

Introducción

Fortalezas y debilidades de los poderes locales y centrales

Cristian Cerón Torreblanca
Universidad de Málaga

Los trabajos que componen este libro son el resultado de un equipo de profesores que tienen el afán de encontrar respuesta a un problema común: la naturaleza de las relaciones entre el poder central y los poderes locales. La consolidación y evolución del Estado moderno fue una de las grandes transformaciones de la Edad Moderna y Contemporánea. Desde el siglo XVI, el poder central, representado por la monarquía, implantó su poder sobre sus territorios. Un proceso que encontró resistencias, sin que el nuevo Estado-nación surgido de las revoluciones burguesas pudiese solucionarlo. Al contrario, la cada vez más compleja administración estatal replantea las relaciones entre poder central y local.

La influencia de los poderes locales ha sido una fuerza muy destacable para el siglo XIX y XX español. Pese a unas declaradas intenciones centralizadoras, ¿estaba realmente capacitado el Estado para hacerse con el control de todos los resortes del poder?; o, por el contrario, ¿fue la connivencia con el poder local lo que posibilitó la consolidación del Estado en todo el territorio nacional? La esferas locales, provinciales y regionales, están interrelacionadas con el poder central de Madrid, a dónde se enviaban a sus representantes que articulaban la vida política nacional y la organizaban según sus intereses.

El lector, a través de los capítulos que dan forma a esta obra, podrá conocer de primera mano el mecanismo de funcionamiento del Estado y la autoridad oculta que ejercen los poderes locales desde las instituciones, pero también fuera de ellas; un ejercicio del poder que tiene el objetivo de defender unas políticas que, en

ocasiones, poco tienen que ver con el bien común, y más con salvaguardar los intereses particulares de las elites o grupos sociales relevantes de una determinada región o localidad.

De esta manera, los autores de la monografía nos planteamos los límites del Estado y, por tanto, la resistencia que desde la periferia se ejerció para cambiar, modificar, ignorar, o, sencillamente, desobedecer a un poder central que con el paso del tiempo adquiere un mayor número de competencias. Precisamente, para que podamos apreciar tanto los cambios como las continuidades, esta obra reúne capítulos que abordan esta problemática diacrónicamente y desde distintas perspectivas. La Edad Moderna estudia las relaciones entre la monarquía hispana y los poderes locales, analizando la resistencia del poder municipal para acatar las órdenes reales y cómo se desarrolla ese enfrentamiento a través de las instituciones municipales o el Ejército. La Edad Contemporánea investiga estas rivalidades prestando atención a la transformación del Estado durante estos siglos, en los que la aparición de fuerzas en la periferia estatal cambia por completo la relación entre poderes centrales y locales; no obstante, España sirvió de modelo a países que, como Chile, articularon un modelo estatal que facilitó el paso de dictadura a democracia. Se analiza así la transformación del Estado y las instituciones locales desde los siglos XVI al XXI.

Comienza este trabajo, David Bernabé Gil, quien nos plantea los problemas originados en la Gobernación de Orihuela durante los años de 1552-1567, cuando el príncipe Felipe decide fortalecer la preeminencia de la jurisdicción real y acabar con las disputas que desgarraban a la ciudad. El poder local había tejido una tupida red de vínculos personales y corporativos que abarcaban todo el entramado social, y con la capacidad de llegar a diferentes instancias institucionales con las que defender sus competencias ante la acción de gobierno de la monarquía de los Austrias.

La articulación del Estado durante el siglo XVI se enfrentaba a una variedad de territorios con jurisdicciones que tenían su origen en la Edad Media, lo que propiciaba que tuviesen su propia personalidad institucional. Entre estos, se encontraban las Gobernaciones de la Corona de Aragón, una de ellas, la más meridional es el

objeto de estudio de este trabajo: *Governació General de València dellá Sexona*, la Gobernación de Orihuela.

El poder real para hacer cumplir sus órdenes necesitaba que colaborasen los poderes locales junto a los representantes de la monarquía que formaban la Gobernación. Si respetaban sus espacios de poder, se podía conseguir cierta eficacia que impidiese el fomento de actuaciones arbitrarias que pudiesen comprometer al poder de la monarquía. En Orihuela, los principales linajes de la ciudad se venían enfrentando por problemas que tenían su origen en tiempo medievales y el nombramiento de gobernadores afines a algunas de las facciones durante el reinado de Carlos V, no favorecía precisamente una solución que contentase a todas las partes, además de debilitar al poder central.

El cambio de política que siguió el Príncipe Felipe al nombrar a un gobernador aragonés, D. Juan de Moncayo, pero ajeno a estas redes locales, originó un auténtico enfrentamiento entre el poder real y municipal. Por un lado, los intentos de la nueva autoridad por hacer cumplir las instrucciones del monarca recibidas en su nombramiento: administrar justicia y hacer prevalecer el imperio de la ley; por otro lado, la oligarquía local que defendía su jurisdicción y competencias basadas en el ordenamiento foral, como una forma también de preservar el poder real.

Estos enfrentamientos, con sus disputas, denuncias, intentos de sobrepasar el poder del gobernador recurriendo a instancias superiores... quedan fielmente reflejados en este artículo sustentado en fuentes primarias procedentes de archivos nacionales y locales, como el Archivo General de Simancas, el Archivo del Reino de Valencia o el Archivo Municipal de Orihuela.

Pedro Luis Pérez Frías estudia las relaciones entre el poder real y el poder social ejercido por los aristócratas malagueños durante el siglo XVIII cuando se decide crear un regimiento fijo en Málaga, con todo lo que ello supone para los nuevos empleos y las contrataciones que deben abastecerlo. De esta manera, el autor nos presenta al marqués del Vado del Maestre como uno de los personajes más ricos de la época en la región y uno de los tres nobles con título de marqués avecindado en Málaga, lo que hizo posible que propusiera

sufragar la creación de un regimiento en 1790, tanto para defender los presidios menores de África, como para estrechar lazos con la ciudad malacitana al que estaría ligado la nueva unidad militar.

Mediante la utilización de fuentes primarias como el Catastro de Ensenada, la Gaceta de Madrid o las Actas Capitulares, asistimos a la formación de un regimiento de infantería en la España de los Borbones. La compra de cargos de oficiales, el reparto de influencia en las contratas, así como la distribución de empleos varios según la influencia del poder central y local, quedan analizados en este trabajo. Especialmente, se recogen los momentos de tensión, como cuando el marqués propone incorporar a presidiarios al regimiento, una idea que no comparte el ayuntamiento malagueño y que necesita de la autorización de instituciones regionales como la Chancillería de Granada y la Audiencia de Sevilla. Una posible resistencia que se pretende doblegar mediante la renuncia de la venta de las cuatro patentes correspondientes a los abanderados y que muestra en este episodio el poder de la aristocracia dentro de la institución militar para sortear tanto el poder real como el del propio cabildo.

Marion Reder Gadow nos traslada a la frontera entre la Edad Moderna y Contemporánea: La Guerra de Independencia. Estudia tanto el desarrollo de los acontecimientos de 1808 que desencadenaron el conflicto, como la ayuda que desde las provincias y Reinos se puso a disposición de las distintas Juntas creadas para hacer frente a la invasión. Especialmente se analiza el papel desempeñado por las Juntas de Málaga, Granada y la Junta Suprema de Sevilla, así como la formación de las unidades militares que darían forma al ejército de Andalucía. El papel del gobernador de Málaga en esta tarea, Tedoro Reding, militar de profesión, fue decisivo para el alistamiento de los efectivos necesarios que integrarían los cuerpos de milicias en compañías de cazadores y artillería. Unas unidades que una vez formadas, se dirigen a Córdoba, donde se ha ubicado el cuartel general, pero cuyo mando depende de la Junta de Sevilla.

Utilizando la documentación depositada en el Archivo General Militar de Segovia, se reconstruye la biografía y el papel desempeñado por el coronel Pedro Valdecañas Ayllón de Lara en la decisiva batalla de Bailén, cuando sirvió bajo las órdenes de los

generales Castaños y Reding. De esta manera, se estudia el papel desempeñado por la Junta General de Sevilla en la dirección de las operaciones y cómo se acataron sus mandatos por el resto de fuerzas movilizadas. La división del coronel Valdecañas tuvo que seguir las órdenes del general en jefe Francisco Javier Castaños, las del general Reding que desplegaba sus tropas en el terreno y las de la Junta de Gobierno; todos con el objetivo común de vencer a los franceses pero con ideas distintas de cómo hacerlo, lo que generó unas rivalidades entre todos ellos, incrementadas una vez ganado el enfrentamiento de Bailén, con la caída en desgracia y posterior rehabilitación de éste héroe andaluz que tuvo que actuar entre dos fuentes de poder: local y central.

La Edad Contemporánea

Eduardo Alonso Olea analiza el papel jugado por de las Diputaciones Forales Vascas desde el siglo XIX al XXI y entra de lleno en un debate de actualidad: la mayor o menor fragilidad del proceso de nacionalización español y, por tanto, la presunta débil nacionalización del Estado. La actividad de las diputaciones forales vascas representaron una anomalía del centralismo del estado en España y, en algunas ocasiones, se resistieron a cumplir con los dictados de distintos gobiernos.

Durante el siglo XIX tenemos el problema de convivencia entre Constitución y Fueros, que si bien fue resuelto a favor de la primera, no supuso la desaparición completa de todo el edificio foral. Es más, para lograr la consolidación de Estado liberal en el País Vasco se combinó la influencia del poder estatal con un reforzamiento de las Diputaciones Forales. Una vez eliminadas estas en 1877, dieron lugar a lo que conocemos en nuestro tiempo como Concierto Económico, en las que las Diputaciones provinciales fueron encargadas de recaudar las principales contribuciones del Estado: era una solución intermedia, en las que las Diputaciones sujetas a concierto continuaban desarrollando los servicios recogidos en los fueros y abonaban al Estado una cantidad, el cupo. De tal forma, que en es-

tos territorios se gozaba de una mayor independencia económica y administrativa que en otras regiones del país.

El desastre de 1898 y los intentos de aumentar el cupo para conseguir una mayor recaudación estatal, originaron un malestar que se iría incrementando en un siglo XX en el que el estado español fue incrementando su peso y ampliando sus competencias. Los gobernadores civiles del periodo 1891-1920 en estas provincias, como representantes del estado central intentaron limitar estas competencias, pero la red de influencia de las Diputaciones consiguió mantener con éxito su independencia, recurriendo a sus contactos de Madrid para hacer entrar en razón a algún gobernador, como ocurrió en 1921.

La Dictadura de Primo de Rivera supuso un mayor control de las competencias en estos territorios, una situación que continuó durante la II República. El franquismo premió la lealtad a su causa a las diputaciones de Álava y Navarra manteniendo el concierto, mientras que castigó a las de Vizcaya y Guipúzcoa al pasarlas a régimen común, situación que se mantendría hasta 1979. La España autonómica de los 80 apostó por lo que el autor define como un federalismo asimétrico, en el que a la tradicional relación Estado y las Diputaciones se incorpora un nuevo actor como es el Gobierno Vasco. Los primeros años del siglo XXI plantean nuevos retos, sobre todo a partir de 2012, cuando el Estado intenta reducir su déficit público y presiona a todas las instituciones, incluidas unas Diputaciones vacas que a lo largo de la contemporaneidad han sabido mantenerse en los márgenes del Estado.

Roque Moreno Fonseret estudia las prácticas clientelares durante el siglo XX. De esta forma, logra darnos una visión global del caciquismo como un fenómeno de larga duración, no solo restringido a la Restauración, sino presente en otras etapas de la historia de España. Entra también en el debate de las continuidades y cambios de las elites locales, tanto en los momentos de ruptura, como fueron las dictaduras, como las continuidades en las transiciones democráticas, destacando la importancia del estudio de las elites regionales y locales para comprender mejor la historia política del Estado-nación durante la contemporaneidad.

Las diferentes formas de organización de los partidos, los distintos grados de articulación política del poder local frente al poder central o la profesionalización de la política, son algunos de los obstáculos a superar en los estudios centrados en este tema y que el autor nos acerca para las etapas de la dictadura de Primo de Rivera, la II República, el Franquismo y la Transición. Continuidades y cambios que el autor analiza para cada uno de estos periodos y que acompaña con las más recientes aportaciones de la historiografía.

Por otra parte, también destaca la importancia del estudio de la historia de los ayuntamientos, porque al conocer su estructura, su funcionamiento, el personal que lo compone, sus formas de acceso, podemos apreciar las continuidades y las diversas modalidades en las que se desarrolla. De esta forma, regiones de la periferia del Estado, como Andalucía, Galicia o Cataluña presentan comportamientos diferentes, que, en algunos casos, explican como ciertos sectores del conservadurismo logran mantener su representación en las instituciones locales y provinciales a lo largo del tiempo, independientemente de la forma de estado. La representación política de la ciudad ejercida por los ayuntamientos los convirtió en escenario de apoyo o enfrentamiento a un poder central del que se consideraban intermediario ante la ciudadanía.

Julio Ponce Alberca analiza el papel de los gobernadores civiles durante la dictadura de Franco. Durante mucho tiempo, fue una percepción ampliamente compartida que el poder de los gobernadores era omnímodo en las provincias durante el franquismo. En este capítulo, el autor pretende comprobar esta hipótesis, si tenía fundamento esta creencia que llega a arraigar hasta en la memoria colectiva. De esta forma, esta investigación muestra a los gobernadores como una autoridad delegada del poder central pero sujeto a las presiones procedentes de unos poderes locales que canalizan parcialmente su influencia a través de las instituciones y, especialmente, fuera de ellas. En primer lugar, nos muestra un perfil de los gobernadores para el periodo 1936-1975: el número de nombramientos, la distribución anual de los gobernadores según su permanencia, todo ello para estudiar su continuidad y rotación en el cargo.

Seguidamente, nos acerca a la gestión político administrativa de alguno de ellos y es ahí donde podemos observar las relaciones centro-periferia, ya que los gobernadores debían de enfrentar numerosos y variados problemas en los distintos ámbitos que estaban bajo su competencia.

Como representantes en las provincias del poder central se esperaba de ellos, ante todo, ser fiel al régimen, después, que mantuviesen el orden, aplicasen las orientaciones del gobierno central en el territorio bajo su mando... y cierta prudencia a la hora de ejercer su autoridad, porque debían de ejercer de correa de transmisión entre los problemas locales susceptibles de resolverse y el Estado. Para tener éxito en su misión, debían de tener muy presente la estructura local, con su red de influencia dentro y fuera de las instituciones. Un «equilibrio dinámico» que, como destaca el autor, es también característico de otras naciones próximas, así como de regímenes políticos diversos, como el Portugal del siglo XIX o la V República francesa.

Damián A. González Madrid y Sergio Molina García analizan las relaciones centro-periferia mediante el estudio de la génesis de los partidos políticos durante la transición democrática en una pequeña ciudad de provincias de la periferia rural: Albacete. Conocer la gestación de estas formaciones, el entramado social que las respaldaba, con sus debates, evolución ideológica y desencuentros a nivel local, nos ayuda a una mejor comprensión de la complejidad del proceso de cambio político a nivel nacional, de sus diferentes ritmos según los territorios y cómo se desarrolló la relación de los poderes locales con un poder central durante un periodo de cambio.

De esta manera, los autores se centran en analizar cómo se crearon los tres principales partidos políticos en la región: El Partido Comunista de España (PCE), Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unión de Centro Democrático (UCD). Con respecto al PCE y PSOE, nos explican no solo cómo comenzaron a reorganizarse estas formaciones, sino que también se detienen en la formación de los sindicatos más ligados a estas formaciones, Comisiones Obreras (CC. OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT), respectivamente. Especialmente interesante es cómo las forma-

ciones nacionales se dotan de unos cuadros provinciales para que reproduzcan las directrices de sus respectivas formaciones, con la finalidad de reducir la crítica y conseguir cierta profesionalización de la política, aunque eso sea en detrimento de los militantes de toda la vida, considerados poco preparados y, por lo general, no son tenidos en cuenta a la hora de diseñar las listas electorales para los primeros comicios de la democracia.

La influencia de los liderazgos nacionales toma todavía más importancia en la UCD, el partido de Adolfo Suárez, el Presidente del Gobierno. Como la formación nace al resguardo de las estructuras gubernamentales, es menos sensible al desarrollo de una militancia que de cobertura al partido, de tal forma, que fueron los liderazgos madrileños quienes tomaron la iniciativa y desplazaron a su propio personal a la región para que formaran las estructuras que sustentasen al partido.

La posible resistencia del poder local era neutralizada al ser la UCD la formación del presidente que gobernaba el país y, por tanto, controlaba a un Ministerio de la Gobernación que conocía perfectamente los mecanismos de control del mundo rural. El liderazgo de Suárez y un discurso moderado que trasladó a la formación, explican, en parte, el éxito en los comicios de 1977 de un partido con una organización provincial muy débil, o como dicen los autores: sin organización de base. No obstante, este proceso revela la escasa iniciativa local para la organización de estructuras políticas que, exceptuando al PCE, tuvieron que ser impulsados por sus respectivos partidos matrices.

Danny Gonzalo Monsálvez Araneda estudia el papel desempeñado por el poder local del Gran Concepción durante la dictadura cívico-militar en Chile para el periodo 1973-1980. Concretamente analiza el importante rol jugado por algunos civiles en el régimen del general Augusto Pinochet. Tanto desde el ámbito institucional como fuera de ella, nos presenta a unos «cómplices pasivos», que desde el ámbito académico, intelectual o empresarial contribuyeron, con un mayor o menor protagonismo, tanto a derrocar al gobierno de Salvador Allende, como después en legitimar a una feroz dictadura, que violaba sistemáticamente los derechos humanos en

una región caracterizada hasta 1973 por su intensa actividad política y social, vinculada en su mayor parte a la izquierda chilena.

Gremios, empresarios, académicos e intelectuales locales tuvieron en la prensa escrita de la zona una plataforma desde la que apoyar a la dictadura. De esta manera, los diarios *El Sur*, *Crónica* y *El Diario Color*, fueron utilizados como plataforma para mostrar el respaldo de las elites a la dictadura. El autor comienza su trabajo en 1973, con los representantes de los poderes locales más conservadores de Concepción no solo enfrentados al poder central ejercido por la Unidad Popular, sino que también realizaban su contribución a las actividades desarrolladas por la derecha política chilena, los grupos nacionalistas o el gobierno de los EE. UU. para derrocar al presidente Allende.

Una vez consumado el golpe de estado del 11 de septiembre de 1973 que da lugar a una Junta Militar liderada por el general Augusto Pinochet, se suceden los actos de adhesión al nuevo gobierno. La elite económica ve con benevolencia, cuando no con satisfacción, cómo los militares restauran el orden social y económico que había sido trastocado con las políticas llevadas a cabo por el gobierno de Allende. Los empresarios y gremios del Gran Concepción de Chile apoyan a unas Fuerzas Armadas que les restituye parte de su poder económico, y lo hacen no solo adhiriéndose a las iniciativas emprendida por los militares, como la campaña de «Reconstrucción Nacional», sino que también participaban en una de las primeras manifestaciones de apoyo a la Junta Militar:

«Campaña de la carta»: utilizar los contactos internacionales disponibles para enviarles una misiva contando «la verdad» de lo que ocurría en el país, contribuyendo con ello a la defensa de la dictadura.

Por otra parte, también el autor nos explica en este capítulo cómo la dictadura controló la Universidad de Concepción, el tercer centro de educación superior más importante del país y el más relevante del sur de Chile. Tras el golpe, los militares designaron nuevas autoridades universitarias y realizaron una exhaustiva depuración interna para conseguir que el centro estuviese en connivencia con el proyecto refundacional de la dictadura. El envío desde Santiago de personajes relevantes, como Joaquín Lavín Infante, contribuyó

a esta tarea de restauración y compromiso con el régimen. De todo ello nos dan buena cuenta en este capítulo, a la vez que nos muestra la cara oculta de un poder local, capaz de entorpecer o ayudar a la consolidación de un gobierno según sus intereses particulares.

Finalmente, Cristian Cerón Torreblanca realiza un estudio de historia comparada entre los regímenes militares español y chileno. El autor analiza los problemas comunes a los que se enfrentaron ambas dictaduras, los mecanismos articulados para integrar a los civiles, así como el ejemplo del franquismo para los militares chilenos. Una admiración motivada por la larga duración de un régimen que sobrevivió durante décadas mientras otras dictaduras de su entorno, como la portuguesa o la griega, se derrumbaban estrepitosamente. El capítulo se centra en tres aspectos en los que los civiles desarrollaron una labor crucial para la consolidación de ambas dictaduras: el proyecto ideológico legitimador del régimen, la violencia política en la que se sustenta y la incorporación de un personal civil a unos gobiernos dirigidos por las fuerzas armadas.

El pensamiento conservador chileno que sustentaba al régimen militar enlazaba con la defensa que desde el conservadurismo español se hacía del franquismo. De esta manera, autores como Ramiro de Maeztu o el Cardenal Gomá, servían de modelo para pensadores chilenos como Osvaldo Lira o Jaime Eyzaguirre, quienes defendían la necesidad de fusionar el corporativismo y el liberalismo económico, con la finalidad de superar los problemas de la sociedad, pero también para presentar una alternativa conservadora a la identidad latinoamericana defendida desde posiciones liberales y socialistas. Unas ideas que influyeron decisivamente en personajes claves del régimen militar, como el abogado Jaime Guzmán, quienes eran conscientes de la necesidad de lograr una institucionalización del sistema si se pretendía perdurar. De hecho, Chile sería junto con Brasil los únicos regímenes iberoamericanos que aprobaron una constitución; además, poseían unas reglas más o menos claras dentro de la arbitrariedad de todo régimen autoritario, logrando una cohesión interna y estabilidad relativa con la que poder influir desde una posición de fuerza cuando se desarrollen los procesos a la transición a la democracia.

La violencia política y el recurso a la represión fue un elemento fundamental para mantenerse en el poder para ambos regímenes. El franquismo la utilizó de forma sistemática desde el primer momento y cuando el dictador falleció en 1975, había erradicado casi toda oposición mediante la utilización de una feroz violencia. Esto le permitió presentarse como un régimen triunfante, garante del orden y promotor de un desarrollo económico espectacular, hasta el extremo de que durante el siglo XXI surgiese una corriente de pensamiento que no hacía un balance tan negativo de aquellos oscuros años. Una valoración plenamente compartida por los militares chilenos de los años 70, que al igual que en España, no dudaron en ejercer una feroz represión para erradicar toda oposición.

Los civiles colaboraron en todo ello, en ocasiones, con tal entusiasmo que parecía que los militares pudiesen quedar relegados. Tanto en España como en Chile, jugaron un papel decisivo en la consolidación de ambos regímenes. Mientras que a partir de los años sesenta el personal civil comienza a tener una mayor importancia en el funcionamiento del franquismo, los militares chilenos en 1977 son conscientes de la necesidad de compartir gradualmente el poder con los civiles, para cambiar el rostro militarista del régimen y conseguir crear un movimiento cívico en el que apoyarse; no obstante, esa mayor visibilidad no ocultaba una implacable realidad: en ambos estados los militares tienen la última palabra.

Los capítulos que forman el presente volumen no son sino una muestra de la necesidad de reflexionar desde posiciones científicas e historiográficas independientes sobre las complejas relaciones del poder central y los poderes locales. Una aportación desde el ámbito de la Historia para comprender mejor el funcionamiento de la estructura del Estado y entender nuestro presente.