

25

ACTAS DEL
III CONGRESO DE HISTORIA DE ANDALUCIA
CORDOBA, 2001

ANDALUCÍA
CONTEMPORÁNEA
(III)

SEPARATA

PUBLICACIONES OBRA SOCIAL Y CULTURAL CAJASUR
Córdoba, 2003



LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

M.^a Carmen MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

Siguiendo el hilo conductor de los cambios institucionales, a lo largo de casi siete décadas, se pretende dilucidar cuál ha sido el papel de la Diputación provincial de Córdoba en la configuración del Estado centralizado, y cuál en los momentos en los que se intenta conformar la descentralización y, por último, cómo actuó en la instauración y consolidación de los diversos regímenes políticos.

En el transcurso de esas décadas se asiste¹ 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 locales².

¹ 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. M. MARTÍNEZ CUADRADO, *El sistema político español (1975-79) y el comportamiento regional en el sur de Europa (1976-1980)*, Madrid, 1980, pp. 16-19.

² 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

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 ocasión⁸.

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 contrarreformas⁹. 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 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 1936¹⁰.

⁸ 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. L. COSCULLUELA MONTANER, «Autonomías y diputaciones provinciales en la Constitución española», en *Provincia y Diputaciones provinciales en le Estado de las Autonomías*, CEMCI, Granada, 1980, p. 105.

⁹ 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 F. JIMÉNEZ LOSANTOS, «Cultura política». En A. DE MIGUEL, *La sociedad española, 1992-93. Informe sociológico de la Universidad Complutense*, Alianza, Madrid, 1992, p. 660.

¹⁰ «...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 des-

Pero pese al fracaso, y la larga duración de las etapas centralizadoras, 'el contra-modelo siguió operando en la memoria política como prueba de la debilidad integradora del modelo dominante'¹¹. En el periodo 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 administraciones¹².

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 política¹³, puesto que los intentos de autonomía provincial no surgieron hasta la siguiente centuria¹⁴. La Diputación, desde su creación, se vio sometida a la doble tensión que suponía tener que defender los intereses locales, sin que eso 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 muni-

decirse de sus promesas tan pronto como se ven en el poder, ya que gobiernan por la fuerza y no por el libre consentimiento». G. BRENAN, *El Laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, Barcelona, 1984, p. 14

¹¹ J. M. VALLES, «Los partidos políticos ante la reforma del Estado: notas sobre el caso español»... p. 131.

¹² 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. A. MORALES «Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea», en A. MORALES MOYA y M. ESTEBAN DE VEGA (eds.), *La historia contemporánea en España. Primer Congreso de Historia contemporánea de España*, Salamanca 1992, Ediciones Universidad de Salamanca, 1996, pp. 54-55.

¹³ 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. A. MORALES, «Los orígenes de la Administración Pública Contemporánea...», p. 71.

¹⁴ 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. J. PANNIAGUA, «La Diputación en los años treinta (1931-1939)», en *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p. 335.

cipios, 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 municipio¹⁵. Y, en consecuencia, su existencia se ha visto cuestionada en cada cambio de régimen político.

LA DIPUTACIÓN, ENTRE LOS INTERESES LOCALES Y LOS DEL GOBIERNO/PARTIDO EN EL PODER

El espíritu que anima a las diputaciones del Novecientos sigue teniendo en común con el que inspiró a las corporaciones decimonónicas el esfuerzo por *compatibilizar los intereses locales con los generales del país*. Y puede afirmarse que, en líneas generales, alimentó a la corporación provincial de Córdoba, en tanto en cuanto desde ella, se intentará hacer compatible los intereses provinciales con los generales del país. Y si no del país, sí del Gobierno, central o autonómico, estrechamente ligado a los intereses del partido único, en el caso de regímenes dictatoriales, como fueron la UP primorriverista y el Movimiento del franquismo, o a los del partido hegemónico, en regímenes democráticos y pluripartidista, como en la República, la Transición y la democracia —casos de UCD y del PSOE—. Para ello, la Diputación utilizó todos los recursos, humanos y materiales, de la administración provincial y la puso al servicio del Gobierno de turno.

Si los liberales gaditanos crearon las diputaciones con la intención de que el régimen llegase al último de los ayuntamientos de la Nación, para contrarrestar a las fuerzas reaccionarias del Antiguo Régimen, pueden decirse que la creación de esta institución provincial, como intermedia entre el Estado y el municipio, funcionó. En los diferentes regímenes políticos del siglo XX, la Diputación controló a los ayuntamientos y los mecanismos electorales, a lo que cabe añadir que también cooperó al desarrollo material de los mismos, con la creación de infraestructuras y equipamiento municipal.

Tres aspectos traducen esta situación intermedia de la diputación, entre el poder central y los intereses de los pueblos de la provincia: a) el papel desempeñado por el gobernador civil, b) la utilización del patrimonio provincial y c) el partidismo.

La figura del gobernador civil se reveló como una rápida e importante correa de transmisión entre el centro y la periferia, y como un utilísimo instrumento de mentalización de las autoridades locales. El Estatuto Provincial de 1925 vino a reforzar a este personaje, puesto que aunque en la teoría las diputaciones rompían con la dependencia del Gobierno, en la práctica no fue así. Ciertamente que el gobernador civil ya no era el presidente de la diputación, ya no tenía que estar presente en las deliberaciones sin embargo, seguía como presidente nato y, en consecuencia, las instituciones locales no dejaron de ser una prolongación del Gobierno Civil.

¹⁵ 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». L. LORENTE, «Prólogo» a R. VILLENA ESPINOSA, *Revolución democrática y Administración provincial. La Diputación de Ciudad Real, 1868-1874*, Diputación de Ciudad Real, Ciudad Real, 1995, p. 14.

Como ejemplo de la notable influencia de estos delegados gubernamentales, cabe citar tres momentos significativos. En la dictadura primorriverista se produce un cambio en el lenguaje político de los gobernadores, que se detecta en las sesiones plenarias de la Diputación de Córdoba, y hacen su aparición nuevas expresiones, respecto al gobierno de Madrid, que manifiestan la fidelidad y adhesión al Gobierno surgido del Golpe, así como la justificación de los actos del mismo. Los gobernadores primorriveristas introdujeron una serie de conceptos, que podemos considerar nuevos, puesto que no fueron utilizados en las décadas precedentes, como patria, religión y rey, y también procedieron a la exaltación del jefe de un modo sin precedentes. Ninguna de las figuras políticas de la diputación alfonsina se había expresado como lo van a hacer durante esta época el presidente, el gobernador y los diputados, cuyos efusivos saludos a las autoridades vienen a revelar, de forma expresa, no solo la disciplinada sumisión a los representantes de la autoridad, y un entusiasta homenaje de adhesión a esos poderes públicos, sino que se personalizan en el jefe, además de una manifiesta gratitud al gobierno por su designación. Todos ellos se constituyen en elementos novedosos, pero que reaparecerán en las diputaciones del franquismo.

Los gobernadores, como representantes del poder central, utilizaron hábilmente los símbolos de unificación establecidos por el sistema franquista —el desarrollo, y la importancia de los pequeños pueblos—, para afianzar una sociedad que había salido muy quebrantada de la guerra civil. En la Transición, la labor del gobernador, en cada uno de los municipios, fue fundamental para mentalizar a concejales y alcaldes de la necesidad del cambio, en concreto la tarea de los gobernadores de la UCD fue realmente significativa en la provincia de Córdoba.

En última instancia, con el primorriverismo se estaba poniendo de relieve la gestación de una Administración adicta al poder, y este fenómeno de «adición al poder» que se detecta con la UP primorriverista va a reproducirse en las diputaciones en los regímenes sucesivos, desde el franquismo a la transición, pasando por el otro conglomerado de intereses que fue la UCD. Y que se traspa a las diputaciones cordobesas del PSOE, en cuyas primeras legislaturas todavía se patentizan ciertos términos laudatorios hacia el 'jefe' —la presidencia de la Diputación coincide con el Secretario provincial del partido—, y se manifiesta en el acatamiento de las directrices de la institución autonómica. En estas corporaciones de la democracia hay que tener en cuenta que tanto en la Diputación como en la Junta de Andalucía el partido en el poder era el mismo, no llegando a producirse ningún conflicto de intereses partidistas.

La utilización del patrimonio de las Diputaciones, constituyó un factor importante en la consolidación de los diferentes regímenes políticos. A lo largo de su historia, las Corporaciones provinciales fueron utilizadas, por cada régimen político para su instauración y asentamiento. La utilización del patrimonio, tanto en cuanto al incremento como a la pérdida del mismo, responde a determinadas forma de ver la política provincial. En el primer franquismo la diputación aportó las instalaciones para la ubicación de Falange. En los cuarenta, comenzaría a ir incrementando el patrimonio provincial, con la adquisición de terrenos y edifica-

ciones para la ampliación de instalaciones, aumentando así el crédito de este organismo. No obstante, en la democracia, otros presidentes enajenaron patrimonio provincial, al objeto de invertirlo, según declaraciones, en más servicios.

A partir del 1983, fecha del inicio de la hegemonía del PSOE, la Diputación inició una clara política de transferir el patrimonio provincial para dotar a una institución autonómica creada *ex novo*, la Junta de Andalucía, en consonancia con las políticas públicas diseñadas por la misma Junta de Andalucía, y que conllevó la subordinación de los intereses provinciales a los de la política autonómica, en concreto a la creación de «imagen de la Junta», y al incremento y consolidación de su patrimonio, a base del 'expolio legal' a que fue sometido el patrimonio provincial. Subordinación que sería duramente contestada por la oposición, tanto de izquierdas como de derechas.

Podemos resumir diciendo que la actividad prioritaria de la Diputación se centró, durante las críticas coyunturas históricas de cambio de régimen político en el Gobierno de la Nación, en consolidar el nuevo régimen instaurado. Con ello los intereses, provinciales quedaron relegados a un segundo plano y, en ocasiones, enturbiados por los problemas derivados de una política '**partidista**', que no fue eliminada de la cultura política provincial. Los presidentes del primer tercio del siglo no dejaron de proclamar el anhelo de dejar de lado los intereses partidistas, al objeto de llevar la Administración con justicia y desinterés, y que resultase beneficiosa a la Provincia; en la República, presidente y gobernadores volverán a insistir en dejar fuera los partidismos para llevar a buen término la gestión. Y durante los primeros años de la democracia reverdecieron las ácidas polémicas partidistas.

Una vez consolidado el régimen instaurado, vuelve a prestarse atención a los problemas provinciales. De tal modo que durante los gobiernos de corta duración, como fueron los de la Dictadura de Primo de Rivera, y los de la República, la gestión provincial no pudo traducirse en realizaciones provinciales, éstas pudieron lograrse en las décadas de estabilidad política en la provincia, del largo régimen de Franco y una vez consolidada la democracia.

En líneas generales, en la democracia, la renovación periódica de los diputados cada cuatro años, denota la estabilidad general de la política en el ámbito nacional. Ahora bien, como los partidos no estuvieron exentos de crisis, éstas se reflejaron en los ceses y sustituciones de diputados dentro de cada legislatura. Aún así, las incidencias particulares no llegan ni por aproximación a la inestabilidad de la etapa republicana, dándose con mayor frecuencia los ceses y nombramientos en 1984 y 1990, y en los partidos minoritarios de IU-CA y el PP, aunque también se detectan con motivo de la crisis del PSOE en torno a 1993-1994.

EL CLIENTELISMO

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 sona-

ran a algo conocido¹⁶. 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 futuro¹⁷.

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 primorrriverista, 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 instituciones¹⁸. 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 española¹⁹.

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 Estado²⁰. 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.

¹⁶ 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. J. AUMENTE BAENA, *Desde Andalucía a contracorriente*, Diputación, Córdoba, 1991, p. 218.

¹⁷ X. ZUBIRI, *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. J. FONTANA, *La historia después del fin de la historia...* p. 142.

¹⁸ A. ROBLES EGEEA, «Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX», en A. ROBLES EGEEA (comp.), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismos políticos en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1996, p. 230.

¹⁹ 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.

²⁰ J. RIEZU MARTÍNEZ, «Desde la óptica del clientelismo: Reparto del poder entre el régimen de Franco y la Iglesia católica e integración política», en A. ROBLES EGEEA (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 entramado²¹, 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 favor²². Cabía esperar que la quiebra del sistema restauracionista conllevase 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 cómo había pervivido, bajo qué formas se había transmitido y qué papel había jugado la Diputación a través de diferentes regímenes políticos.

En los años primorriveristas el caciquismo no fue erradicado, y durante la República se asistió al cambio de un caciquismo personal al del clientelismo del partido mayoritario. 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.

El cambio social y económico, no fue parejo con el cambio de mentalidad, sino que perviven viejos usos y costumbres políticos, como el clientelismo, y cuyas manifestaciones más significativas son:

²¹ 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: J. A. DURAN, *Historias de caciques, bandos e ideologías en la Galicia no urbana* (Rianxo, 1910-1914). Madrid, Siglo XXI, 1972. M. MARTÍ, «Las diputaciones provinciales en la trama caciquil: un ejemplo castellanense durante los primeros años de la Restauración», en *Hispania*, 179 (1991), pp. 993-1041. E. LEMUS LÓPEZ, «Diputación provincial y política nacional. La Diputación de Huelva de la Dictadura de Primo de Rivera a la IIª República». En *Actas del II Congreso de Historia de Andalucía. Andalucía Contemporánea*. Córdoba, 1996, I, p. 547. P. CARASA.; V. PELAZ; B. GARRIDO; J. ALONSO, «Diputaciones y oligarquía provinciales. Salamanca: 1876-1923». En *I Congreso de Historia de Salamanca. Historia Contemporánea*, Salamanca, 1992, pp. 133-154. J. MORENO LUZÓN, «'El poder público hecho cisco'. Clientelismo e instituciones políticas en la España de la Restauración». S. CRUZ ARTACHO, «Estructura y conflicto social en el caciquismo clásico. Caciques y campesinos en el mundo rural granadino (1890-1923)». Ambos en A. ROBLES EGEA (comp.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismos políticos en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

²² 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. P. CARASA (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». P. CARASA; V. PELAZ; B. GARRIDO; J. ALONSO, «Diputaciones y oligarquía provinciales...», pp. 133-154.

a) Mantenimiento de comportamientos autoritarios y escasa transparencia en la gestión

El cambio de régimen político, la instauración de una democracia política, no supuso un cambio radical en los usos y costumbres de la administración provincial. Junto a opciones claramente demócratas, se constata la pervivencia del amiguismo, los mecanismos clientelares y la influencia personal. En diputados, confesionalmente demócratas, se dieron comportamientos autoritarios y escasa transparencia en la gestión, además de ciertas irracionalidades administrativas. Toda observación o crítica aportada por los respectivos grupos de la oposición fue sistemáticamente rechazada, y admitido a rectificación, tan solo aquello que entraña claramente en la ilegalidad.

b) Pautas clientelares en la selección del personal y elaboración de las plantillas orgánicas

La vertiente clientelar se vislumbra, con bastante nitidez, en la selección del personal, puesto que, pese al reiterado férreo centralismo de los sucesivos gobiernos de la Nación, no pudo impedir un cierto clientelismo en el acceso de los funcionarios y laborales. El panorama burocrático y clientelar de la España que precede a la Dictadura de Primo de Rivera no fue del todo eliminado. Si a la elección por su fidelidad al régimen en la primera etapa franquista, sucedió otra en la que se cubrió el cuerpo funcional con pruebas muy selectivas, no totalmente exentas del régimen de la recomendación, la selección de personal llevada a cabo en los años democráticos guarda más de un paralelismo con etapas precedentes. Tampoco la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que introducía una nueva filosofía en la administración local, supuso cambios sustanciales en la vida de los pueblos, puesto que la autonomía del ordenamiento local no había conseguido introducirse en la dinámica del Estado. Y una década después de su entrada en vigor, todavía continuaba el modelo anterior de Administración local.

La 'recomendación' por parte de altos cargos políticos como de funcionarios importantes para plazas, funcionarios de empleo o puestos de trabajo en la administración local, terminando en una plaza de funcionario, mediante oposiciones restringidas o por concurso-oposición, o renovaciones sucesivas de contratos, es un hecho que se dio tanto en la Diputación del franquismo como en la de la democracia. Y, sobre todo, aumentó desmedidamente la plantilla del personal adscrito a la Diputación, funcionarios o laborales; el número de contratos de personal realizados desde el acceso al poder de los socialistas fue algo que la oposición solicitó retiradamente que se le informase, y nunca lo consiguió. A todo ello hay que añadir la introducción de la figura del asesor.

c) Utilización de las inversiones presupuestarias en pueblos o grupos afines al poder

A través de los planes provinciales de obras y servicios, las diputaciones franquistas establecieron una valiosa colaboración con los municipios en obras de in-

fraestructura, equipamientos urbanos, caminos y carreteras provinciales. En las diputaciones de la democracia, el área de Cooperación a los municipios se convirtió en un importante objetivo provincial, ya que las grandes inversiones en infraestructura viaria y equipamiento municipal facilitaban las canalizaciones mayoritarias del voto. El Plan de Obras y Servicios se convirtió en el instrumento adecuado para asignar recursos a aquellos municipios carentes de equipos comunitarios básicos. Posibilitaba además una distribución adecuada, en función de los intereses reales de los municipios, obviando de este modo el clientelismo político. Sin embargo se convirtió en un instrumento político de primer orden, por la cuantía de las inversiones y las repercusiones en los lugares donde se aplicaba, y suscitó duros enfrentamientos entre los partidos políticos, pese a las declaraciones de equidad y ausencia de partidismo de los presidentes.

Aunque los fondos invertidos en las áreas de cultura y servicios sociales sean insignificantes al lado de los que suponen el gasto de personal o ayuda técnica a los municipios, no puede olvidarse la labor de mecenazgo cultural ejercida por la Diputación, y que incide especialmente en la capital de la provincia, ni tampoco la vertiente clientelar de las subvenciones, becas, etc. Al igual que la antigua Beneficencia, los Servicios Sociales de la democracia permitían una relación más individualizada con el ciudadano.

LA DICTADURA FRANQUISTA DESDE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Vistas las variadas opiniones sobre la naturaleza y peculiaridad del régimen vigente en el país desde 1936 a 1975, cabe preguntarse cuál es la visión que se obtiene desde la perspectiva de la administración local en una provincia del interior. Siguiendo la exposición que hace Glicerio Sánchez sobre la dictadura franquista, en la que tiene en cuenta *lo permanente* –procedimientos de la dictadura junto al comportamiento de las instituciones que la apoyaron– y *lo accidental* o elementos del cambio –cuadros políticos intermedios, apoyos sociales, organización sindical– y los instrumentos institucionales y políticos –monarquía–, podría responderse que el elemento permanente de la dictadura se traduce, durante todo el régimen, en la vinculación personal de cada uno de los diputados, presidentes y gobernadores al jefe, expresada en su reiterada lealtad al ‘Caudillo’, sin embargo no puede hablarse de una vinculación ideológica, puesto que tan solo puede detectarse algunos de los rasgos en la retórica de las expresiones verbales utilizadas en los actos significativos, porque en el resto de los textos o discursos lo que predomina es la práctica de la gestión provincial.

En cuanto a los elementos cambiantes de la dictadura franquista, cabe reiterar que el personal político provincial refleja una evolución social permanente, puesto que de la coalición de fuerzas conservadoras, patente en las primeras gestoras, a los miembros de la última corporación provincial franquista, hay una considerable diferencia en cuanto a su composición social y profesional. Hay que dar entrada a la posibilidad de que a través de ese personal político se procediese a estructurar la compleja red de intereses tendente a captar el apoyo de grupos socia-

les concretos, hipótesis que se plantea ante la composición de la Corporación provincial, puesto que no hay que olvidar que estaba representada la clase propietaria, pero también los alcaldes –Jefes locales del Movimiento– con influencia en todos los municipios de la provincia, y los representantes corporativos, y ante la propia actividad de la diputación desde la creación de infraestructura que facilitase la salida de la producción agraria de las clases propietarias, a la dotación de equipamiento municipal que afectaba fundamentalmente a la población rural y de clase media de los municipios grandes y medianos, sin olvidar la labor de patronazgo que podía desempeñarse desde la atención benéfica y asistencial a las clases más menesterosas.

Respecto a los instrumentos institucionales y políticos que utilizó el régimen para su consolidación, hay que señalar que la monarquía no aparece en el ámbito provincial hasta la Ley de Sucesión. Tampoco la presencia del Ejército se constata más allá de la figura de algún diputado de profesión militar y, en cuanto a la Iglesia, no hay referencias explícitas a su apoyo más allá de la explícita confesionalidad. En cambio sí se constata, sobre todo en el primer franquismo, la labor propagandística a través de la radio, a la que contribuyó la diputación con la dotación de recursos para la emisora. A partir de las diputaciones corporativas tan sólo es digna de considerarse la labor propagandística desarrollada por los gobernadores civiles en sus discursos. No faltó la colaboración en lo relativo a la severa represión, llevada a cabo durante la guerra civil, vía depuración de empleados y funcionarios que trabajaba en la Diputación de Córdoba y sus establecimientos adscritos, y continuó durante 1940. Los cargos imputados fueron la vinculación a sindicatos y partidos de izquierda, la masonería y la vinculación al Socorro Rojo Internacional o ser prorruso.

LA TRANSICIÓN COMO PROCESO DE RALENTIZACIÓN DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS EN LOS NIVELES PROVINCIALES

A lo largo del estudio se ha comprobado que la política, según se adentra en las provincias, ralentiza su velocidad, y su capacidad de cambio es mucho menor que en la capital del Estado. También se constata que la resistencia al cambio es mucho mayor, y que la posibilidad de renovación está limitada por los intereses de la oligarquía o del partido, por la mentalidad colectiva, y por el escaso número de figuras disponibles para la renovación política.

La transición a la democracia en la vida local fue ralentizada respecto a la del Gobierno de la Nación. No obstante, hay una serie de hechos en las últimas legislaturas del franquismo que permiten constatar la sospecha del advenimiento del inevitable cambio. La década de los setenta se erige como una etapa fundamental para constatar tanto la pervivencia de elementos del régimen precedente, como el cambio y la introducción de principios novedosos.

Es difícil precisar unas fechas exactas para cualquier época histórica, y también para la del fin de la dictadura de Franco. Sin embargo, en la lectura de las actas plenarias hay como una sutil atmósfera que revela que algo está cambiando.

Un cambio en el lenguaje, una discreta salutación como Jefe de Estado al otrora Generalísimo; un silencio, la explosión de un tema que no se había tratado desde la República, el regionalismo; los tímidos 'ruegos y preguntas' de los diputados, convertidos en problemas nítidamente expuestos.

La fecha clave, para el inicio de la transición política en la Diputación de Córdoba, cabe situarla a comienzos de 1976, concretamente en el primer Pleno habido después de la muerte de Franco. Mientras el General vivió, una sutil mordaza de fidelidad personal mantuvo en silencio a los diputados. Su muerte fue reseñada, en el Pleno Extraordinario del 20 de noviembre de 1975, como la del Jefe del Estado, sin frases grandilocuentes, el otrora Generalísimo de los Ejércitos y Caudillo de España, había muerto, su hora había pasado, las instituciones seguían el curso de la historia, no miraban atrás. Y en el Pleno de enero de 1976, el tono general ya fue diferente. Surgieron temas, que llevaban tiempo latiendo en la política provincial, pero que no habían sido tratadas expresamente en el Pleno o comisión alguna. Durante la legislatura provincial de 1976-1979 la Diputación continuó en manos de los hombres provenientes del franquismo, pero no obstaculizaron el proceso de transición a un régimen democrático, sino que le prestaron un decidido apoyo.

Entre las múltiples teorías explicativas de la caída del franquismo, algunas inciden en la aportación de las propias clases gobernantes, como si en un intento de renovación de la dictadura, en realidad hubiesen precipitado su caída. Sin entrar a discutir opinión alguna, máxime cuando por lo general se refieren a la altura del gobierno central, es necesario precisar, desde los niveles locales constatados en la provincia de Córdoba, que el personal político de la Diputación no estaba ciego a la propia evolución social y política. También hay que precisar que, en esta esfera, no hay planteamientos tan nítidos respecto a la reforma política como pudo haberlos en el Gobierno de Madrid. Sin embargo, el talante de los propios diputados viene a patentizar que eran conscientes de los cambios que se estaban produciendo en el país y —no es difícil aventurar— que el franquismo se acababa con Franco. No puede negarse a los diputados del tardofranquismo una visión real de lo que estaba sucediendo.

El incremento del número de intervenciones de los diputados provinciales en los plenos, planteando cuestiones locales, es tan considerable que, junto a la ausencia de cualquier expresión que defendiese el régimen imperante, y la exposición del tema regionalista, a un mes escaso de la muerte de Franco, permite afirmar que la fidelidad política no iba más allá de la propia fidelidad personal al General. No se puede olvidar que algunos de los diputados provinciales habían viajado al extranjero y estudiado en universidades de países con una democracia consolidada. Es pues, la modernización de las élites y el ascenso de las clases medias, que abastecieron los escaños de concejales y diputados, las que fueron marcando el cambio de un régimen a otro, pero en el que no se van a perder todos los hábitos heredados durante tantos años.

La Corporación Provincial de 1976 a 1979 tal vez sea una de las más interesantes para la constatación de la pervivencia y el cambio. En general, vemos co-

mo la mayoría de sus componentes, los que procedían de corporaciones anteriores, habían mantenido una adhesión personal a la figura del General Franco, pero que en los momentos de su muerte y los que le precedieron ya no utilizaron el lenguaje ampuloso, propio del franquismo, a la vez que aceptaron al nuevo Gobierno democrático de la UCD, sin traumas ni estridencias. Es más, de la Diputación de Córdoba surgió un incondicional apoyo al desarrollo autonómico andaluz, con la creación del Ente Regional Andaluz y la aportación de los recursos necesarios para su desarrollo.

Las elecciones provinciales restringidas de 1976 se llevaron sin incidentes y el presidente de la Diputación de Córdoba, Manuel Santolalla, fue reelegido. Aquella corporación colaboró en cuantas cuestiones surgieron sin obstaculizar ningún aspecto, cumpliendo con todo aquello que era necesario para que no se paralizase la administración provincial, pero sin contraer compromisos graves que pudieran comprometer la acción de la siguiente Corporación, que se preveía fuese ya totalmente nueva. Los diputados provinciales de aquella última legislatura nada tenían ya que ver con los grandes propietarios del primer franquismo, muchos de ellos provenían ya de una clase media que había accedido a estudios de grado medio, especialmente el Magisterio, y los que procedía de una clase media más elevada habían estudiado en universidades extranjeras, y eran conscientes del cambio social y cultural, sin que dejase de haber algún intransigente con los nuevos tiempos.

