

## PRESENTACIÓN



No es habitual que un investigador asuma el reto de afrontar el estudio de una institución en un “largo periodo” que abarca dos tercios de siglo, precisamente los más conflictivos, aunque también fascinantes del siglo XX. No es frecuente tampoco que lo haga desde una perspectiva que recoge lo mejor de nuestras tradiciones historiográficas para incorporar a su estudio los nuevos enfoques de la historia política, la historia social y la historia cultural. Y que lo haga, en fin, sin eludir ninguno de los problemas que la pluralidad de los enfoques y la amplitud cronológica del reto comportan.

No era, desde luego, una tarea fácil. Las diputaciones constituyen un elemento tan esencial como no siempre bien definido en la organización territorial del Estado. Se sitúan en ese punto en que se entrecruzan las dinámicas del poder local y provincial con las que vienen de la Administración central. No son inmunes, todo lo contrario a los cambios de régimen político, mucho menos aun cuando estos cambios de régimen comportan distintos enfoques en lo relativo al horizonte provincial o, en su caso, autonómico. Por debajo o al lado de los problemas políticos y construcciones ideológicas y culturales hay siempre una sociedad cada vez mas compleja que cambia, que plantea sus propios problemas y demandas, que interactúa con las instituciones, propiciando no ya y no solo cambios de orden político y administrativo sino también en todo lo relativo a su misma composición y dinámicas de funcionamiento

El libro que el lector tiene en sus manos, asume, como decía, todos estos retos sin rehuir ninguno. A través de sus páginas, desfilan, nunca mejor dicho, regímenes políticos y diputados provinciales, cambios económicos y transformaciones sociales, discursos contrapuestos y coincidentes, cambios y continuidades. De la dictadura de Primo de Rivera a la II República de ésta al franquismo en sus distintas fases y la actual España democrática y autonómica.

Se construye así, una historia de la Diputación de Córdoba que es, desde luego, una historia política de la misma, y es, igualmente, una historia de la sociedad cordobesa a lo largo del siglo. Una historia provincial en el sentido de que proporciona claves para comprender la evolución de una provincia; que, ahondando en cada uno de los periodos que estudia, ofrece también una visión general de un proceso del que se señalan de modo siempre pertinentes los cambios y las continuidades.

Es también una contribución a la historia general de España. Porque, precisamente por no rehuir ninguno de los grandes problemas que se plantea nuestra historiografía sobre el siglo XX español y demostrando un admirable conocimiento de cuando se ha investigado en el conjunto de España sobre los problemas que aquí se tratan, la autora consigue que a través de las páginas de este libro, aprendamos mucho acerca del modo en que se articularon los poderes locales, provinciales y nacionales a lo

largo del siglo XX. Por la misma razón, la obra contribuye a ampliar nuestros conocimientos sobre los distintos regímenes que se dieron en España a lo largo de dicho siglo. Especialmente del franquismo, el cual merece, como por otra parte parecería obligado, una atención especial y una admirable minuciosidad, tan admirable como poco frecuente, en el análisis de todos y cada uno de las facetas más relevantes.

Todo esto ha quedado plasmado en un texto bien articulado en el que el análisis de los problemas generales, de las estructuras y las instituciones no obvia, antes al contrario, la atención a las trayectorias personales y a lo contingente. Que el libro esté además cuidadosamente redactado y tenga una excelente presentación es un aliciente más para acometer su lectura. Y constituye un motivo de satisfacción para quien tuvo la fortuna de seguir su largo camino de gestación y tiene ahora el privilegio de escribir estas líneas.

Ismael Saz Campos  
Catedrático de Historia Contemporánea  
Universidad de Valencia

EL presente libro es el resultado de la tesis doctoral leída en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Valencia el día de febrero de 2002, y que obtuvo la calificación Sobresaliente *Cum laude*

Director: de la tesis

Dr. Ismael Saz Campos

Miembros del tribunal:

Dr. Pedro Ruiz Torres, Universidad de Valencia

Dr. Antonio Porrás Nadales, Universidad de Sevilla

Dra. M<sup>a</sup> Dolores Muñoz Dueñas, Universidad de Córdoba

Dr. Roque Moreno Fonseret, Universidad de Alicante

Dr. Marc Baldó Lacomba, Universidad de Valencia



## INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

*“Quiérase o no, entre el pequeño municipio perdido en la geografía de España, y el poder central radicado en Madrid, existe una ‘distancia oficial’ innegable. El conocimiento de sus necesidades, de sus problemas, de sus angustias, no puede ser ajeno al Estado, pero requiere ciertamente un orden intermedio que llene aquel bache. De aquí la necesidad de la Provincia como organismo con personalidad jurídica, autonomía funcional y posibilidades financieras”<sup>1</sup>*

Preludio obligado en toda tesis doctoral es la justificación del tema elegido. Tal como se avanza en el título, *Política y Administración Provincial. La Diputación de Córdoba. 1923-1991*, que precede a la exposición del trabajo, el objeto de esta investigación es desvelar la aportación de la Diputación de Córdoba tanto a la construcción del Estado como a la gestión de la política local en el ámbito provincial, en cuatro periodos cronológicos concretos y regímenes políticos diferentes. Las fechas límite, señaladas en el título, abarcan casi siete décadas de la vida local de la provincia de Córdoba, y en cuyo transcurso se asiste<sup>2</sup> a los estertores de la monarquía de Alfonso XIII, con el golpe de Estado del General Primo de Rivera; a la II República y la sublevación militar que desencadenaría la Guerra Civil; la dictadura del General Franco, y a la muerte del mismo, se inicia una transición política a la democracia, desde la monarquía Juan Carlos I, en la cual se consolida la democracia pluralista. Ahora bien, la periodización cronológica, siguiendo los grandes cambios políticos en el gobierno de la Nación, es matizada en cuanto se examinan esos cambios de régimen político desde las instituciones locales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CABELLO DE ALBA, R.: “Editorial”, OMEYA. *Revista de la Diputación de Córdoba*. I, 1 (1957), s. p.

<sup>2</sup> Según el esquema interpretativo de M. Martínez Cuadrado, se dieron dos formas típicas de gobierno: monarquía y república, dos formas atípicas, las del directorio y el régimen personal del general Primo de Rivera, y la del régimen de poderes de excepción, conferidos al general Franco. Entre estos dos últimos se dio un ensayo de modernización social y del Estado, que trajo la II República 1931-1936. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel: *El sistema político español (1975-79) y el comportamiento regional en el sur de Europa (1976-1980)*. Madrid, 1980, pp. 16-19.

<sup>3</sup> Miguel Cruz, considerando los cambios de régimen político desde las instituciones locales, distingue siete momentos y cuatro modelos de transición. Sigue los tipos ideales establecidos por Karl y Schmitter: 1. Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930). 2. Posdictadura o ‘intento de normalización constitucional de los gobiernos de Berenguer y Aznar (1930-1931). 3. II República (1931-1936). 4. Guerra civil -y revolución en la zona republicana- (1936-1939). 5. Régimen del General Franco (1936-1975). 6. Gobiernos de Arias Navarro -tardofranquismo de enero de 1974 a noviembre de 1975 y posfranquismo de diciembre de 1975 a junio de 1976-. 7. Transición a la democracia y régimen constitucional desde julio de 1976. En cada uno de ellos tiene en cuenta la agenda del cambio, los instrumentos jurídico políticos y las formas de acceso de las elites políticas: a) tipología autoritaria: la de los generales Primo de Rivera y Franco. b) tipología reformista, la de la II República. c) tipología revolucionaria, d) tipología pactada, la

Siguiendo el hilo conductor de los cambios institucionales, a lo largo de esas décadas, se pretende dilucidar cual ha sido el papel de la Diputación provincial de Córdoba en la configuración del Estado centralizado, y cual en los momentos en los que se intenta conformar la descentralización. Cómo actuó en la instauración y consolidación de los diversos regímenes políticos. Cual ha sido su protagonismo, en el régimen local, como institución mediadora del desarrollo provincial. Qué cambios normativos experimentó. Y, junto a todo ello, interesaba analizar quienes fueron los hombres que la dirigieron y cómo protagonizaron la gestión provincial.

La Diputación ha sido el lugar de encuentro de diversos grupos sociales, cuyos representantes pasaron a formar parte de un grupo concreto, los diputados provinciales, en los niveles intermedios del personal político de los diversos regímenes, a los que contribuyeron a consolidar desde el sistema de partido único primorriverista y franquista, o desde la hegemonía del partido mayoritario en la transición. Estos diputados, de diferente extracción socioprofesional y geográfica, mantuvieron una serie de intereses materiales, y estuvieron imbuidos de una determinada mentalidad que orientó su acción política o, en este caso, gestión provincial. Pero también tuvieron un determinado carácter personal, especialmente constatable en sus representantes de mayor autoridad, que, si no condicionó, sí dejó una cierta huella de su paso por la institución.

La comprensión de las actuaciones puntuales de los diputados provinciales, en cualquiera de las épocas, implica tener en cuenta que aquellos actúan en una determinada cultura política española, y que sus actuaciones pueden suponer un intento de modificarla o de continuarla. La conversión de un ciudadano normal en diputado, implica disponer de los recursos públicos de la Administración -personal, presupuestos, infraestructuras, etc.-, lo que, en consecuencia, le dota de la capacidad de adquirir poder, prestigio, e influencia personal. De este modo, el diputado se sitúa ante la opción que le permite continuar con la práctica del caciquismo, heredado del XIX y convertido en clientelismo, o, por el contrario, consolidar los mecanismos de participación democrática, o, por lo menos, de legalidad.

### **Diputación y provincia en el Estado español**

La implantación de lo que se denomina Estado liberal, conllevó un nuevo régimen político-administrativo con una organización burocrática y centralizada, que sustituyó al Antiguo Régimen. El proceso de instaurar el Estado nacional español, supuso en España una larga y dificultosa trayectoria durante los siglos XIX y XX, a lo largo de los cuales hubo etapas de estabilización, que concluyen con sucesivas impugnaciones. El modelo más duradero, en estas dos centurias, fue el del Estado unitario y centralista, en el que “la provincia es el ámbito uniforme de actuación política y administrativa de este proyecto centralizador, al que deben someterse diferencias y particularidades antiguas y modernas”<sup>4</sup>. No obstante, este modelo va a ser cuestionado en periódicas contrapropuestas democratizadoras, reformistas y federalizantes.

---

correspondiente a la transición democrática de julio de 1976 a la Constitución de 1978. Las dos transiciones de 1930-31 y 1974-1976, no responden a las tipologías establecidas, pero son consecuencia de los sistemas precedentes. MÁRQUEZ CRUZ, G.: *O gobierno local en España. Procesos de transición e normalización política*. Santiago de Compostela, 1995, p. 31.

<sup>4</sup> VALLES, J. M.: “Los partidos políticos ante la reforma del Estado: notas sobre el caso español”, en *Autonomía y Partidos políticos*, Madrid, 1984, p.130-131

Según Tomás y Valiente, la división del territorio español en provincias, llevada a cabo en el siglo XIX, creó una estructura bien dibujada sobre los antiguos reinos, caló, cristalizó y parece que llegó a considerarse insustituible y difícilmente mejorable<sup>5</sup>. Sin embargo, la provincia siempre ha estado cuestionada, nunca fue unánimemente admitida, salvo tal vez, en los años del Estatuto Provincial -entre 1925 y 1931-, iniciándose en la República uno de los más encendidos debates sobre la supresión o no de la provincia y, en consecuencia, de las diputaciones<sup>6</sup>.

Cuestión aparte es el carácter de esas circunscripciones territoriales, en el que la provincia queda limitada al orden administrativo, agudizándose esa dimensión en épocas políticas concretas. Incuestionablemente, cuando el Estado aumentó su proximidad al autoritarismo, las provincias se administrativizaron más, quedaron más supeditadas al gobierno y, a la vez, disminuyeron su carácter representativo a través de las diputaciones o lo perdieron por completo. El momento inicial más claro de ese proceso de administrativización vino dado con los Derechos de 1833, el más reciente fue sin duda el franquismo. Entre ambas fechas extremas la provincia y, sobre todo, el organismo provincial llamado Diputación, ha sido cuestionada en más de una ocasión<sup>7</sup>.

Los elementos que jugaron como tendencias en tensión desde Cádiz a 1978, según Tomás y Valiente son: a) Provincias como entidades o Cuerpos políticos dotados de organización o constitución propia. b) Provincias con gobierno bipolar (Diputación y jefe político), c) provincias, con minúscula, como unidades territoriales de naturaleza administrativa y gobierno centralizado, delegado y no electivo. Bajo la presión de estos elementos en tensión, la provincia oscilará entre el federalismo y el centralismo, al mismo compás que, a lo largo de los dos últimos siglos, a las sucesivas reformas políticas han sido opuestas contrarreformas<sup>8</sup>. En el primer tercio del XIX, a la provincia y Diputación surgidas de la legislación gaditana se opone la contrarreforma fernandina, la cual a su vez, es cuestionada por los liberales en el Trienio 1820-1823. La estabilidad del gobierno moderado isabelino, y de la Restauración canovista va a ser cuestionados

---

<sup>5</sup> TOMÁS Y VALIENTE, F.: “Prólogo” a *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, pp. 19-22. Al menos eso es lo que pensaba el catedrático de Derecho a comienzos de los noventa. Sin embargo, a mediados de la década de los cincuenta, no parece que hubiese una visión tan clara de la provincia, según parece deducirse de la opinión del historiador de la administración Juan Beneyto, quien terminaba su exposición sobre la Administración provincial diciendo de la provincia: “da un poco la impresión de que hay que contar con la institución, pero se desconfía de ella. Y la desconfianza pudo ser alimentada por el federalismo y el cantonalismo”. BENEYTO, J.: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Madrid, 1958, p. 548.

<sup>6</sup> Véase el capítulo V dedicado a la Diputación durante la República, concretamente el punto 2. “Ambigüedad legislativa en el régimen local”.

<sup>7</sup> A lo largo del XIX, provincia y diputaciones fueron objeto de ataque pero también de valedores. Entre los diversos defensores a ultranza de provincia y diputaciones estuvo don Gumersindo de Azcárate, quien salió reiteradamente en defensa de las mismas a partir de la publicación de las Bases de Manresa en 1892, que cuestionaban la institución provincial, en el debate del proyecto de Ley de Régimen Local de Maura, en 1903, y en el del segundo proyecto de reforma de Antonio Maura en 1907, presentado por La Cierva. COSCULLUELA MONTANER, L.: “Autonomías y diputaciones provinciales en la Constitución española”, en *Provincia y Diputaciones provinciales en el Estado de las Autonomías*. CEMCI, Granada, 1980, p.105.

<sup>8</sup> Sobre las rebeliones y los sometimientos, reformas políticas y enmiendas a su totalidad en la historia española de los siglos XIX y XX véase el trabajo de JIMÉNEZ LOSANTOS, F.: “Cultura política”. En MIGUEL, A. de: *La sociedad española, 1992-93. Informe sociológico de la Universidad Complutense*. Alianza, Madrid, 1992, p. 660.

en 1854-56, en el sexenio revolucionario de 1868-1873, y en la crisis de 1917-1923 y en la República de 1931-1936. Al centralismo uniformista del franquismo siguió el Estado de las Autonomías.

Frente al Estado centralista, la provincia centralizadora, y el omnímodo poder del Gobernador civil, los contramodelos surgidos propusieron una redistribución social y territorial del poder, reformas económicas y sociales en favor de las clases desposeídas, potenciar el poder local-municipal, y el federalismo autonomista, libertades públicas, partidos y sindicatos, etc. Ahora bien, la construcción de un Estado no centralizado no pudo convertirse en una realidad sólida, porque todo intento fue interrumpido por intervenciones militares en 1873, 1923 y 1936<sup>9</sup>. Pero pese al fracaso, y la larga duración de las etapas centralizadoras, ‘el contramodelo siguió operando en la memoria política como prueba de la debilidad integradora del modelo dominante’<sup>10</sup>. En el período de estudio que aborda este trabajo, pese a la duración del régimen franquista, en el que se impuso un Estado unitario-centralista, no se consiguió liquidar la memoria nacionalista y regionalista, y a partir de 1978 se recupera el contramodelo. Estas son líneas generales, puesto que, según opinión de A. Morales Moya, faltan estudios base que permitan el conocimiento del proceso histórico completo, que ha llevado a las Administraciones públicas, desde la centralización inicial del Estado Contemporáneo, al proyecto actual de diversificación de dichas administraciones<sup>11</sup>.

La revolución liberal había encauzado la estructura territorial con la creación de las diputaciones, las cuales se orientaron a controlar la actividad de los municipios, estableciendo, además, criterios de uniformidad legislativa, poniendo con ello los cimientos del Estado moderno, pero no se había planteado la cuestión de dotarlas de suficiente capacidad política<sup>12</sup>, puesto que los intentos de autonomía provincial no surgieron hasta la siguiente centuria<sup>13</sup>. La Diputación, desde su creación, se vio sometida a la doble tensión que suponía tener que defender los intereses locales, sin que eso

---

<sup>9</sup> “...en España, todo movimiento popular, todo régimen republicano, tiende, bajo la presión de los acontecimientos, a hacerse federal, y que, cuanto más lejos lleva su programa federal, más se debilita, pues ha transferido el poder a las provincias. Por el contrario, los pronunciamientos militares, que también (a menos que cuenten con una ayuda extranjera) necesitan apoyarse en la plataforma catalana, pueden desdecirse de sus promesas tan pronto como se ven en el poder, ya que gobiernan por la fuerza y no por el libre consentimiento BRENAN, G.: *El Laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*. Barcelona, 1984, p. 14.

<sup>10</sup> VALLES, J. M.: “Los partidos políticos ante la reforma del Estado: notas sobre el caso español”... p. 131.

<sup>11</sup> Según la Constitución española de 1978 se configuran cuatro tipos diferentes de administraciones públicas: estatal, autonómica, provincial y municipal, sin que ello suponga disgregación del Estado. MORALES, Antonio: “Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea”. En MORALES MOYA, A. Y ESTEBAN DE VEGA, M. (Eds.): *La historia contemporánea en España. Primer Congreso de Historia contemporánea de España*. Salamanca 1992. Ediciones Universidad de Salamanca, 1996, pp. 54-55.

<sup>12</sup> La Constitución de 1812 articula dos niveles territoriales, el municipal y el provincial, que se institucionaliza en las diputaciones, éstas con escasas competencias específicas se orientaron a intervenir y controlar la actividad de los municipios. MORALES, Antonio: “Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea...” p. 71.

<sup>13</sup> El intento de autonomía provincial, como entidad con capacidad de decisión y articulación de un territorio, surge en la primera mitad del XX, desde los planteamientos del nacionalismo catalán. PANIAGUA, Javier: “La Diputación en los años treinta (1931-1939)”. En *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p. 335.

implicase perjuicio alguno para los intereses del Estado; y ese difícil equilibrio, entre lo que estipulaban los principios legislativos y lo que propugnaba el grupo político en el poder central, no fue favorecido por los diversos regímenes políticos, los cuales contribuyeron a que predominase unos intereses sobre otros.

El predominio de los intereses del Gobierno de la nación, dirigidos a consolidar un Estado unitario y centralizado, durante el régimen franquista, no permitió que la Diputación contribuyese a la autonomía municipal, pero tampoco en la transición aquella se vio favorecida. En el desarrollo del Estado de las Autonomías, la Diputación, pese al discurso teórico municipalista, fue sometida a los intereses de la nueva administración autonómica. Una vez más, los intereses locales fueron pospuestos. Esto fue lo que, en definitiva, impidió que una institución, como la diputación, creada como organismo intermedio en la gestión del Estado con los municipios, se constituyese en uno de los mejores instrumentos de acción política del Estado en la provincia, en uno de los vehículos idóneos para llevar los diseños políticos gubernamentales a la realidad concreta del municipio<sup>14</sup>. Y, en consecuencia, su existencia se ha visto cuestionada en cada cambio de régimen político.

### Los límites espaciales

La Diputación objeto de nuestro estudio es la de Córdoba. Provincia situada en la mitad sur de la Península, geográfica, histórica y administrativamente vinculada siempre a Andalucía. Se trata de una provincia eminentemente agraria, cuya capital presenta el tamaño medio de las capitales de provincia, con escasa industrialización, que quedó, junto al resto de Andalucía, marginada del impulso industrializador del norte, con una estructura esencialmente agrícola y de fuerte polarización social. Esta ordenación socioeconómica hizo que, a comienzos del periodo cronológico estudiado, - la segunda mitad de los años veinte-, la mayoría de los diputados provinciales fuesen propietarios agrícolas, junto a los cuales surgen algunos industriales, resultado de determinados núcleos donde la industria se había asentado en medio de las grandes extensiones latifundistas. Y también veremos surgir, a comienzos de la década de los treinta, como aves precursoras de otros tiempos, y con escasa representación numérica, a algún jornalero o algún albañil, realmente *rara avis* en el conjunto de diputados. Al finalizar la época estudiada, la composición social de los diputados era radicalmente diferente, pese a que la estructura agraria de la provincia apenas había cambiado. En la década de los veinte iban indisolublemente unidos poder político y poder económico. A comienzo de los noventa ambos poderes se han disociado.

La importancia de abordar algunos aspectos de la historia de una institución provincial, como es la gestión política desde la Diputación, vendría dada en cuanto aportaría conclusiones que, de un modo u otro, matizarían las generalizaciones vertidas sobre ella, consecuencia de la utilización de fuentes más generales. Ante la falta de referentes y escasa fundamentación, de gran parte de los postulados generales que se utilizan, es necesario acercar la investigación a componentes más básicos y concretos de la realidad histórica. De este modo el estudio a fondo de los aspectos locales, dará una visión más completa de unas épocas, en ocasiones demasiado centradas en los aspectos

---

<sup>14</sup> Y “podría constituir uno de los mejores compendios de la acción estatal en el mundo de lo concreto y cotidiano. Una inigualable manera de acercarse a la visión más completa y real de la España profunda”. LORENTE, Luis: “Prólogo” a VILLENA ESPINOSA, Rafael: *Revolución democrática y Administración provincial. La Diputación de Ciudad Real, 1868-1874*. Diputación de Ciudad Real, Ciudad Real, 1995, p. 14

formales de los diversos regímenes políticos o en sus protagonistas, como ha sucedido en el franquismo e incluso en la transición, y facilitar la entrada a protagonistas más colectivos<sup>15</sup>.

La comprensión con detenimiento de un tema conduce a analizar las cuestiones centrales, que fueron planteadas en la esfera de lo nacional, en espacios más reducidos que el de la nación, y que en este caso es toda una provincia, para descubrir cuáles son sus aportaciones más significativas a la realidad general. Con la aplicación posterior de un análisis comparativo, con las corporaciones estudiadas de otras provincias, se pretende dilucidar si los procesos sociales básicos afectaron por igual a todas las diputaciones o no<sup>16</sup>.

En la historia de la institución provincial se pretende vislumbrar el estudio de la estructura interna, quienes la formaron, su entorno, sus principios y sus decisiones, con su consiguiente ejecución. Ahora bien, es necesario tener en cuenta la coyuntura externa de la que, en última instancia, dependen y a la que se sienten subordinadas, llámese poder central, coyuntura internacional, etc. Pero, a su vez, cada institución tiene internamente una cierta idiosincrasia por sus propios caracteres, que le son inherentes en una determinada localización geográfica y social, o por la propia clase política, concibiéndose una influencia recíproca entre sociedad y política<sup>17</sup>.

Se tiene una imagen generalizada de las diputaciones provinciales, pero solo el estudio individualizado de cada una de ellas afirmará o no lo acertado de esa imagen general, ya que como señala González Casanova las verificaciones concretas, los datos comprobados, las afirmaciones basadas en los hechos reales matizan, afinan y centran la visión histórica de la imagen general<sup>18</sup>. Sin embargo, todavía no son muchos los estudios completos sobre las diputaciones. Los estudios comparativos entre las distintas

---

<sup>15</sup> En relación con las aportaciones de la historia local, M. Eiroa destaca que la interpretación del franquismo pasa primero por estudiar la historia local de forma minuciosa, puesto que aporta no sólo datos concretos sobre provincias, sino conclusiones que vienen a matizar algunas ideas formuladas sobre el periodo, a menudo portadoras de tópicos generados por la consulta excesiva de fuentes de tipo general: legislación, prensa nacional, boletines, etc. EIROA SAN FRANCISCO, Matilde: "La irradiación de la política en el Nuevo Estado. Instituciones y centro de poder". *En I Encuentro de Investigadores del Franquismo. Barcelona...* p. 77. Y la propuesta que hace Fornies de dar entrada a protagonistas más colectivos, como supondría retomar la historia del pueblo español durante el franquismo para darle el protagonismo que se le ha negado ante la abrumadora atención dedicada al general Franco y los aspectos formales limitantes de su régimen, tanto por parte de los que lo ensalzaron como de los que lo denostaron. FORNIES CASALS, José Francisco: "Posibilidades de investigación sobre instituciones administrativas, económicas y sociales de la edad contemporánea en el Archivo General de la Administración". *En Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, t. 7, 1994, p.528.

<sup>16</sup> Planteamientos aplicados a microunidades históricas, y que me parecieron sugerentes para ser aplicados a una realidad geográfica más amplia que la local, pero menos que la nacional. Sobre las microunidades históricas, véanse los trabajos de CANALES SERRANO, Antonio F.: "Franquismo y poder local. Villanova y Geltrú (Barcelona) y Baracaldo (Vizcaya), 1937-1962". *En I Encuentro de Investigadores del Franquismo...* p. 20. Y SERNA, Justo y PONS, Anacleto: "El ojo de la aguja. ¿De qué hablamos cuando hablamos de microhistoria?". En RUIZ TORRES, P., ed.: *La Historiografía*. Ayer, 12, 1993, pp. 121 y132

<sup>17</sup> Puestas de relieve por FRÍAS RUBIO, Ana: "El franquismo desde el estudio de sus instituciones". *En I Encuentro de Investigadores del Franquismo*. Barcelona, 5, 6,7, de noviembre de 1992. Fundació Arxiu Historic, Universitat Autònoma de Barcelona y Societat Catalana d'Estudis historics, p. 32.

<sup>18</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: "Introducción" a *Historia de la Diputación de Albacete*, Albacete, 1993, p.18.

provincias españolas, en el terreno de los cambios políticos, prometen perspectivas, si no totalmente novedosas, sí muy sugerentes. Desde la Diputación de Córdoba, viajamos a otras latitudes peninsulares al objeto de comparar el devenir histórico de otras diputaciones provinciales para descubrir sus similitudes o diferencias, ciertamente destacables pese a la uniformidad legislativa, y el rígido centralismo de la mayor parte de su historia, que como resultado de ese devenir ha generado características específicas en su composición social, cultural, etc.<sup>19</sup>.

### Los límites en el tiempo

El poner fecha límite a un proceso histórico no siempre resulta fácil, pues aun ciñéndose a las esferas jurídico-legales o institucionales, como es la constitución de un determinado régimen político, al descender a la cota provincial, las fechas constituyentes pueden sufrir un cierto desplazamiento. Es decir, los hechos o pronunciamientos que suponen un golpe de timón en la política nacional, no siempre conllevan un cambio inmediato en la vida de las instituciones provinciales, al menos en la de la Diputación. Pueden pasar semanas o meses antes de que repercutan claramente en la vida local. Otros acontecimientos, en cambio, son casi automáticos, pero tampoco simultáneos en todos los lugares, por ejemplo, el golpe del 18 de julio de 1936 se deja sentir, y muy gravemente, desde ese mismo día en Córdoba capital. Sin embargo algunas otras ciudades no lo experimentaron hasta días después.

En el esquema de interpretación científico-política que establece Miguel Martínez Cuadrado, el período estudiado responde, en líneas generales, al tercer ciclo de la estructura cronológica en el que se inserta la contemporaneidad española, y que se inicia a partir de 1931<sup>20</sup>. No obstante, el estudio de la Diputación de Córdoba comienza unos años antes, con la Dictadura de Primo de Rivera. La elección de 1923 como punto de partida radica en que, para la vida local, el régimen primorriverista marca un punto de inflexión muy significativo, con la publicación del Estatuto Municipal de 1924 y el Estatuto Provincial de 1925<sup>21</sup>.

Al comienzo de nuestro estudio ya detectamos un cierta asincronía entre las fechas significativas a niveles nacionales, y las que tuvieron realmente significado en el medio local. El golpe de Estado que implicó el cambio político en el conjunto de la

---

<sup>19</sup> Así lo sugiere YANINI, Alicia: “Elecciones y vida política en España entre 1902-1923. Persistencia y cambios”. En *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, t. 6, 1993, pp. 177-186. Y se comprueban las diferentes dinámicas políticas en Baracaldo y Vilanova i Geltrú según, CANALES SERRANO, Antonio F.: “Franquismo y poder local. Vilanova y Geltrú (Barcelona) y Baracaldo (Vizcaya), 1937-1962. ...” p.20.

<sup>20</sup> Primer ciclo 1808-1868, Segundo: 1868-1831, Tercer ciclo, desde 1931. En este último asistimos a la alternancia de dos tipologías políticas, polarizadas entre la Democracia social y el Conservadurismo autoritario. La Dictadura de Primo de Rivera sería la fase final del segundo ciclo, en el que las tipologías políticas enfrentadas habían sido Democracia liberal contra Liberalismo conservador. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel: *El sistema político español (1975-79) y el comportamiento regional en el sur de Europa (1976-1980)*. Instituto de Cooperación Intercontinental, Madrid, 1980, pp. 16-19. “La crisis de los años treinta es la del viejo modelo, el *segundo* de los ensayados en la edad contemporánea y es el nacimiento de *la tercera formación social contemporánea*”. AROSTEGUI, J.: “La historiografía sobre la España de Franco. Promesas y debilidades...” p. 87.

<sup>21</sup> El Estatuto municipal de 1924 “representa a quebra dos sistemas precedentes, e un referente para os posteriores polo que é posible establecer un antes e un despois do Estatuto”. MÁRQUEZ CRUZ, G.: *O goberno local en España. Procesos de transición e normalización política*. Santiago de Compostela, 1995, p. 30

nación, se produjo en septiembre de 1923, pero de hecho las diputaciones no experimentan cambios hasta enero de 1924, y no sufrieron modificaciones substanciales hasta 1925. En el extremo final, el franquismo finalizaría con la transición, pero mientras ésta, en el horizonte nacional, tiene clara las fechas - noviembre de 1975, en que muere el general Franco y diciembre de 1978 que se promulga la Constitución -, para el nivel local el año significativo es del de 1979 con las elecciones municipales, puesto que las elecciones locales de 1976 fueron restringidas. Y la misma fecha de finalización de la transición e inicio de la consolidación democrática, que viene marcándose entre febrero de 1981-dimisión de a. Suárez- u octubre de 1982 –elecciones generales y victoria del PSOE-, tendría que alargarse en las diputaciones hasta las elecciones locales de 1983. Y, toda vez que aparecía consolidada la democracia en el horizonte nacional, en los ámbitos provinciales, durante el cuatrienio de la legislatura que finalizaría en 1991, junto a la implantación de las libertades formales se mantuvieron comportamientos políticos cuyo soporte básico estaba más cerca de la dominación que de la democracia real.

El trabajo podría ceñirse a las fechas 1924-1991. Es conveniente, sin embargo, tener en cuenta un cierto margen cronológico para ambas, puesto que hay que considerar tanto el legado que recibe la corporación primorriverista de la Restauración, como por el proceso de asimilación y transformación del legado franquista que realiza la diputación de la Transición y primera legislatura de la democracia. Se imponía, pues, la necesidad de dar un paseo por las dos primeras décadas del siglo XX y que, nos alargásemos hasta fechas muy recientes, rebasando la fecha de 1991, y nos adentramos en algunos aspectos de la legislatura que se inicia en ese año. Entre ambas fechas extremas se suceden cuatro regímenes políticos que, a su vez, es necesario periodificar, y sobre cuyas etapas no hay uniformidad de criterios, aunque tampoco sean muy dispares. No cabe duda alguna ante fechas tan significativas como el 14 de abril de 1931 y el 18 de julio de 1936, tampoco ninguna otra implicó cambios tan bruscos y de tan radical ruptura. Solamente en esas dos fechas hay un cambio automático en las coordenadas provinciales, al menos en Córdoba.

La proximidad en el tiempo de lo sucedido no deja de plantear algunas cuestiones que, por otra parte, han sido objeto de estudio por los historiadores. Para Carlos Seco, hacer historia *es desplegar* una voluntad de comprender los comportamientos del pasado, penetrando en los condicionantes culturales y psicológicos de los protagonistas sociales, en definitiva, es buscar una vía humana a la captación objetiva del pasado<sup>1</sup>. También para Tusell el historiador debe intentar una interpretación objetiva del pasado más inmediato, como de cualquier otra época, pese al alejamiento de las fuentes directas y de la falta de perspectiva<sup>22</sup>. Pero esta pretensión de absoluta objetividad, quedaría matizada por la pátina de apasionamiento que otorga la proximidad en el tiempo de la época objeto de estudio, como señala José María Jover, a la vez que, ese intento de captar realidades sociales vivas conlleva el intento de renunciar

---

<sup>22</sup> SECO SERRANO, C.: “Prólogo” al libro de CUENCA TORIBIO, J. M.: *La guerra civil de 1936*, Madrid, Austral, 1986, pp. 9-18. El historiador debe impregnar su pluma, para ser objetivo. SECO SERRANO, C.: “Época contemporánea. 1 La Segunda República. La Guerra civil. La Era de Franco”. En *Gran Historia General de los pueblos hispanos*, dirigida por Luis Pericot García. T. 6. Instituto Gallach, Barcelona, 1978, 7ª ed., p. 8.

<sup>23</sup> La dificultad esencial de historiar las últimas décadas deriva, en realidad, de la existencia de un régimen político muy especial que ha tenido como consecuencia que sólo se hayan ocupado de él sus violentos detractores o sus entusiastas panegiristas. TUSELL GÓMEZ, J.: *La España del siglo XX. Desde la muerte de Alfonso XII a la muerte de Carrero Blanco*. Dopesa, Barcelona, 1975, p. 363.

a emitir juicios de valor sobre los comportamientos políticos y personales, sean o no ortodoxos desde la óptica del historiador, sin renunciar al rigor historiográfico<sup>24</sup>. Sin embargo, es la proximidad en el tiempo lo que permite reconstruir los hechos, establecer relaciones y analizar resultados a partir y en base de nuestras propias categorías, de este modo, la historia contemporánea, señala B. Clavero, sería la única historia factible<sup>25</sup>. Ahora bien, el investigador, que aborda la historia de un tiempo del que ha sido testigo, corre el riesgo de “quedar atrapado por su propia experiencia<sup>26</sup>”, si no se provee de metodología y técnicas adecuadas.

Ante la avalancha de las pseudohistorias periodísticas<sup>27</sup>, y el descrédito sufrido por la historia a finales del franquismo, Tuñón de Lara planteaba si era lícito y, en todo caso, hasta cuando podía hacerse historia del tiempo presente, puesto que una de las dificultades radicaba en la carencia de fuentes archivísticas, no obstante, concluía que la existencia de posibles testimonios personales y otros elementos de información, aconsejaba la conveniencia de realizar la historia contemporánea<sup>28</sup>. Más recientemente, J. Aróstegui manifestaba la necesidad de asumir esa historia aun prescindiendo de los archivos, sin que por ello resulte una historia inferior<sup>29</sup>.

## Las fuentes

A la dificultad de la objetividad y la imparcialidad de la investigación histórica<sup>30</sup>,

---

<sup>24</sup> Se trata de dejar a un lado los juicios de valor formulados desde el “deber ser”, de analizar científicamente el hecho social, independientemente de su moralidad o legalidad. JOVER ZAMORA, J. M<sup>º</sup>: “Prólogo” al libro de Javier Tusell, *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*,... pp. 11-12.

<sup>25</sup> El resto es conocimiento siempre problemática de las sociedades ajenas. CLAVERO, Bartolomé: “Debates historiográficos en la historia de las instituciones políticas”. En SÁNCHEZ NISTAL, José M<sup>º</sup>. Et al. : *Problemas actuales de la Historia*. Terceras Jornadas de Estudios Históricos. Salamanca, Ediciones Universidad, 1993, p. 209.

<sup>26</sup> Encarna Nicolás señalaba que quienes abordaban, en 1987, la historia del franquismo reunían “positivamente dos tradiciones historiográficas” Por un lado habían sido testigos de los hechos que iban a narrar, no obstante la tradición de una historia crítica del pasado les facultaba de la metodología y técnicas adecuadas para “no quedar atrapado por su propia experiencia”. Al menos ese era su afán. NICOLÁS MARÍN M<sup>ª</sup> Encarna: “El franquismo”. En *El régimen de Franco y la transición a la democracia (de 1939 a hoy)*. T. 12 de Historia de España. Planeta, Barcelona, 1991, p. 10.

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ BUEY, Francisco: “Marxismo e historia hoy”. En SÁNCHEZ NISTAL, José M<sup>º</sup> et al: *Problemas actuales de la Historia*. Terceras Jornadas de Estudios Históricos. Salamanca, Ediciones Universidad, 1993, p. 217.

<sup>28</sup> Esto no lo suelen decir las vestales del objetivismo que se escandalizan ante la historia reciente, esa historia que no interesa ni ha interesado nunca a la clase dominante, pero es que “no basta con saber la forma del Poder; hay que saber quien tiene el poder, como lo ejerce, para qué lo tiene y a servicio de quien. Todo lo demás no es sino una contribución más al socorrido escapismo”. TUÑÓN DE LARA, Manuel: “Algunas propuestas para el análisis del franquismo”, en *Ideología y sociedad en la España contemporánea. Por un análisis del franquismo*. VII coloquio de Pau. De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo. Edicusa, Madrid, 1977, p. 102.

<sup>29</sup> “La Historia ha de ser establecida a partir de informaciones de prensa, de escritos de circunstancias, de publicaciones oficiales, de noticias guardadas en archivos privados o de informaciones orales”. AROSTEGUI, J.: “La historiografía sobre la España de Franco. Promesas y debilidades”. En *Historia Contemporánea*, 7, 1992, p. 82. .

<sup>30</sup> “En la construcción del pasado histórico, a partir de los documentos legados del pasado real conservados en el presente, se precisa un método esencialmente interpretativo, en el cual es imposible eliminar o neutralizar al propio sujeto gnoseológico”. MORADIELOS, E... *Las caras de Clío. Introducción a la*

se añade el problema de la discriminación de las fuentes sobre las que el pasado se reconstruye y se interpreta, que para el tiempo del régimen de Franco ha dado lugar, en opinión de J. Aróstegui, al “mito del documento” y que ha pesado demasiado en las investigaciones sobre el franquismo, de modo que estas se han volcado a una primera época y dejando serias lagunas historiográficas para el resto, siendo necesario asumir que la historia reciente hay que hacerla sin documentos de archivo<sup>31</sup>. O, como opina J. Tusell, es necesario hacer la historia política del franquismo, pese a todas las dificultades, desde las de carencia de fuentes a la de los juicios de valor<sup>32</sup>.

El estudio del pasado más inmediato, queda mediatizado por la propia accesibilidad a los fondos documentales, limitada por la legislación del patrimonio documental y el derecho a la información, pero no imposibilitado. Los fondos de los archivos administrativos son abundantes pero también muy complejos, porque conservan una gran amalgama de documentos. Dentro de ellos, los archivos de diputaciones ofrecen documentación semejante en lo fundamental: Actas del Pleno, Memorias de Secretaría, Presupuestos, y un sinnúmero de expedientes e informes diversos, cuyos contenidos son eminentemente administrativos, aunque no todas las corporaciones provinciales los conservan por igual. En los archivos de la Administración periférica, las Memorias de los Gobiernos Civiles ofrecen un amplio conocimiento de la vida provincial para la época del franquismo, pero no se han conservado en todas las provincias, y no es fácil, hasta la fecha, hallar esas fuentes para todas las provincias, en los archivos centrales del Estado. Y, sin embargo, para el periodo de la transición y la constitución de los regímenes autonómicos, es imprescindible el acercamiento a esos fondos.

La documentación administrativa, emanada de las diputaciones, es tremendamente árida, y su núcleo, *las actas del pleno*, no son precisamente creación literaria. Al secretario, como fedatario de la Diputación, no se le pedían sino que tomase nota de lo allí dicho para su constancia, y lo hizo a un ritmo tan monótono que ha espantado a más de un investigador que haya osado introducirse en sus páginas. Y sin embargo, es la memoria que tenemos de unos hombres que dirigieron la política provincial. Sus expresiones, por muy indirectas que sean al haber pasado por el tamiz del escriba, son la expresión real del latir de una institución de la que sabemos, todavía, poco, ya que no ha sido objeto de muchos estudios, y cuyo papel en el desarrollo del Estado tampoco ha estado claro.

Las fuentes utilizadas para el establecimiento de la extracción socioprofesional han sido, fundamentalmente, los listados del censo electoral. Para el XIX se habían utilizado las listas censitarias, que permitieron conocer la estructura de la sociedad. Pero las limitaciones de los listados censitarios fueron superadas en las listas electorales que, aunque limitan el grado de información en cuanto a los extremos económicos, lo amplían en cuanto a sectores sociales incluidos en las listas. También se ha utilizado, en algunos casos, la documentación de las secretarías políticas del Gobierno civil. Para las

---

*Historia y al Historiografía*. Universidad, Oviedo, 1992, p. 42.

<sup>31</sup> AROSTEGUI, J.: “La historiografía sobre la España de Franco. Promesas y debilidades...” p. 88.

<sup>32</sup> La carencia de fuentes no deja de ser un lastre. Un producto historiográfico con posibilidades de calidad científica y supervivencia para futuras generaciones, necesita de fuentes documentales en los archivos públicos. También es necesario un “esfuerzo sereno de comprensión que no tiene que ver nada con la justificación, pero tampoco con la diatriba”. TUSELL GÓMEZ, Javier: *Franco y los católicos: la política interior española entre 1945-1957*. Madrid, 1984, pp. 10-11.

gestoras cordobesas del primer franquismo se utilizaron las fichas remitidas por el Gobernador civil al Gobierno, y conservadas en el Archivo General de la Administración. Aunque una de las dificultades que ofrece la documentación, a la hora de establecer una clasificación socioprofesional, es la de la imprecisión o vaguedad de los términos profesionales<sup>33</sup>.

Las listas electorales no permiten distinguir entre profesión y ocupación<sup>34</sup>, por otro lado tan necesaria para una adecuada caracterización socioprofesional del personal político. Pero hemos intentado suplir las deficiencias, deduciendo aquellas profesiones que suponen una autonomía económica, de aquellas otras que implican una dependencia de asalariado. La procedencia de las rentas, en cierto modo, y -aún considerando que algunos que ejercen profesiones liberales son también propietarios- contribuye a clarificar el análisis entre la clase política, los grupos sociales y las actividades profesionales. Descubrir las profesiones de cada político es tarea ardua y engorrosa en las pequeñas poblaciones y casi imposible en las grandes, pero son los estudios sobre parlamentarios, y sobre diputados provinciales y concejales, lo que está permitiendo conocer de modo mucho más preciso el entramado real de las elites de poder en la España contemporánea<sup>35</sup>.

### Historia política, historia institucional

El presente, del cual nos sentimos observadores directos, es el resultado de las elecciones que habían realizado, de entre las varias posibilidades que se le habían

---

<sup>33</sup> En las listas censitarias las referencias socio-profesionales son a veces equivocadas, tanto porque los términos son ambiguos, como por ejemplo el de *industrial*, el cual puede referirse tanto al que puede tener simplemente un taller y una pareja de operarios, como al que tiene una empresa con un centenar de trabajadores. Por otro lado las referencias suministradas en las fichas no son siempre fiables, puesto que el Gobierno civil no reclama aclaraciones ante el escaso peso de algunas poblaciones. MARIN I CORBERA, Martí: “La política dins el règim franquista: famílies o clients? Algunes aportacions desde la perspectiva microhistòrica”. En *I Encuentro de Investigadores del Franquismo*. Barcelona, 5, 6,7, de noviembre de 1992, p. 45. Las listas electorales del régimen censitario constituyen una fuente enormemente valiosa para la historia social, a través de ella se puede seguir un sector esencial y poco conocidos de la sociedad, las clases altas y medias, los grupos dirigentes la burguesía. GARCÍA MONTORO, Cristóbal: “Las estructura sociales de las ciudades andaluzas en el régimen censitario”. En *Actas del II Congreso de Historia de Andalucía. Córdoba, 1991. Andalucía Contemporánea*. Córdoba, 1996, I, pp. 239-253. La imprecisión de algunos términos profesionales implica un tratamiento previo para acomodarlos a una clasificación precisa, como hicieron para la clasificación socioeconómica de la Córdoba decimonónica, MIRANDA GARCÍA, Soledad y LÓPEZ MORA, Fernando: “Clasificación socioprofesional de Córdoba en el siglo XIX: Metodología y primeros resultados”. En *Actas del II Congreso de Historia de Andalucía. Córdoba, 1991. Andalucía Contemporánea*. Córdoba, 1996, I, pp. 147-151.

<sup>34</sup> Hemos distinguido entre profesión y ocupación, entendiendo por profesión aquella actividad para la cual el individuo esta académica o técnicamente debidamente cualificado y por ocupación la actividad fundamental en que se emplea el individuo para la obtención de sus principales ingresos. ACOSTA RAMÍREZ, Francisco: “Senadores cordobeses en el reinado de Alfonso XIII”. En *Actas del II Congreso...* p. 515. Durante la Restauración, esta relación entre composición y caracteres socio-profesionales, parece que ha sido un aspecto poco atendido, al menos para algunas zonas. ÁLVAREZ REY, Leandro: “Elites políticas en Sevilla durante la crisis de la Restauración (1898-1931). Bases sociales y control institucional”. En *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, t. 3, 1990, pp. 213-228.

<sup>35</sup> Es la presencia de estas fuentes seriadas con diversas variables (edad, estado civil, nivel de instrucción, procedencia geográfica...), lo que permite una elaboración sociológica rigurosa. GORTAZAR, Guillermo: “Investigar las elites: Nuevas perspectivas”. En *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, t. 3, 1990, pp. 15-24.

presentado, los hombres que dirigieron la vida política provincial. Había pues que sumergirse en la memoria del tiempo, y emerger en un tipo de historia que precisamente había estado muy denigrada durante años: la historia política, que a su vez lo es de una institución concreta. La historia de las instituciones, indicaba Bartolomé Clavero, que había pasado de polémicos debates a un singular abandono, precisamente porque había servido más a la ideología oficial dominante que a la historia de las instituciones, aunque la historia institucional dejó siempre fuera de juego al Estado contemporáneo<sup>36</sup>. Sin embargo, en los estudios sobre la reciente historia, el apartado dedicado a las instituciones demuestra el interés de los investigadores por el tema, como se ha puesto de relieve en los frecuentes encuentros y congresos sobre el régimen del general Franco

37

Afortunadamente, la historia, como indica Fontana, ha rebasado el ámbito del prestigio académico y la carrera académica para convertirse en un instrumento de utilidad social, y la política ya no es sólo un concepto restringido, es el espacio de lo público. Desde esa amplitud de criterio adquiere pleno sentido la cita que el propio Fontana hace de W. Benjamin acerca de la tarea del historiador: "la política tiene preeminencia sobre la historia"<sup>38</sup>. Y dentro de ese amplio espacio que implica el concepto de política, lo que tratamos de hacer es comprender *la conducta del poder*, en tanto en cuanto ayuda a comprender el funcionamiento de los sistemas políticos, en concreto el de una diputación provincial.

Sin entrar en las discusiones y teorías en torno al concepto de sociología y de política, que podían llegar a constituir una historia interminable, consideramos que la sociología política es una rama que se ocupa básicamente de analizar la interacción entre política y sociedad<sup>39</sup>. Indudablemente, la política ha experimentado una revalorización dentro de los estudios históricos, motivado por la consideración de que es en el ámbito político donde se dan las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Además de que se ha abordado el estudio una serie de problemas tales como elucidar las razones por las cuales sobreviven determinados sistemas políticos parlamentarios o no parlamentarios; el grado de renovación de personas y de ideas al frente de los órganos de poder y su influencia en el dinamismo de la vida política; la voluntad de la elite gobernante para satisfacer o no demandas colectivas y cómo repercute su comportamiento en la estabilidad de sistema; así como el resultado de su gestión al frente de las instituciones para impulsar la modernización socioeconómica<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Como había sucedido con los estudios sobre el Estado Medieval y sobre el Estado Moderno. El paradigma que se quería era "El de una historia que hiciera viva a una nación, la española en el caso, a través de las instituciones, las estatales siempre" CLAVERO, Bartolomé: "Debates historiográficos en la historia de las instituciones políticas."... p. 209.

<sup>37</sup> GÓMEZ RODA, José Alberto: "Investigacions recents sobre el règim i la societat durant el primer franquisme". En *Afers*, 25 (1996), pp. 681-682

<sup>38</sup> FONTANA, J.: *La historia después del fin de la historia*. Barcelona, 1992, pp. 145 y 143.

<sup>39</sup> La política hace referencia al ejercicio del poder en situaciones sociales. Y el estudio de la política se ocupa de todos los problemas relacionados con el poder y con el uso que de él se hace en contextos sociales. La política se define en términos de una clase de acciones, no en términos de un conjunto de instituciones u organizaciones. DOWSE, R y HUGHES, J. A., *Sociología Política*, Madrid, 1979, pp. 22-23.

<sup>40</sup> Sobre los problemas que se han incorporado al estudio de los procesos de modernización, véase CARNERO ARBAT, T. (ed.): *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Alianza Editorial, Madrid,

## Los hombres del poder provincial

Uno de los aspectos que había que contemplar en el estudio de la Diputación, consistía en conocer quienes fueron los hombres que la rigieron en el siglo XX. Los diputados provinciales -actores colectivos de la historia provincial- habían mantenido, a lo largo del ochocientos, posturas conservadoras o progresistas, tanto en uno como en otro caso actuaron como representantes de los grupos a los que pertenecieron<sup>41</sup>. Había, pues, que dilucidar quienes habían sido los diputados provinciales del novecientos y qué papel desempeñaron las elites locales<sup>42</sup>, a través de la Diputación, en las directrices políticas emitidas desde el Gobierno central, independientemente de la postura propugnada o la gestión realizada<sup>43</sup>.

Clasificar al diputado provincial como objeto de estudio sociológico no deja de aportar dificultades. Sin entrar en la polémica sociológica sobre la teoría de elites, es conveniente la clarificación conceptual en el empleo del término a utilizar, al referirnos al conjunto de diputados como personal político, frente al de elite o clase política. En los estudios prosopográficos sobre diputados, gran parte de los investigadores utilizan el término de “elite política”, aunque algunos matizan su aplicación. Así Pedro Carasa, en su aproximación al poder político castellano especifica que el concepto de elite no es tanto por la posición que ocupan en el Estado como por el disfrute efectivo del poder, independientemente de títulos y cargos<sup>44</sup>. Para Carles Viver el concepto de elite política lleva una connotación valorativa, y opta por el término *personal*, que no sólo carece de esa connotación sino que refleja con mayor rigor la idea de ejercicio de una función o cargo<sup>45</sup>. Partiendo de esa idea y del marco global de la estructura social, se aproxima a

---

1992, pp. 9 y 21.

<sup>41</sup> Con la sociologización de la historia, el lugar de los grandes individuos aparece ocupado por actores colectivos; “los individuos actúan únicamente como miembros o representantes de los grupos a los que pertenecen. Los colectivos, por otro lado, únicamente ‘actúan’ en un sentido figurado, pero personificando la red de interacción, que es la única en la que pueden darse las acciones individuales previsibles”. HABERMAS, J.: *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid, 1992, p. 191.

<sup>42</sup> El estudio de la naturaleza e identidad de las elites, dentro del proceso de constitución de las sociedades contemporáneas, y previo a su valoración como agentes históricos, fue objeto de un Seminario en Córdoba. *El poder de las elites. Las elites en el poder en la Europa mediterránea*. Córdoba, 6,7 y 8 de noviembre de 1997.

<sup>43</sup> Ante las instituciones de cada tiempo, los hombres socialmente influyente adoptaron una determinada actitud, bien justificando el *statu quo* y, en consecuencia, manteniendo una actitud conservadora que favoreciera sus intereses o, por el contrario, quienes desearon cambiar ese *statu quo* y plantearon la reforma total o parcial de todo aquello que no estuviera en la realidad sociopolítica que le interesaba. Ambas posturas -conservadora y progresista- tuvieron eco en las diputaciones y era necesario estudiarlas. “Si no estariem fabricant una història parcial e incompleta”. RIQUER I PERMANYER, B. de: “Introducció” a *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, 1987... p. 13.

<sup>44</sup> Nuestro concepto de elite no se refiere propiamente a la posición que ocupan esas personas en el organismo político de un Estado, sino que se relaciona con el poder real y efectivo de que disponen en aquella sociedad, independientemente -en principio- de títulos y cargos. En consecuencia no estamos retrocediendo en nuestro planteamiento a la historia de los grandes hombres, sino que tratamos de afrontar el estudio desde una visión del poder más completa y profunda”. CARASA, P. (Dir): *Elites castellanas de la Restauración. Tomo I: Diccionario biográfico de parlamentarios castellanos y leoneses (1876-1923)*. Salamanca, 1997, p. 119.

<sup>45</sup> Como es la de “de los que ocupan públicamente los puestos que formalmente se consideran provistos de poder político. En definitiva, aquellos que ejercen el poder político desde las instituciones del gobierno”. VIVER PI SUNYER, C.: *El personal político de Franco, 1936-1945...* pp. 29-31.

una definición del personal político diciendo “que se trata de un grupo o categoría social que en el seno de una determinada sociedad ejerce, directamente, el poder del Estado”<sup>46</sup>.

En el estudio del primer franquismo, el concepto de *personal político* ha resultado útil para un análisis de los cargos públicos<sup>47</sup>, sin llegar a caer en la consideración de que forman parte de una mera superestructura, y también resulta aplicable para el resto del régimen del general Franco. Es evidente que los diputados provinciales constituyen una parcela de ese personal político, en cuanto son agentes del Estado, y como tales ejercen el poder político en una institución pública. Ahora bien, hay que señalar que son diferentes del personal político que integra el Gobierno de la Nación, al que sólo accederá una escasa minoría de aquellos. Es, pues, conveniente distinguirlos del personal político que está situado en la cúpula del régimen, puesto que aquellos hombres, que integraron las corporaciones provinciales, formaron parte de las capas bajas e intermedias, y a los que Glicerio Sánchez viene en denominar como ‘cuadros políticos intermedios’<sup>48</sup>.

Los diputados provinciales formaron parte de la clase políticamente dominante, pero no siempre de la que controló la economía, y recurrieron a aquellas formas de poder que venían facilitadas por las condiciones estructurales, y el diferente nivel de desarrollo social y cultural<sup>49</sup>. Estos factores son importantes a la hora de analizar el comportamiento político de los diputados cordobeses, puesto que la estructura socioeconómica experimentó muy pocos cambios, y la cultura política predominante -o carencia de ella- facilitó la transmisión de unos determinados usos y costumbres en el área de lo político-administrativo.

### La naturaleza del poder provincial

Entendemos “poder”<sup>50</sup> en un sentido amplio, como la capacidad de coacción de un individuo o grupo para obligar a otros, a hacer algo que no harían de otro modo, y en la que es esencial que el poderoso pueda manipular la situación e intenciones de los menos poderosos, de modo que estos prefieran obedecer sus deseos antes que desobedecerlos. Pero no fueron las diputaciones instituciones donde se pueda constatar ni la oposición de los gobernados ni el ejercicio de la fuerza de los gobernantes. Antes bien, fueron y son instituciones llamadas a ejercer unas funciones de cara a los menos favorecidos individual -beneficencia y asistencia social- y colectivamente -municipios

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* ... p. 26.

<sup>47</sup> Al menos así lo exponen. ALCARAZ ABELLÁN, José y CABRERA ACOSTA, Miguel A.: “El personal político insular durante el primer franquismo. 1940-1960”. En I *Encuentro de Investigadores del Franquismo. Barcelona, 5, 6,7, de noviembre de 1992*. Fundació Arxiu Historic, Universitat Autònoma de Barcelona y Societat Catalana d’Estudis Historics, p. 17.

<sup>48</sup> Fueron concejales o diputados provinciales, ocuparon cargos responsables en el sindicato vertical, a la vez que dirigentes locales del partido único. SÁNCHEZ RECIO, Glicerio: *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959. Diversidad de origen e identidad de intereses*. Alicante, 1996, 220 p.

<sup>49</sup> Incuestionablemente, la eficacia de los tipos de poder varía según el empleo que se haga de ellos y según las estructuras preferenciales de los menos poderosos, lo que a su vez cambia según la estructura social, la experiencia en la socialización y el desarrollo de las contraculturas. JESSOP, B.: *Orden social, reforma y revolución...* p. 77.

<sup>50</sup> Más allá del generalizado concepto del poder, como la capacidad de un agente de influir, es difícil hallar un consenso generalizado en torno a esta cuestión. La teoría del poder según Tuñón ocupa bibliotecas enteras. TUÑÓN DE LARA, Manuel: *Historia y realidad del poder*. Edicusa, Madrid, 1973.

menores-, pero no exentas de un cierto tipo de poder, que en definitiva beneficia a una determinada clase, la que en ese momento haya conseguido acceder a los mecanismos de gobierno provinciales.

Los diputados provinciales no participaron de los medios de poder al uso entre los políticos del Gobierno de la Nación -económico, militar, político, social y cultural-, pero sí de algunas de las características que precisa la naturaleza y alcance del poder<sup>51</sup>. Así del poder económico conservaría el control en la distribución de bienes y servicios, del poder político conservaría el control de ciertos medios de coacción, mientras que no entra de lleno ni en el poder social ni en el cultural, excepto en los primeros años de cambio de régimen al cambio de valores<sup>52</sup>. No obstante, las condiciones estructurales y culturales, que posibilita la provincia, les facilitaron el tener un poder basado en medios simbólicos, carentes de valor en uso, pero sí de valor de cambio, y más ligados a usos particulares, como la autorización, la influencia o el compromiso generalizado en contextos jerárquicos institucionalizados<sup>53</sup>.

El poder se ejerce a través de unas élites, que son emanación de uno o más grupos sociales dominantes, y de la vinculación de una élite con su raíz o base social se desprende la naturaleza auténtica del poder<sup>1</sup>. De ahí el interés en perfilar la extracción social de los diputados provinciales. Ahora bien, la aproximación al componente sociológico de los hombres que gestionaron la política provincial durante casi siete décadas, nos manifiesta su procedencia geográfica, edad, formación, status social y profesional, pero no podemos precisar con rigurosidad su cultura y su ideología, que es la que en definitiva contribuirá a un determinado ejercicio del poder, vinculado a intereses personales o de partido. Las estadísticas nos brindan aproximación a sus condiciones de vida social, pero no nos posibilitan entrar en el mundo de valores de los diputados<sup>54</sup>, y que desempeñan un importante papel en la vida social. El mantenimiento de una cultura política y ciudadana clientelar, desde el pasado siglo, nos permite comprender comportamientos que no responden al ‘deber ser’, pero no se ha podido llegar al mundo de valores que animaba a los diputados provinciales. Tras cuarenta años de régimen franquista, la sociedad cambió y anhelaba el cambio político. Sin embargo, el cambio a un régimen de libertades de derecho no implicó un cambio a un ejercicio real de la democracia. A comienzo de los ochenta, tras una clara opción por la democracia política, el personal político en el poder, en general, mantenían comportamientos poco acordes con esa opción, y más próximos al autoritarismo. Actitud de la que no quedaron exentas los diputados provinciales.

---

<sup>51</sup> POULANTZAS, N.: *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Madrid, 1978, 427 p.

<sup>52</sup> En los dos grandes cambios de régimen político, con consecuencias perdurables, el franquismo y la transición, la Diputación colabora, en consonancia con la política estatal, en la implantación del nuevo sistema de valores, al menos en los elementos simbólicos.

<sup>53</sup> JESSOP, B.: *Orden social, reforma y revolución...* pp. 74-76.

<sup>54</sup> Ricardo MIRALLES, R. y DE LA GRANJA, J. L.: “Poder y élites en la obra de Manuel Tuñón de Lara”, en *Historia Social*, Valencia, 20 (1994), P. 131. Mediante la gestión de los cuadros políticos intermedios “se afianzó el régimen y se ampliaron los apoyos y partidarios del mantenimiento del franquismo”. SÁNCHEZ RECIO, Glicerio: *Los cuadros políticos intermedios del régimen franquista, 1936-1959...* pp. 8-9. El papel desempeñado por los diputados provinciales del franquismo, en cuanto a consolidación del régimen, es paralelo al que desempeñaron en los demás regímenes.

<sup>55</sup> Entendiendo por valores las creencias relativas a lo justo y a lo injusto, a lo que debe ser y a lo que no debe ser. DUVERGER, M.: *Sociología política*. Ariel, Barcelona, 1968, p. 19.

Cuando a finales de la década de los ochenta, ya se sentía cristalizar un cierto desencanto en el cambio político, se comenzaba a preguntar qué estaba sucediendo para que los comportamientos políticos en la Administración Local sonaran a algo conocido<sup>56</sup>. Viejos fantasmas que parecían periclitados dominaban la escena política y administrativa, cobrando forma bajo nuevas terminologías, clientelismo, neocaciquismo, etc. El presente ocupaba el centro de unas preocupaciones, y para su comprensión había que interpelar al pasado, puesto que el hoy no era sino el resultado del desrealizarse del ayer como diría Zubiri. Había que repensar la historia, en palabras de Fontana, para comprender el presente y plantearse el futuro<sup>57</sup>.

El caciquismo decimonónico, ampliamente denunciado por políticos, intelectuales y escritores, fue considerado como uno de los males de la patria hasta el mismo momento del golpe primorriverista, fecha de comienzo de nuestro estudio. Sin embargo, las manifestaciones de un clientelismo subalterno en nuestra época, conducían a pensar que, como dice Robles Egea, los patronos y clientes han sido y son protagonistas de la escena política de mi historia contemporánea, y crearon una estructura intraestatal, paraestatal o extraestatal de desigualdades e intercambios recíprocos, especialmente de recursos públicos que explican muchas de las funciones y disfunciones de nuestras instituciones<sup>58</sup>. La consideración de un clientelismo diluido o caciquismo como enemigo de la regeneración del país, es la interpretación clásica que se ha hecho desde amplios sectores de la intelectualidad y la política española<sup>59</sup>.

Hoy, sin olvidar esta visión, se tiende a analizar historiográfica y politológicamente el caciquismo desde una perspectiva que hace hincapié en el papel mediador del patrono-cacique y en el papel de pieza clave que desempeña en la estructuración política del Estado<sup>60</sup>. La realidad caciquil ha sido analizada desde perspectivas conflictuales, especialmente desde la violencia del conflicto por la posesión de la tierra, y surgen estudios que revelan la integración del caciquismo en el funcionamiento global del Estado, y que responde a una determinada manera de encauzar el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios comunes.

---

<sup>56</sup> Sobre la “adulteración neofranquista de la política y la reaparición de ciertas constantes del comportamiento político de los políticos del franquismo” bajo el Gobierno de Felipe González, y el soporte sociológico de las mismas, puede verse. AUMENTE BAENA, José: *Desde Andalucía a contracorriente*. Diputación, Córdoba, 1991, p. 218.

<sup>57</sup> ZUBIRI, X.: *Naturaleza, Historia, Dios*. Alianza Editorial, Madrid, 1987, 563 p. Dado que las viejas previsiones en que habíamos depositado nuestras esperanzas se han venido abajo, porque estaban mal fundamentadas, es necesario repensar la historia. FONTANA, J.: *La historia después del fin de la historia...* p. 142.

<sup>58</sup> ROBLES EGEEA, Antonio: “Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX.” En ROBLES EGEEA, A. (Comp.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismos políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid, 1996, p. 230.

<sup>59</sup> En la Andalucía de fines de la Restauración se había estudiado el caciquismo desde el comportamiento electoral, pero las interpretaciones que relacionaban analfabetismo y pasividad política comienzan a desvanecerse y surgen explicaciones, para el cacicazgo clásico restauracionista, en las que aparece como un fenómeno de la mentalidad propia de los espacios rurales predominantes que imponen sus universos conceptuales y sus pautas de comportamiento, y no como mero exponente de las deficiencias formales del sistema político restauracionista.

<sup>60</sup> RIEZU MARTÍNEZ, Jorge: “Desde la óptica del clientelismo: Reparto del poder entre el régimen de Franco y la Iglesia católica e integración política”. En ROBLES EGEEA, A. (Comp.). *Política en penumbra. Patronazgo...*, p. 276.

El caciquismo fue evolucionando y transformándose bajo sucesivos regímenes políticos, pero en todos ellos, instituciones como Diputación, Ayuntamientos o Juzgados municipales constituyen piezas básicas de dicho entramado <sup>61</sup>, porque permitieron un control privilegiado de los resortes del favor, facilitaron ágilmente la sustitución de una conexión de la legalidad objetiva entre político y ciudadano por otra de obligación y favor<sup>1</sup>. Cabía esperar que la quiebra del sistema restauracionista conllevara la desaparición del caciquismo, ante el cual el régimen primorriverista se situaba, inicialmente, en abierta hostilidad. No obstante, las manifestaciones finiseculares del XX, llevaban a plantearse como había pervivido, bajo que formas se había transmitido y que papel había jugado la Diputación a través de diferentes regímenes políticos.

Durante la II República se inauguró un nuevo modelo de clientelismo. Ciertamente el desarrollo urbano, y el comportamiento electoral en las ciudades parecían propiciar la eliminación del caciquismo electoral, como algo propio de lugares atrasados. Pero si la movilización urbana hizo que las elecciones en los núcleos urbanos fuesen más puras, también hizo, a la vez, nacer otra modalidad del patronazgo y clientelismo, basado en el partido con liderazgo fuerte. En el franquismo veremos que resurge el patronazgo clásico en los medios rurales, a los que acompaña un clientelismo de Estado y de partido único, para resurgir, de nuevo el clientelismo, a la muerte de Franco, en una España que podemos considerar estable democráticamente.

### Punto de partida: el legado

Una de las claves para aproximarse a cada etapa histórica radicó en tener en cuenta tanto los problemas heredados del régimen precedente, como las expectativas que el nuevo aportaba, y en qué medida, a través de sus propias realizaciones, fue capaz de superar aquellos problemas, encauzarlos, o mantenerlos. En cada etapa histórica, el

---

<sup>61</sup> La diputación de la Restauración favoreció el nexo caciquil. Pese a su relevancia en la red caciquil, poca atención han recibido las diputaciones en los estudios sobre el caciquismo, salvo excepciones y en fechas más recientes, como los trabajos de: DURAN, J. A.: *Historias de caciques, bandos e ideologías en la Galicia no urbana* (Rianxo, 1910-1914). Madrid, Siglo XXI, 1972. MARTÍ, Manuel: “Las diputaciones provinciales en la trama caciquil: un ejemplo castellanense durante los primeros años de la Restauración”, en *Hispania*, Madrid, 179 (1991), pp. 993-1041. LEMUS LÓPEZ, Encarnación: “Diputación provincial y política nacional. La Diputación de Huelva de la Dictadura de Primo de Rivera a la II República”. En *Actas del II Congreso de Historia de Andalucía. Córdoba, 1991. Andalucía Contemporánea*. Córdoba, 1996, I, p. 547. CARASA, P.; PELAZ, V.; GARRIDO, B.; ALONSO, J.: “Diputaciones y oligarquía provinciales. Salamanca: 1876-1923”. En *I Congreso de Historia de Salamanca. Historia Contemporánea*. Salamanca, 1992, pp. 133-154. MORENO LUZÓN, Javier: “El poder público hecho cisco”. Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración”. CRUZ ARTACHO, Salvador: “Estructura y conflicto social en el caciquismo clásico. Caciques y campesinos en el mundo rural granadino (1890-1923)”. Ambos en ROBLES EGEEA, A. (Comp.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismos políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid, 1996.

<sup>62</sup> Si los ayuntamientos se constituían “en la piedra angular del poder caciquil” las diputaciones eran escuelas de adiestramiento político y parlamentario. Pedro Carasa, ha demostrado, para las diputaciones castellanas, que desde ellas se controlaba ayuntamientos, se organizaban los niveles intermedios de la elección indirecta de senadores por compromisarios y se dirigía todo el proceso electoral, tanto general como municipal de la provincia. CARASA, P. (Dir): *Elites castellanas de la Restauración...* p. 61. “La Diputación no sólo es escuela y trampolín de acceso, más importante aún es su papel de plataforma desde la que crear redes y ejercer el poder, como se documenta en Salamanca, Palencia y Valladolid”. CARASA, P.; PELAZ, V.; GARRIDO, B.; ALONSO, J.: “Diputaciones y oligarquía provinciales...” pp. 133-154.

nuevo régimen atribuye el mal estado de la situación provincial al precedente. Pero de las realizaciones del nuevo pueden verse en qué medida fueron satisfechos los problemas heredados y las propias expectativas, o en que medida quedaron frustrados o fueron abandonados. Haría falta algo más que denuncias para atajar los problemas de una provincia que presentaba déficit en todas sus vertientes: de infraestructuras y equipamiento, de vertebración social, de cultura sociopolítica, etc. Interesaba constatar la cota de conciencia de los logros reales que cada régimen, en concreto desde los propios Órganos de Gobierno de la Diputación, tuvo de su gestión provincial, balance que no fue posible dados los golpes de timón que sufrió todo el país en 1923, 1931 y 1936, tan sólo sería posible al final del franquismo.

Ante el desplome del Estado de la Restauración, los nuevos gobernantes tuvieron que enfrentarse a la ardua tarea de poner en pie un nuevo edificio institucional, legislativo y jurídico, susceptible de ser aceptado por la mayor parte de los españoles. El régimen primorriverista se esforzó en superar el lastre heredado de la Restauración. Pero, salvo algunos logros espectaculares, los resultados fueron, en general, modestos, lo que no hacía nada envidiable la situación que, en muchas provincias, heredaban republicanos y socialistas en 1931<sup>63</sup> máxime cuando durante los años precedentes se había generado un clima de esperanzas e ilusiones, que su implantación generó todo un cúmulo de expectativas, desorbitadas en muchos casos y, en no pocas ocasiones, absolutamente contradictorias entre sí. Similar expectativa puede decir que tenía la sociedad española en los años de la transición, tras la muerte de Franco.

El Nuevo Estado franquista, tuvo que hacer frente, no solo al deterioro material que habían contribuido a crear con la guerra, sino al secular atraso del país, al menos en muchas provincias deficitarias de infraestructura, equipamiento, escolarización y sanidad, que no lograría superar, totalmente, en sus cuarenta años, aunque sí reducir notablemente, además de llevar a cabo la construcción de un nuevo Estado. Pero en lo político, el legado autoritario del franquismo supuso una debilidad extraordinaria en la sociedad civil, que todos los anhelos de democracia no conseguirían transformar en una sociedad realmente democrática, de forma inmediata ni tras su caída, ni durante la transición. Y el déficit de democracia es especialmente visible en el caso andaluz<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Durante la Dictadura de Primo de Rivera se realizó un esfuerzo importante para corregir las lacras y deficiencias de la Sevilla restauracionista, pero los resultados finales -en líneas generales- fueron más bien modestos, la situación heredada en 1931 por republicanos y socialistas distaba de ser envidiable, algo que no suele ser tomado en demasiada consideración cuando se alude a su gestión al frente de las instituciones y de los órganos de poder político-administrativos. ÁLVAREZ REY, Leandro: *La derecha en la II República*. Sevilla, 1931-1936. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1993, pp. 32 y 47.

<sup>64</sup> El legado autoritario hizo difícil la articulación de partidos políticos y organizaciones sociales independientes en la transición. LINZ, Juan J.: "La transición a la democracia en España en perspectiva comparada". En COTARELO, Ramón (Comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. CIS, Madrid, 1992... p. 440. El déficit de comunicaciones, y la miseria material y espiritual fueron el resultado de la desidia de los mal llamados poderes públicos, de la primacía de los intereses particulares sobre el interés general, de la ineficacia que ésta engendraba y de sus efectos perversos sobre un pueblo acostumbrado a esperar todo de arriba. En este sentido, no cabe ninguna duda de que el déficit de democracia ha resultado, hasta la actualidad, muy perjudicial para los destinos del pueblo andaluz. MAURICE, Jacques: "Patronazgo y clientelismo en Andalucía. Una interpretación." En *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismos políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid, 1996, p. 224.

## Hipótesis: emergencia y acceso al poder de nuevas clases sociales.

Sabíamos que las diputaciones, creadas por la burguesía como vehículos políticos de nuevo cuño, habían posibilitado, durante el XIX, el ascenso y la consolidación de esa misma burguesía<sup>65</sup>. Habían actuado como transmisoras del poder central. Sus funciones principales habían sido la beneficencia, -a través de la que cumplía una clara función de control social desde el poder-, y la instrucción pública, pero a comienzos del XX, la diputación del ocaso de la Restauración, presentaban una fuerte atonía política. Se trataba de ver si su funcionamiento a lo largo del XX respondía a los mismos esquemas, qué dejaba atrás, qué continuaba y qué innovaba, o si hubo ruptura en el modelo de funcionamiento, puesto que el sistema de la restauración, en el que el poder político estaba concentrado en las manos de los que también disfrutaban del monopolio del poder económico, fue quebrantado por el advenimiento de la primera guerra mundial<sup>66</sup>.

Nuestra hipótesis es que en lo social, los diputados provinciales, siguieron desempeñando un papel semejante al que habían ejercitado en el siglo precedente, contribuyeron al ascenso y consolidación de nuevas clases sociales, desplazando a las anteriores. Una clase social adquiere poder político cuando su desarrollo le capacita para convertirse en cantera de hombre públicos. Aunque faltan todavía muchas investigaciones sobre el tema, podría aventurarse que el análisis de quienes fueron los hombres que ocuparon los puestos claves en la Administración, en cualquiera de sus circunscripciones territoriales, mostraría una evolución, en la que unas clases van siendo sustituidas por otras. En el trabajo sobre los orígenes de la administración pública contemporánea, A. Morales, señala que en el XVII la elite de poder constituida por la alta aristocracia había fracasado como clase gobernante, siendo sustituida por hombres que procedían de la pequeña nobleza y no de la burguesía, que todavía no se había convertido en cantera de hombres públicos<sup>67</sup>.

La burguesía accederá al poder, fundamentalmente en el siglo XIX, desplazando al estamento nobiliario, mientras que en la segunda mitad del XX asistimos al acceso de sectores intermedios que desplazarían a la alta burguesía. Un estudio comparativo en la composición social de las diversas corporaciones a lo largo de cuatro regímenes políticos diferentes, reflejaría la evolución social constante, pese a las bruscas interrupciones políticas, incluso pese a la interrupción del proceso en el primer franquismo, no hay involución en el proceso de ascenso social. Cambiaron las manifestaciones ideológicas de la clase política, pero no tanto la práctica política en la gestión provincial, donde los modelos de comportamiento reflejan una mayor continuidad, aunque transformados

---

<sup>65</sup> Las Diputaciones Provinciales -exceptuados los períodos de reflujos absolutista- jalonan de tal manera el proceso de ascensión burgués que su estudio resulta imprescindible para entender el proceso alternativo de consolidación del nuevo grupo social, de la nueva ideología que lleva al tránsito liberal, desde el Antiguo Régimen. LORENTE, Luis: Prólogo a VILLENA ESPINOSA, Rafael: *Revolución democrática y Administración provincial. La Diputación de Ciudad Real, 1868-1874...* p. 3.

<sup>66</sup> PRESTON, Paul: *Las derechas españolas en el siglo XX: Autoritarismo, fascismo y golpismo*. Editorial Sistema, Madrid, 1986, p. 26.

<sup>67</sup> El escaso desarrollo de la burguesía “le impedía ser cantera e hombre públicos y que, careció, por tanto, de poder político”. MORALES MOYA, Antonio: “Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea...” p. 61. Hace referencia, además, al trabajo MORALES MOYA, Antonio: “Política y Administración en el siglo XVIII (Notas para una sociología histórica de la Administración Pública)”. En *Revista de Administración Pública*, 105 (septiembre-diciembre 1984), pp. 167-200.

con diferentes ropajes, caciquismo y clientelismo son las manifestaciones del modo político de actuar

La Diputación como articuladora del sistema caciquil, resulta un excelente punto de observación del juego político de la Restauración por los hombres que la componen y por el de las funciones que desempeña. En lo político, la Diputación, seguirá ejerciendo, durante el XX, el papel de transmisión del poder central, desplazado en el último cuarto de siglo del centro del Estado al centro del Gobierno autonómico, y contribuirían a la implantación y consolidación de cada régimen político. La Diputación había cumplido puntualmente, durante el XIX, con las funciones que le correspondían, como nivel intermedio, en la gestión del Estado, pero mantuvo siempre una línea oficialista de apoyo al Gobierno y mantenimiento del orden, situación que se repite en diversas manifestaciones a lo largo del XX, y en cualquier de los diversos regímenes que se sucedieron.

Sí cambiaron, por el contrario, sus funciones principales. La beneficencia, excepto, tal vez, en el primer franquismo, ya no será su actividad fundamental, ni la instrucción pública, sino que pasa a ser la dotación de infraestructura y equipamiento municipal<sup>68</sup>. El desarrollo general del país hizo que se abandonaran las tradicionales funciones benéficas decimonónicas, aunque no abandonaría una cierta cobertura a través de los servicios asistenciales.

Las competencias de las Diputaciones han estado reguladas por las leyes de Administración Local, sin embargo éstas inciden en algunos puntos muy detalladamente, pero otros quedan en una amplia ambigüedad, lo que ha hecho que, en realidad, la Diputación haya realizado tareas que han ido cambiando como consecuencia de la transformación social antes de que la propia ley las regulase. La sociedad española, conforme se fue desarrollando, fue cambiando la demanda de las necesidades a satisfacer por el sistema político-administrativo, de modo que la intervención de la Administración provincial, como también la estatal, produjo bienes para la satisfacción de aquellas necesidades sociales que no eran cubiertas en el mercado libre. Esto es fácil de comprobar en aspectos como la sanidad, en los que la Diputación ha intervenido desde la creación de hospitales a la instalación de plantas para la eliminación de residuos sólidos, o el cuidado del medio ambiente, o las más reciente demandas en la asistencia y prevención de drogodependencia.

Las tareas de la Administración provincial, vistas desde su génesis bien podrían interpretarse desde una posición político económica en la que la función del Estado, en un capitalismo tardío, no se orienta a las necesidades individuales ni tampoco al sistema

---

<sup>68</sup> La construcción de redes de comunicación y grandes obras están en la base del intento de crear y mover riqueza, tendentes a extender el poder del Estado y consolidar el orden público, desde los mismos inicios de gestación del Estado contemporáneo. Así se detecta desde las reformas ilustradas de fines del XVIII a los procesos racionalizadores decimonónicos. “La necesidad de extender el poder del Estado, asegurando la creación y movimiento de riqueza y una gestión económica eficaz, exigía la ordenación racional del territorio. Tal es el sentido de la creación de una red de comunicaciones, de obras portuarias, de las colonizaciones..., de a reforma, en fin, de la Administración territorial y local, capaz de impulsar el nuevo urbanismo”. MORALES, Antonio: “Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea...” p. 59. El Estado liberal necesitaba formar un mercado nacional y “también de una Administración robusta y enérgica, que procediese a la creación de infraestructuras y servicios necesarios para potenciar la actividad económica (carreteras, canales, ferrocarriles educación) y que permitiese la instauración de un orden público rigurosos”. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid, 1988, I, p.138.

social global, sino a la conservación del status de la clase capitalista. En esta teoría, el Estado corregiría los efectos de las crisis provocadas por las propias contradicciones internas del capitalismo, mediante intervención en el ámbito de lo económico, el desarrollo directo de las fuerzas productivas, y, en un punto que si afecta especialmente a las Diputaciones, en el fomento indirecto del desarrollo de las fuerzas productivas mediante medidas en el perímetro de la infraestructura. La importancia económica de las carreteras, para dar salida a los productos, fue algo manifiesto en las Diputaciones, en el XIX. Sin embargo no fue una actuación prioritaria. Había que ver si el desarrollo de infraestructura a partir de Primo de Rivera, guardaba también relación con esa idea.

En cuanto a la atonía política, hay que señalar que las Diputaciones, independientemente de la opción o partido a que perteneciese cada uno de sus diputados, no fue, en general, ni en un siglo ni en otro, foro de debate en torno a cuestiones donde confrontar las opiniones de las distintas corrientes políticas, ni surgieron en su seno iniciativas de orden político. En las dos etapas dictatoriales, no hay intervención alguna de los diputados, en cambio las etapas constitucionales si puede darse una cierta controversia entre los representantes de los distintos partidos, aunque no se debaten posturas ideológicas sino situaciones muy concretas de la gestión provincial<sup>69</sup>.

Cabía preguntarse si los cambios de régimen político, en el Gobierno de la Nación, implicaron el mismo cambio en las estructuras político-administrativas provinciales, y las clases sociales o grupos dominantes que los gestionaban. En el XIX, los cambios de régimen político, en el Gobierno de la Nación, que pudieron considerarse significativos, no repercutieron en la misma medida en los niveles locales y provinciales. A comienzos del ochocientos, las reformas doceañistas implicaron cambios radicales en la estructuración de los niveles locales, no obstante, alguna aportación<sup>70</sup> nos permiten observar, que al menos en algún punto de la geografía peninsular, que en aquella época no hubo un cambio igual de radical en cuanto a las personas que administraban ese régimen local. Tampoco se dio por igual en fechas significativas, como pudo ser durante el sexenio democrático, pues los cambios fueron más nominales que profundos en la administración provincial. Cambiaron las personas pero no los grupos dominantes. Esto planteaba la hipótesis de si pudo suceder igual a lo largo del XX. La composición socioprofesional de los diputados provinciales primorriveristas y del primer franquismo no reflejaron un cambio social en profundidad, hubo un cambio de personas pero no de clases. Sin embargo la extracción social de los diputados de la transición sí ofrecía un franco contraste con relación a los diputados del primer tercio del XX. La evolución social de los diputados, se produjo a lo largo de los años del régimen franquista. Un análisis detenido demostraría que el cambio social, a lo largo del

---

<sup>69</sup> Tampoco en esto el comportamiento de las diputaciones, para una misma época, es el mismo, mientras que en la de Córdoba durante los años de la transición y consolidación democrática el enfrentamiento entre el partido en el gobierno y la oposición fue muy fuerte, siguiendo las mismas fuentes, no parece que fue igual en Valencia, donde sus actas parecen reflejar cambios y acuerdos, pero no traslucen tensiones de oposición. HERNÁNDEZ I MARTÍ, Gil-Manuel: “La Diputación democrática (1979-1993)”. En *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p. 456.

<sup>70</sup> Muchos de los regidores perpetuos del antiguo Régimen los encontramos actuando como electores de las juntas parroquiales, desempeñando el cargo de regidores constitucionales o de regidores en el municipio josefino. El ‘cambio’ es un mito, porque en la vida municipal no ha cambiado nada”. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J.: “Del municipio del Antiguo Régimen al municipio constitucional. Un caso concreto: Guadalajara”. En *Actas del III Simposium de Historia de la Administración*. p. 679.

franquismo, fue más radical, al menos en la provincia de Córdoba, y que los hombres que llegan a las corporaciones democráticas, son el resultado de esa evolución social.