAN, *El Ministerio de la Gobernación. Materiales para un estudio de su evolución histórica hasta 1937*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1977, págs. 69-70).

³⁹ Real orden de 26 de enero de 1850. La cursiva es nuestra.

«extraordinarios» (los efectos de la sublevación de Loja, el cólera, la construcción del ferrocarril Málaga-Córdoba), sino que también consideraba muy necesarias las visitas *de rutina*. Aspiraba a conocer de primera mano *todos* los municipios de su demarcación, aunque concentrara su atención en los más relevantes. Sus «visitas a los pueblos» abarcaron, según afirma, el equivalente a un 65 % de los municipios de la provincia⁴⁰, lo que muestra el enorme empeño de este gobernador en recorrer el territorio (básicamente en carruaje, a caballo y en «vapor») e intervenir en él. Pero la geografía física y humana condicionaba sus «expediciones»: «La provincia —decía— tiene 30 leguas de costa. En su mayoría montuosa: tan solo tiene tierra llana en Campillos, Antequera, Campo de Málaga, y faja de la costa, no toda [...] La población está agrupada: hay pocos caseríos y aldeas, excepto las casas de campo [...] La provincia tiene 232 leguas cuadradas».⁴¹ El «país» —que es como a veces llama al territorio bajo su mando— adolecía de «falta de caminos», y a pesar de ello Guerola visitaba incluso los pueblos más distantes⁴² y, al parecer, también los más inaccesibles, arrojando el consiguiente peligro⁴³. Una vez en el lugar, intentaba en lo posible no hospedarse en casas particulares, sino en fondas o posadas, para dar a su visita un carácter más impersonal-burocrático y sustraerse a las presiones locales, algo que resultaba particularmente necesario en las comunidades inmersas en una fuerte lucha de facciones. Y el modo de proceder en sus visitas era sistemático:

«Mi sistema de visitas, especialmente en los pueblos pequeños, era, al llegar, apenas me apeaba, iba con el alcalde, y las personas que le acompañaban a recorrer el pueblo y visitar las iglesias, escuelas, cárceles, Pósito y demás objetos de administración. Luego reunía al ayuntamiento para enterarme del estado del pueblo, que me era fácil comprender por la idea que ya tenía de lo que había visto. De la sesión se levantaba un acta»⁴⁴.

Como se ve, confrontaba la realidad visible del municipio, la inspección ocular del mismo, con su expresión institucional-administrativa. Y en el acta municipal correspondiente, certificada por el secretario del ayuntamiento y firmada por los concejales y el propio gobernador (acta que a veces se reproduce en la *Memoria*), solían reflejarse las deficiencias y logros del municipio —o lo que el gobernador consideraba tales— detectados en la visita⁴⁵. En el transcurso de la inspección, Guerola se servía de una especie de cuestionario, que llamaba «Apunte para la visita de los pueblos». En dicho «Apunte» —que como método de indagación guarda cierta semejanza con el cuestionario de las visitas pastorales— tomaba en consideración un amplio abanico de competencias de la administración periférica que eran objeto de supervisión y sobre las que interrogaba, concretamente las siguientes: *Sanidad, Correo, Seguridad, Agricultura, Comercio e industria, Ayuntamiento, Secretaría, Contabilidad, Contribuciones, Instrucción Pública, Cárcel, Iglesia, Pósito, Beneficencia, Quinta, Juez de Paz, Antigüedades, Caminos* más un apartado de *Varios*.

Un vasto programa de inspección, como se ve, pero que corresponde a la importancia de la esfera pública local en la segunda mitad del siglo XIX⁴⁶. Tanto más si nos fijamos en aquellos apartados a los que Guerola presta particular atención. En relación a *Sanidad* le preocupaba lo siguiente:

⁴⁰ En realidad, trabó conocimiento de un porcentaje mayor pues GUEROLA, en relación a «algunos pueblos» que no pudo visitar, observa: «Citó a sus ayuntamientos en otro pueblo inmediato por donde debía pasar, para conocerlos y enterarme del estado de ellos». (A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 693).

⁴¹ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 59.

⁴² Cañete la Real era «el más distante de la capital, para ir a la cual se necesitan tres días» (A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 68).

⁴³ Así «en el escarpado sendero que conduce al pueblo [de Almáchar] resbaló mi caballo y estuve a punto de perecer en el abismo». (A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 667-668).

⁴⁴ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 665.

⁴⁵ En Italia se ha constatado una manera parecida de «oficializar» la visita y de comprometer a las autoridades municipales en las mejoras futuras. Por ejemplo, Capitelli, prefecto de Bolonia en los años 1870, tras las visitas a los municipios informaba a las juntas municipales correspondientes y las autorizaba a convocar consejos municipales a una sesión extraordinaria para llevar a cabo una discusión general sobre los déficits de la administración registrados (N. RANDERAAD, *op. cit.* págs. 158-159).

⁴⁶ Sobre las competencias de los ayuntamientos españoles a mediados del siglo XIX, *vid.* E. TOSCAS SANTAMANS, «Centralización y "autonomías locales" bajo el Estado liberal en España. Una confrontación de normas con prác-

«Condiciones higiénicas.—Causas de infección, aguas estancadas, estercoleros, etc.— Médico, cirujano, botica, contratas, intrusos, aguas potables.—Mercado, matadero, cementerio».

En cuanto a *Seguridad*, se interesaba por:

«Vagancia, juegos, tabernas, embriaguez, rondas, rateros, ladrones, serenos, guardas de campo. Uso de armas.—Guardia civil.—Comportamiento, local, consideraciones que se le deben. Ver registros de sospechosos, extremistas y órdenes.—Registro de reos reclamados.—Licencias de establecimientos».

Por lo que respecta a *Secretaría*, solicitaba la siguiente documentación:

«Libro de intervención.—Contabilidad.—Padrón del pueblo.—Padrón de prestación personal.— Boletines oficiales, su lectura y conservación.— Cédulas de vecindad.—Oficiales de Secretaría.—Archivo.—Sello.—Registro civil».

En cuanto a *Contabilidad*, inquiría sobre:

«Presupuesto aprobado.— Cuentas municipales.—Débitos a propios.—Estado de pagos.—Recursos.—Libros de intervención.—Depositaria y fondos.— Bienes de propios.—Producto de los vendidos».

En relación a *Instrucción Pública*, interrogaba acerca de:

«Escuelas titulares y privadas, su estado, matrícula, examen, enseres y concurrencia.—Comportamiento de los maestros y su clase.—Pago de sus dotaciones.—Libros de texto, Manual de Oliván.— Sesiones de la Junta local.—Horas de escuela.—Castigos y premios.—Locales, matrícula y cuaderno de asistencia.—Asistencia obligatoria.—Visitas del Inspector de la provincia».⁴⁷

Por ejemplificar brevemente la labor de inspección en un municipio, diremos que a raíz de la visita de dos días a la villa de Estepona en diciembre de 1861, Guerola instó ante el ayuntamiento la reforma de las «aguas potables» y las «aguas sucias»; la necesidad de «una botica u oficina de farmacia»; la mejora de los «caminos vecinales»; la instalación de «alumbrado público»; la construcción de una «nueva cárcel»; la reparación del «empedrado de la mayor parte de las calles»; el establecimiento de «guardas rurales»; la traslación del local de «la escuela titular de niñas»⁴⁸.

Como puede observarse, el empeño de Guerola lo hace parangonable a los prefectos italianos movidos por un «espíritu de misión» (una voluntad de mejora material y de educación moral) de las primeras décadas de la unificación italiana⁴⁹. Según G. Melis, esos prefectos «svolsero in molti casi un'intensa attività di alfabetizzazione istituzionale nei confronti degli enti locali, furono i tutori, prima ancora che i controllori, dei notabili periferici e in definitiva seppero radicare (qualche volta *ex novo* e con indubbia energia) l'immagine stessa del nuovo Stato nelle provincie, contribuendo non poco a consolidare un'unità nazionale ancora provvisoria [...]»⁵⁰. También, salvando las distancias, Antonio

ticas», *Hispania*, n.º 198, 1998, págs. 213-232. Para el período de la Restauración, *vid.* S. CRUZ ARTACHO & F. COBO ROMERO, «Potere politico e Stato nell'Andalusia contemporanea. Verso una necessaria reinterpretazione storiografica del ruolo dei poteri locali nella costruzione politica della nazione (1890-1939)», *Società e storia*, n.º 84, 1999, pág. 372.

⁴⁷ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 665-666. Nótese, en lo relativo a instrucción pública, que GUEROLA verificaba si las escuelas poseían el libro de texto «Manual de Agricultura» de Alejandro Oliván, que en 1849 fue oficialmente declarado obligatorio en todas las escuelas de España y experimentó varias ediciones (Ricardo DEL ARCO, «Alejandro Oliván», *Argensola. Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Altoaragoneses*, n.º 21, 1955, págs. 33-36).

⁴⁸ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 680-682, donde GUEROLA transcribe textualmente el acta municipal efectuada por el secretario del ayuntamiento.

⁴⁹ N. RANDERAAD, *op. cit.* Tomamos la expresión «espíritu de misión», con sus connotaciones de «educación moral», de este autor (*op. cit.* pág. 160).

⁵⁰ G. MELIS, *Storia della amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996, pág. 80. La cursiva es del autor.

Guerola es comparable a los prefectos del Segundo Imperio francés, de quienes se ha escrito: «Il serait injuste et inexact de ne pas porter au crédit des préfets du Second Empire l'animation véritable, la réelle impulsion qu'ils sauront donner, *souvent contre le gré des notables locaux*, à l'économie et à l'amélioration des classes les plus modestes»⁵¹. B. Le Clère y V. Wright consideran que, más allá de su tarea de asegurar la elección de los candidatos oficiales en su departamento, los prefectos del Segundo Imperio se caracterizaron por promover las obras públicas, las comunicaciones (caminos vecinales, carreteras, ferrocarriles), la asistencia y la sanidad públicas (especialmente durante las epidemias de cólera), la enseñanza primaria y la alfabetización de los adultos; asimismo, a pesar de su obligación de mantener el orden público (lo que comportaba represión, detenciones etc.), no fueron simples agentes de los patronos en los conflictos industriales, ante los cuales solían mostrarse menos intransigentes que aquéllos⁵².

Pero volvamos a Guerola para mejor fundar el parangón. En sus «expediciones» —por las cuales posiblemente fue retribuido aunque ignoramos de qué modo— ocupó, según afirma, «108 días» a lo largo de un mandato de cinco años, y anotó metódicamente lo que observaba:

«Tenía yo un libro (que conservo) manual con dos o más hojas por cada pueblo, donde anotaba en las visitas todas las observaciones que hacía sobre personas y cosas, y esto me servía luego de útil recuerdo»⁵³.

Ahora bien, lo que efectivamente reseña de «cada pueblo» es muy variable (de menos de una línea a varias páginas). Apunta a menudo cuáles son los notables (individuos y familias «principales»), lo que indica un conocimiento remarcable de las comunidades concernidas, y qué influencia «política» predomina en ellas tomando en consideración las que operan en el conjunto de la provincia⁵⁴. En relación a esto último, le preocupa especialmente la creciente influencia de los demócratas, que ve despectivamente asociados a «la absurda teoría de distribuir los bienes»⁵⁵. Pero no solo presta atención a quién manda y a la «política» sino también —de hecho más aún— a la «administración»: en 48 municipios se pronuncia explícitamente sobre ella (tildándola de «buena», «excelente», «abandonada», «regular», «muy mala», etc.) y en la mayor parte de los casos su opinión es negativa. Por lo general, Guerola considera la «política» como un obstáculo para la «buena administración». Y, en relación a ésta, otorga notable relevancia a la figura del secretario, especialmente en los pequeños municipios, como veremos. Por lo demás, da rienda suelta a sus propios prejuicios sobre las poblaciones que visita. Así, conceptúa los habitantes de Colmenar, por

⁵¹ B. LE CLÈRE & V. WRIGHT, *op. cit.*, pág. 74; la cursiva es nuestra.

⁵² B. LE CLÈRE & V. WRIGHT, *op. cit.*, págs. 74-80.

⁵³ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 693.

⁵⁴ «Las influencias principales —dice GUEROLA— son tres: don Antonio Cánovas del Castillo, don Antonio de los Ríos Rosas, y el general don Manuel de la Concha. Los dos primeros han sido siempre enemigos irreconciliables entre sí. El general Concha no ha estado nunca muy en desacuerdo con los dos primeros, pero las condiciones de su carácter y de su posición no le hacen fácil en sus relaciones oficiales [...] Atender, pues, a esas tres influencias y no chocar con ellas, contemporizando en lo que no estuviesen acordes, era una de mis principales dificultades [...] Además de esas tres influencias de fuera hay otras secundarias en Madrid, y otras muy importantes en el país». (A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 61). Así pues, el gobernador GUEROLA se ve a sí mismo como un mediador entre influencias políticas encontradas (internas y externas a la provincia), y no como una mera correa de transmisión del centro a la periferia, como a menudo es presentado el gobernador civil por la historiografía española.

⁵⁵ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 67. Los demócratas aumentaron su influencia a raíz de la sublevación de Loja (provincia de Granada) y sus ramificaciones en Antequera y otras localidades malagueñas. De acuerdo con A. M. BERNAL, dicha sublevación debe inscribirse en el marco de las luchas agrarias de la época en Andalucía, una región «latifundista» (A.M. BERNAL, *La propiedad de la tierra y las luchas agrarias andaluzas*, Ariel, Barcelona, 1975, págs. 120 y 166). Pascual Carrión en 1932 recogía la opinión de un historiador, J. Guichot, sobre la revuelta de Loja, quien consideraba que se fundaba en «el malestar de las poblaciones rurales y la miseria y la ignorancia de la gente del campo, atribuidas a la *aglomeración* de la propiedad en pocas manos y a la tiranía ejercida por los grandes propietarios sobre los colonos y los braceros». (P. CARRIÓN, *Los latifundios en España*, Ariel, Barcelona, 1975 (1.ª edición 1932), pág. 57; la cursiva es del autor). Una visión reciente de la revuelta en R. MORÁN MARTÍN, «Rafael Pérez del Alamo: un socialismo utópico frustrado», *E-legal history review*, n.º 5, 2008.

ejemplo, de «bárbaros, ladrones y gente de armas tomar»; y, por otro ejemplo, de Periana dice: «Pueblo desastroso: bárbaro, rústico, muy demócrata»⁵⁶. No era algo exclusivo de Guerola, o de gobernadores españoles. El apelativo de «bárbaros» (como opuesto a «civilizados») aplicado a pueblos rurales por gobernadores de provincia se detecta también coetáneamente en la Italia liberal, por ejemplo en la pluma de un prefecto de Cagliari, en la isla de Cerdeña; pero conviene puntualizar que la situación de la provincia de Málaga es distinta, Guerola generaliza mucho menos y no llega al extremo de parangonar a sus «bárbaros» con «salvajes africanos», como hace el prefecto de Cagliari. En ambos casos, sin embargo, el prejuicio clasista hacía que estos gobernadores interpretaran las realidades sociales como fruto de tradiciones propias, y no como el resultado de la miseria y la ignorancia seculares⁵⁷.

En todo caso, fuera de circunstancias extraordinarias como los efectos en la provincia del cólera de 1860 o de la sublevación de Loja de 1861, preocupan notablemente a Guerola, además del poder, la «política» y la «administración», los conflictos locales que, de acuerdo con su descripción, son a menudo conflictos arraigados entre familias en los que pocas veces se mezcla la «política», si bien en ciertos municipios atribuye a ésta, considerada exógena, las tensiones internas. Conviene tener presente que las facciones locales eran vistas por la clase dirigente liberal como uno de los «enemigos» importantes del nuevo Estado, al igual que en Italia⁵⁸. El «espíritu público», que debían garantizar los gobernadores-prefectos, era contrario a las malversaciones de fondos, la corrupción y el nepotismo derivados del «espíritu de partido» a nivel local, es decir, «le souci d'une politique familiale ou clientélaire qui consiste à faire profiter «es siens» (amis, parents, clients) d'un système dominé par des «patrons» laïques ou ecclésiastiques qui en répartissent les avantages».⁵⁹ Probablemente por ello uno de los principales motivos de la visita del gobernador en cuestión a un municipio era el hecho de albergar en su seno una lucha de facciones particularmente aguda. De acuerdo con su descripción, de gran interés para la historia social, se trata de un fenómeno muy enraizado en la sociedad rural pero que afectaba también, y no poco, al mundo urbano, como veremos.

De hecho, estamos en presencia de conflictos con los que se topaban continuamente gobernadores civiles y secretarios municipales⁶⁰ pero que, en cambio, han sido poco estudiados por la historiografía española, razón por la cual tal vez puedan ser útiles dos observaciones. La primera es que los municipios eran de hecho el nivel institucional donde encontraban espacio y expresión inmediata conflictos entre grupos sociales dominantes y subalternos que no se reproducían en los niveles más altos de la organización del Estado⁶¹. En segundo lugar, las formas de organización social y las dinámicas de la conflictividad presentes en la comunidad determinaban las modalidades de intervención del poder central y condicionaban las modalidades y los ritmos de inserción de la comunidad en la sociedad compleja⁶².

Cabe señalar que los dos únicos municipios que Guerola afirma haber visitado «muchas veces» fueron dos ciudades: la de Antequera, de 25.000 habitantes («la segunda población de la provincia y casi una media capital») a causa de sus antagonismos y de la importancia política de los demócra-

⁵⁶ A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, págs. 71 y 73, respectivamente.

⁵⁷ Marco DE NICOLÒ, «Il prefetto e i 'selvaggi'. Una relazione del prefetto di Cagliari Carlo Torre al Ministro dell'interno Ubaldino Peruzzi (maggio 1863)», *Incontri meridionali*, 1/3, 1996, págs. 338-350, especialmente págs. 340-341.

⁵⁸ N. RANDERAAD, op. cit., págs. 231-232.

⁵⁹ Creemos aplicable aquí esta definición de F. Pomponi utilizada para caracterizar el encuentro/conflicto entre la administración napoleónica y los municipios en Italia: vid. F. POMPONI, «Des difficultés du passage de l'ancien système au modèle napoléonien en Italie sous l'Empire», en C. PEYRARD, F. POMPONI & M. VOVELLE (sous la direction de), *L'administration napoléonienne en Europe : adhésions et résistances*, Publications de l'Université de Provence, Aix-en-Provence, 2008, pág. 56.

⁶⁰ E. TOSCAS SANTAMANS, *Secretarios municipales...*, op. cit. cap. II, especialmente págs. 79-80.

⁶¹ Tomamos la sugerencia de G. CIVILE, «Appunti per una ricerca sulla amministrazione civile...», op. cit., pág. 230.

⁶² Vid. O. RAGGIO, «La politica nella parentela. Conflitti locali e commissari in Liguria orientale (secoli XVI-XVIII)», contribución del autor en S. LOMBARDINI, O. RAGGIO, A. TORRE (a cura di), *Conflitti locali e idiomi politici*, en *Quaderni Storici*, n.º 63, 1986, concretamente pág. 737. Como complemento de estas aportaciones, vid. G. GRIBAUDI (a cura di), *Conflitti, linguaggi e legittimazione*, en *Quaderni Storici*, n.º 94, 1997.

tas en la misma («las gentes emplean toda su energía en hacerse la guerra entre sí [...] Antequera es la población más temible por la democracia que encierra»); y la de Ronda, que considera «Ciudad importante», y visitó mucho a causa de sus tensiones internas («Desgraciadamente domina allí la inercia y la desunión»)⁶³. Pero los municipios intermedios también estaban afectados: «Grandes disgustos —dice Guerola— me dieron las cuestiones intestinas y políticas de Coín», una villa relevante. En Marbella, «Ciudad importante pero en decadencia», las luchas por el poder derivaron en «situaciones violentas que me dieron mucho que hacer». En Benamocarra, «Población importante», se encontró con una «cruda guerra» entre facciones⁶⁴.

A este respecto, importa señalar que son pocos los municipios que Guerola califica de «unidos»; la mayoría —según su descripción— están «divididos». Ahora bien, el gobernador se muestra prudente, no se impone, ni toma partido por ninguno de los grupos en liza, sino que se limita a una labor de mediación y arbitraje⁶⁵. De acuerdo con su testimonio, unas veces consigue efectivamente el consenso, lo que llama «conciliación» o «unión», y otras, las más, su actitud moderadora resulta inútil o carece de efectos duraderos. Por ejemplo,

Administrador itinerante, impulsor del «espíritu público» allí donde recalca, su intervención no logra un efecto unívoco en el territorio sino que es diferentemente aceptada, discutida o rechazada según los municipios, es decir, según distintas realidades sociales

afirma haber conseguido la «reconciliación» en el pequeño y «miserable» pueblo de Olías: «Había división en el ayuntamiento y en el pueblo, pero yo los reconcilié». También en Sayalonga, pueblo «pequeño, pero rico» donde se enfrentaron dos bandos aunque —dice— «mucho me costó reconciliarlos». En cambio, en otro pueblo, Cuevas de San Marcos, fue el cura (la autoridad eclesiástica local) y no él (la autoridad civil provincial) quien lo consiguió: «Este pueblo estaba hondamente dividido en partidos, que tenían más de rencillas de pueblo que de política. Cuando yo lo visité promoví la reconciliación, pero no se consiguió hasta el día de la Cruz de 1860, por las gestiones del celoso párroco don Juan del Sol». De Fuengirola afirma: «Pueblo moderno, cuya influencia reside en el primer propietario don Alejandro Aguado, que es la persona principal de la población. Tiene, sin embargo, oposición. Yo logré unirles en la visita que hice a aquel pueblo, pero luego renacieron las discordias».

Y, por citar un último ejemplo, de Algarrobo comenta: «Pueblo rico, pero que tiene la desgracia de vivir hondamente dividido desde hace muchos años [...] yo hice los mayores esfuerzos para llegar a una reconciliación; la conseguí aparente, pero luego renacieron los odios»⁶⁶.

De todo lo cual emergen elementos de interés sobre el papel del gobernador. Administrador itinerante, impulsor del «espíritu público» allí donde recalca, su intervención no logra un efecto unívoco en el territorio sino que es diferentemente aceptada, discutida o rechazada según los municipios, es decir, según distintas realidades sociales; pero el gobernador confiesa a menudo su fastidio, su impotencia y su resignación ante el fenómeno. Se confirma, pues, lo que ya se ha apuntado en otro lugar⁶⁷: durante la construcción del Estado liberal, tanto en España como en Italia, las facciones locales eran oficialmente estigmatizadas pero nunca verdaderamente combatidas; la resolución de los conflictos se dejaba con frecuencia al nivel local, a los propios municipios.

Por otra parte, a través de sus visitas o mediante informes, Guerola descubre a menudo una administración «abandonada» o «mala», particularmente —aunque no únicamente— en los pueblos pequeños. En ocasiones el ayuntamiento carece de local propio para celebrar sesiones y los pa-

⁶³ A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, págs. 66 y 73, respectivamente.

⁶⁴ Las citas en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, págs. 70, 74 y 77, respectivamente.

⁶⁵ Lo que por entonces era típico de esta autoridad provincial, tanto en España como en Italia: vid. E. TOSCAS SANTAMANS, *Secretarios municipales...*, op. cit. pág. 195 y nota 103; L. MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Il Mulino, Bologna, 1994, págs. 18-23; N. RANDERAAD, op. cit., págs. 266-267.

⁶⁶ A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, págs. 64, 76, 67, 73 y 75, respectivamente.

⁶⁷ E. TOSCAS SANTAMANS, *L'Estat i els poders locals a la Catalunya del segle XIX. Una visió des de Sarrià (1780-1860)*, Prólogo de R. Romanelli, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, Barcelona, 1997, págs. 338-339.

peles oficiales están depositados en una casa particular, lo que indica una confusión notable entre esfera pública y esfera privada, esferas que el Estado liberal trataba de delimitar. Así, de Villanueva del Trabuco dice:

«La sala del ayuntamiento y la secretaría estaban en la cocina de una casa particular. Los papeles alternaban con los platos y cazuelas».⁶⁸

El secretario municipal, a los ojos de Guerola, no es una figura uniforme, igual en todas partes, antes bien, presenta una variada casuística. Dicha percepción es fruto del conocimiento personal directo, sobre el terreno, que tiene el gobernador del empleado en cuestión, y de las estrechas relaciones existentes entre ambos por razones administrativas; pero con frecuencia el secretario aparece como un personaje relevante de los pueblos y generalmente de él depende el que haya «buena» o «mala» administración, al margen del color político de quien detenta el empleo. Ello indica que el plano político-social de los municipios no se ajustaba al jurídico-formal pero también que nuestro gobernador anteponía el mérito y la capacidad en materia administrativa a la afinidad política. A este respecto, de Cártama, por ejemplo, Guerola dice: «La administración municipal es buena. El secretario, don Anselmo Ganerás es listo, influyente y demócrata». Lo que no es poco reconocimiento teniendo en cuenta su animadversión hacia los demócratas. En relación al municipio de Guaro, observa: «Pueblo pequeño y tranquilo que en política sigue la suerte y las inspiraciones de Coín. Lo dirige principalmente el secretario de ayuntamiento, don José Vidales, que es muy listo». De Manda, afirma: «Pueblo de carboneros, de buena índole, perfectamente administrado y dirigido por la influencia dominante del secretario de ayuntamiento don Mateo Giménez, que es el amo del pueblo». Nótese que tanto en Guaro —pueblo pequeño con una relación jerárquica respecto a la villa de Coín— como en Manda el secretario era mucho más que un simple empleado municipal: las relaciones sociales —y no solo el cargo— le dotaban de un rol crucial en el seno de las comunidades concernidas. En relación a Riogordo, apunta significativamente:

«Pueblo tranquilo, bien administrado *porque tiene un secretario entendido y respetable* don Salvador Ramos».

De Cómpeeta anota: «Pueblo de la montaña de Vélez, perfectamente administrado por don Sergio Gómez, que *aunque progresista es inmejorable como secretario*», un nuevo reconocimiento de Guerola a la valía técnico-administrativa del secretario por encima de su afinidad política con la autoridad superior, lo que denota que se trata de un gobernador menos «político» que «profesional-funcionario». Lo corrobora el hecho de que de Jimena de Líbar, Guerola afirma que, aunque el pueblo es de «Índole buena» (es decir, no plantea problemas de fidelidad político-electoral), el secretario del ayuntamiento —única persona «notable» del municipio— es «más travieso que entendido» y la administración municipal es «muy mala»⁶⁹. La correlación entre «buena» administración municipal y secretario competente la establece también Guerola en sus observaciones sobre otros municipios (Manilva, Benarrabá etc.). De todos modos, Guerola da cuenta de que el secretario puede estar plenamente involucrado en las luchas de facciones locales, como ocurre en Colmenar, donde el alcalde y el secretario están alineados en facciones diferentes y opuestas⁷⁰.

No es algo sorprendente. En la España rural del Ochocientos los secretarios municipales eran una especie de pequeños burócratas de pueblo, mediadores, figuras estratégicas de la relación centro-periferia, pero no funcionarios del Estado: elegidos y financiados por los propios ayuntamientos, asumían frecuentemente un rol en la política local que dependía de los equilibrios de poder de las diversas autoridades y facciones del municipio en medio de las que se encontraban y respecto a las que debían tomar posiciones y alinearse⁷¹.

⁶⁸ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.* vol. I, pág. 68.

⁶⁹ Las citas textuales en A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 65 (Cártama), 70 (Guaro y Manda), 71 (Riogordo), 76 (Cómpeeta) y 73 (Jimena de Líbar); los subrayados en cursiva son nuestros.

⁷⁰ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 71.

⁷¹ Sobre este punto, *vid.* E. TOSCAS SANTAMANS, «Conflitti e discorsi di legittimazione in una comunità catalana dell'Ottocento», en *Quaderni Storici*, n.º 94, 1997, pág. 79 y *Secretarios municipales...*, *op. cit.*, cap. I.

En la España rural del Ochocientos los secretarios municipales eran una especie de pequeños burócratas de pueblo, mediadores, figuras estratégicas de la relación centro-periferia, pero no funcionarios del Estado: elegidos y financiados por los propios ayuntamientos, asumían frecuentemente un rol en la política local que dependía de los equilibrios de poder de las diversas autoridades y facciones del municipio en medio de las que se encontraban y respecto a las que debían tomar posiciones y alinearse

Por último, conviene tener presentes las «disposiciones» que daba el gobernador a los ayuntamientos en sus visitas, «disposiciones» coherentes con su función no solo de control sino también de *guía* de las colectividades locales, pues son reveladoras de ciertos aspectos básicos del disciplinamiento de la periferia⁷² y de las dificultades de la construcción del Estado liberal. Así, en «la importante villa» de Coín en 1859:

«Por lo que hace al uso de armas, Su Señoría [Antonio Guerola] recomendó que se ejerza una vigilancia especial, pues juzga que muchos de los crímenes que se cometen en el país reconocen por causa ocasional *el abuso observado de ir provistos de dichas armas la generalidad de sus naturales, abuso que debe perseguirse en interés de la moral y de la seguridad pública [...]*»⁷³.

Probablemente la criminalidad no derivaba únicamente de la abundancia de armas. Como en otras ocasiones, Guerola no examinaba las raíces sociales del fenómeno. Pero es obvio que el Estado liberal, tras varias décadas de implantación, no había conseguido, al menos en ciertas zonas, el monopolio de la violencia que se proponía, tal como lo ha presentado el modelo weberiano. El disciplinamiento al respecto era claramente deficiente. Por lo demás, en las relaciones entre la sociedad y las instituciones los mecanismos tradicionales, informales e ilegales solían tener más importancia que la acción impersonal y burocrática del Estado. Eso es perceptible también en lo que respecta a las licencias

de uso de escopeta en Coín, donde Guerola recordaba al ayuntamiento con afán pedagógico que debía primar la reglamentación oficial sobre la «costumbre» local, de tinte clientelar:

«[...] debía tener entendido el público que la concesión de licencias no era objeto de recomendaciones, antes bien, debía fiarse exclusivamente al resultado de los informes hoy requeridos»⁷⁴.

Guerola consideraba que la administración municipal de Coín, donde en 1859 había insistido en la necesidad de construir una nueva cárcel y una nueva casa consistorial «por su pésimo estado» sin apreciar que fueran seguidas sus instrucciones dos años después, «era de las peores de la provincia, a pesar de la importancia del vecindario [...] pero la política lo entorpecía y lo envenenaba todo». Una vez más, pues, consideraba la «política» (entendida como la interferencia en la esfera local de intereses que la ultrapasaban) como un obstáculo para la «buena administración». Y queda claro nuevamente que el rol de gobernador *no* era meramente ejecutivo ni represivo; Guerola *no* se manifestaba como un agente del «centralismo férreo» con una gran autoridad sobre el terreno; dada la importancia de las relaciones de poder local, y su propia posición, bastante delicada, más bien se limitaba a una labor de arbitraje y persuasión, y ello —según él mismo— con escaso éxito. Es sumamente significativo este apunte: «Era alcalde [de Coín] don José Torres, adalid de la política de Cánovas, hombre indolente en extremo. Tratarle con severidad para que mejorase la administración era dar un triunfo a los enemigos políticos del Gobierno, que odiaban a Torres. Lo que hice, pues, varias veces fue encerrarme con él, y de silla a silla manifestarle el compromiso en que su inercia y su abandono ponía a Cánovas y a mí. Poco conseguí, sin embargo»⁷⁵.

⁷² Sobre el concepto de disciplinamiento, tal como lo usamos nosotros, *vid.* E. TOSCAS & F. AYALA, *Disciplinamiento de los poderes locales...*, *op. cit.*

⁷³ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.* vol. II, pág. 672; la cursiva es nuestra.

⁷⁴ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.* vol. II, pág. 673; la cursiva es nuestra.

⁷⁵ A. GUEROLA, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 679.

Como tantas otras veces, el encuentro entre lo que procedía «de arriba» y lo que surgía «de abajo» no daba lugar a la mera imposición jerárquica sino más bien a una política de pactos o transacciones. El triunfo del «centro» sobre la «periferia» no estaba en absoluto garantizado.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos ofrecido una imagen «positiva» del gobernador civil del Ochocientos, alejándonos, pues, de la visión «negativa», politicista y a menudo anacrónica que impera en nuestra historiografía. Como ha señalado Joan Serrallonga Urquidi: «La adscripción de la figura del gobernador civil a unas coordenadas del todo disparejas durante la larga dictadura franquista ha desvirtuado la esencia histórica del cargo, ha escondido el análisis de la realidad de sus actuaciones en los tiempos pasados y nos ha creado una imagen que en bien poco o en nada corresponde con la situación anterior»⁷⁶.

Pero, en un contexto historiográfico como el nuestro, caracterizado también por la escasez de estudios prosopográficos sobre gobernadores y por el casi nulo interés por analizar las cruciales relaciones entre instancias provinciales y ayuntamientos, la aproximación que aquí se ha realizado a la figura del gobernador civil suscita una cuestión relevante. El caso del gobernador Antonio Guerola en el que nos hemos centrado y que muestra a un representante del Estado en la periferia no exento de prejuicios pero con un notable «espíritu de servicio», ¿es susceptible de generalización? A este respecto cabe decir que la historiografía italiana que más ha investigado el tema ha detectado una multiplicidad de actitudes prefectorales debidas a las diversas condiciones de las provincias, al diferente grado de profesionalidad de los prefectos y a la diversidad de requerimientos por parte del ministro correspondiente⁷⁷. De acuerdo con lo que sabemos, nada impide pensar que en España ocurrió algo parecido, pero habrá que dejar las interpretaciones generales para cuando exista una base empírica suficiente.

Lo que sí está claro es que Guerola no constituye un caso aislado. Por un lado, se trata de un gobernador cuyo ejemplo, en lo esencial, no se aparta del perfil de los prefectos de la unificación italiana ni de los *préfets* del Segundo Imperio francés, homólogos y coetáneos suyos. Por otro lado, Guerola no era en absoluto el único exponente de gobernador «fuerte» de mediados del Ochocientos en España⁷⁸. Ese carácter se ha revelado con nitidez al tomar en consideración las memorias del gobernador relativas a sus visitas de inspección de los ayuntamientos. Dichas memorias permiten una aproximación más fiel a la cultura, talante y preocupaciones del gobernador que la ofrecida por los informes oficiales al Ministerio. En cuanto a las visitas de inspección, conviene recordar que fueron efectuadas por sujetos distintos (el gobernador pero también delegados del mismo, de la Diputación y/o de la Comisión Provincial) si bien representaron siempre una forma de interacción entre poder central y poder local que tuvo continuidad en el Estado liberal al menos desde los años 1830. Por ello suponen una perspectiva analítica que permite captar con luz nueva el rol del gobernador y las mismas relaciones centro-periferia en el Estado liberal.

Como tantas otras veces, el encuentro entre lo que procedía «de arriba» y lo que surgía «de abajo» no daba lugar a la mera imposición jerárquica sino más bien a una política de pactos o transacciones. El triunfo del «centro» sobre la «periferia» no estaba en absoluto garantizado

⁷⁶ Joan SERRALLONGA URQUIDI, «El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939», en *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7, 2007, <http://hispanianova.rediris.es>

⁷⁷ M. DE NICOLÒ, «Le prefetture tra storia e storiografia» en M. DE NICOLÒ (a cura di), *op. cit.*, pág. 46.

⁷⁸ La historiografía italiana ha distinguido entre prefectos «fuertes» y «débiles» (M. DE NICOLÒ, «Le prefetture tra storia e storiografia» en M. DE NICOLÒ (a cura di), *op. cit.*, pág. 53). Dicha distinción también es aplicable a España, donde GUEROLA aparece como un gobernador «fuerte» junto a personajes como Joaquín María Suárez en los años 1830, Melchor Ordóñez en los años 1840 y 1850, Santiago Luis Dupuy en los años 1860 etc. (vid. E. TOSCAS & F. AYALA, *Disciplinamiento de los poderes locales...*, *op. cit.*).

Las memorias de Guerola relativas a sus visitas a los municipios de la provincia de Málaga ponen de relieve la actividad primordialmente administrativa —más que política— del gobernador, su rol de bisagra entre el Estado y la sociedad civil, su preocupación no solo por «controlar» los actos de los ayuntamientos sino también por «impulsar» el desarrollo local, así como las dificultades concretas con que se encontraba y los sujetos particulares con quienes podía pactar o en quienes debía apoyarse. En este sentido, las memorias corroboran lo que ya se ha mostrado en otro lugar⁷⁹: en el contexto de la relación triangular Estado-municipio-secretario, la presencia en los ayuntamientos de secretarios competentes (de quienes dependía en gran medida una «buena administración») revestía notable importancia para los gobernadores y para el propio Estado, al igual que sucedía en Italia coetáneamente.

Pero las memorias de Guerola también evidencian los límites del poder de este importante agente del Estado, pues su rol efectivo era más de mediación y arbitraje que de imposición. Ello es particularmente perceptible en la labor del gobernador frente a las luchas de facciones en las

localidades, oficialmente consideradas uno de los principales enemigos del nuevo Estado: el escaso éxito conseguido al tratar de resolver los conflictos (unos «de localidad» y otros «políticos») es especialmente significativo si se tiene en cuenta que estamos en presencia de un gobernador «fuerte».

En cualquier caso, el rol «positivo» del gobernador no fue negligible y obliga a replantear ciertas ideas recibidas. Parecen muy reveladoras las siguientes palabras de Antonio Guerola, al referirse a Andalucía y particularmente a Málaga:

«En Andalucía y en Málaga [...] la iniciativa de las mejoras ha de partir casi siempre del Gobernador. Esto sucedió en mi tiempo en la capital. No es jactancia, y hasta me repugna decirlo, pero en Málaga todas las reformas y mejoras de la Administración municipal en aquella época tenían la iniciativa mía. Ejemplo: las Casas consistoriales, la cárcel, la canalización del Guadalmedina, los médicos titulares, las casas de socorro, las aguas potables, los riegos de la vega, los caminos y el desecamiento de las lagunas de los Tejares, la prolongación de las calles de la Victoria y de la Alameda, el plano de la ciudad, la extinción de incendios, el nuevo mercado, etc. etc. *Todo se emprendía por excitación mía*, a pesar de lo mucho que siempre me ha repugnado el papel de un Gobernador haciendo las veces de alcalde».⁸⁰

cos titulares, las casas de socorro, las aguas potables, los riegos de la vega, los caminos y el desecamiento de las lagunas de los Tejares, la prolongación de las calles de la Victoria y de la Alameda, el plano de la ciudad, la extinción de incendios, el nuevo mercado, etc. etc. *Todo se emprendía por excitación mía*, a pesar de lo mucho que siempre me ha repugnado el papel de un Gobernador haciendo las veces de alcalde».⁸⁰

Estas palabras de Guerola exigen ser comentadas. Por un lado, la iniciativa de las mejoras parte, como se ve, de «arriba» y no de «abajo», del gobernador y no del ayuntamiento, de la «injerencia» y no de la «autonomía». Y, al igual que en la Italia liberal o en la Francia del Segundo Imperio, el gobernador aparece, no como un agente centralizador que sofoca la vida local, sino al contrario, como un sujeto movilizador de energías, un propulsor de la modernización social⁸¹. En cambio, el alcalde —representante de un ayuntamiento dominado por las elites locales— hace un mal papel. Pero eso, que también ocurría en otras zonas de España, se ha constatado igualmente fuera de nuestro país. Ya se ha mencionado que los prefectos franceses realizaban su labor «souvent contre le gré des notables locaux», y, en relación a Italia, se ha afirmado que «alcuni prefetti [...] non mancano di descrivere realisticamente le gravi condizioni in cui versavano le regioni meridionali denunciando con severità notabili e clientele che erano all'origine di tali condizioni»⁸². N. Randeraad también ha insistido en este punto —la resistencia de los notables locales a la modernización (mejora de las vías de comunicación, condiciones de higiene, instrucción etc.)— en su importante libro sobre los

Al igual que en la Italia liberal o en la Francia del Segundo Imperio, el gobernador aparece, no como un agente centralizador que sofoca la vida local, sino al contrario, como un sujeto movilizador de energías, un propulsor de la modernización social

⁷⁹ E. TOSCAS SANTAMANS, *Secretarios municipales...*, op. cit.

⁸⁰ Citado por F. Suárez en A. GUEROLA, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 37. La cursiva es nuestra.

⁸¹ Ejemplos de «mejoras materiales» promovidas por los gobernadores en varias provincias de diversas regiones se recogen en E. TOSCAS & F. AYALA, *Disciplinamiento de los poderes locales...*, op. cit.

⁸² E. GUSTAPANE, «I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, n.º 4, pág. 1042.

prefectos italianos. Según esto, no parece justificada una visión tan «negativa» de la figura del gobernador civil en el siglo XIX como la que ha ofrecido —y ofrece— la historiografía española.

Por otra parte, ese «hacer las veces de alcalde» por parte del gobernador, ese «excederse» en sus atribuciones, que repugnaba al agente del poder ejecutivo en la periferia, constituye una manifestación particular de un fenómeno de vasta escala: por exigencias de la realidad social, el Estado liberal del Ochocientos a menudo se veía obligado a «intervenir» en la vida de las comunidades, en la sociedad civil, más allá de lo previsto en los propios principios liberales⁸³. Lo que nos mueve a efectuar una última observación: en la historia de las instituciones, cuando se pasa de poner el énfasis en las cuestiones político-ideológicas o meramente jurídicas a situar el eje interpretativo en la historia social, se ponen al descubierto fenómenos importantes que de otro modo habrían pasado desapercibidos.

⁸³ Sobre esta cuestión, E. TOSCAS SANTAMANS, «Estatalismo y sociocentrismo en la España liberal. La cuestión de la amovilidad de los secretarios municipales» (en curso de publicación).