

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

M^a Carmen Martínez Hernández

Archivo de la Diputación de Córdoba

El estudio de las corporaciones locales –diputaciones y ayuntamientos– manifiesta 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.

1. La Transición española

1.1. El mito historiográfico

Al finalizar los años setenta ya habían surgido algunos estudios sobre la transición de la dictadura a la democracia, de mano de historiadores como Carr y Fusi¹, y durante los ochenta fue amplio objeto de estudio por parte de políticos, politólogos,

¹ CARR, R. Y FUSI, J. P.: *España: de la dictadura a la democracia*. Planeta, Barcelona, 1979.

sociólogos y periodistas², pero a comienzos de los noventa ya se sentía la necesidad de que los historiadores iniciasen el estudio de lo que, de momento, según C. Molinero y P. Ysàs, se había convertido en el *último gran mito de la historia española*³. A mitad de esta última década, en 1995, con motivo del vigésimo aniversario de la muerte de Franco, los medios de comunicación emitieron una abundante e incluso abrumadora atención a la transición, en la que aparecieron multitud de personajes, sucesos, datos y anécdotas un tanto desconectados entre sí⁴, que contribuyeron a dar un confuso panorama, puesto que en él quedaban ensombrecidos aspectos importantes, sin cuyo conocimiento no era posible comprender algunos de los sucesos posteriores. Ese mismo año se celebró en Madrid el *Congreso Internacional de Historia de la Transición y Consolidación en España (1975-1986)*, en el que se abordaron fundamentalmente aspectos de política interior y exterior, y aspectos socioeconómicos⁵.

Surgieron otras muchas publicaciones⁶, y que esencialmente se refieren al conjunto general de lo sucedido en todo el país, pero centrado en el cambio político del Gobierno de la nación.

² Las obras más estrictamente académicas fueron reseñadas a finales de los ochenta por BLAS GUERRERO, A. de: *La transición como objeto de estudio*. En *La transición democrática española*, Madrid, Ed. Sistema, 1989, pp.48-61

³ MOLINERO, Carme e YSAS, Pere: *El règim franquista. Feixisme, modernització i consens*. Barcelona, 1992, p. 105.

⁴ En el vigésimo aniversario de la muerte de Franco pareció perderse la visión de conjunto de la transición y los papeles que jugaron tanto las instituciones como la presión social. Frente al revisionismo histórico con que la derecha pretendía deslegitimar, en sus inicios y en sus efectos al hondo movimiento popular de aquellos años, se impone una conclusión de izquierdas, según exponía Enrique Múgica, en la que, ciertamente, las libertades se recuperaron por un consenso entre reformistas y rupturistas, y que el tránsito a las primeras elecciones generales fue consecuencia de una ruptura negociada o pactada, pero no puede olvidarse en aquellos años, y en los precedentes, las huelgas y movilizaciones de los trabajadores, la revuelta estudiantil, la crítica de los intelectuales, las exigencias de los colegios profesionales, la tensión de los medios de comunicación, los comportamientos solidarios con el pueblo de crecientes sectores eclesiales. Con motivo de la publicación del libro de Pilar y Alfonso Fernández-Miranda *Lo que el Rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, E. MÚGICA hace un extenso comentario *Otra lectura de la transición*. En *Temas para el debate*, 12, noviembre de 1995, pp.84-86

⁵ TUSELL, J., MARÍN, J.Mª., SEPÚLVEDA, I., SUEIRO, S., y MATEOS, A. (Edits.): *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. Tomo I: "Transición y consolidación política. Estructura territorial del Estado". Tomo II: "Perspectiva internacional. Análisis comparado. Política Exterior. Economía, sindicatos, sociedad. Congreso Internacional de Historia de la Transición y Consolidación en España (1975-1986)", Madrid, 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 1995. UNED, Madrid, 1996. 11654 P.

⁶ En 1996, J. Tusell ponía de relieve la falta de perspectiva histórica a todos los trabajos sobre esa época. TUSELL GÓMEZ, J.: *La transición a la democracia en España como fenómeno de Historia política*. En REDERO SAN ROMAN, Manuel (ed): *La transición a la democracia en España*. Marcial Pons, Madrid, 1996, 2ª ed. pp. 55-76.

1.2. Concepto, singularidad y protagonistas de la transición

Concepto, singularidad, etapas, protagonistas, etc. de la transición española, así como su comparación con otros procesos de transición política, fueron objeto de estudio. Sin embargo, poco son los investigadores que han descendido a analizar el proceso transitorio en los niveles de la vida local, y en consecuencia, tanto las provincias como los municipios siguen a la espera de su día, siguen a la espera de que se estudien los años de la transición en estos niveles, menos espectaculares que los del Gobierno, pero sin los que no será posible tener una clara visión de lo sucedido en todo el país.

Sobre el concepto y singularidad de la transición española los investigadores han subrayado uno o varios aspectos, en los que no me voy a detener⁷, ni en las causas⁸. En cuanto a los protagonistas, sin entrar ni en los colectivos⁹, ni en los principales líderes de la capital del Estado, o de los niveles centrales del Gobierno¹⁰. Pero sí es interesante

⁷ Para Carlos Seco, es “un fenómeno histórico inexportable”. SECO SERRANO, Carlos: *La transición a la democracia (1975-1982)*. 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.250. J. A. Maravall incide en el proceso dialéctico que conllevaron las estrategias de reforma. MARAVALL, José María: *La política de la Transición (1975-1978)*. Taurus, Madrid, 1981. Y en opinión de J. Linz, Reforma y ruptura son presentadas como vías alternativas a la democracia. Una y otra cuentan con apologistas y críticos. LINZ, J.J.: *Transiciones a la democracia*. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51 (julio-septiembre de 1991), pp. 18-19. Desde una perspectiva constitucional y el reemplazo de sistema político. GÓMEZ PUENTES, Carlos: *La transición española: estudio comparativo de las dos últimas constituciones democráticas (1931-1978)*. En TUSELL, J., MARÍN, J.Mª., SEPÚLVEDA, I., SUEIRO, S., y MATEOS, A. (Edits.): *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. UNED, Madrid, 1996, Tomo I, p. 87

⁸ La transformación socioeconómica de España, desde los sesenta, junto a la crisis de sucesión y la división de la clase política del franquismo. RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis: *El reformismo azul en el tardofranquismo*. En TUSELL, J., MARÍN, J.Mª., SEPÚLVEDA, I., SUEIRO, S., y MATEOS, A. (Edits.): *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. UNED, Madrid, 1996, Tomo I, pp. 253. Cambio de valores sociales. ÁGUILA, Rafael del: *La dinámica de la legitimidad en el discurso político de la transición*. En COTARELO, Ramón (Comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. CIS, Madrid, 1992, p. 49. Es ascenso de las clases medias. HERMET, Guy: *La España de Franco: formas cambiantes de una situación autoritaria*. 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. 130. TAMAMES, R.: *La República. La Era de Franco...* p.614. El desarrollo económico. CAZORLA PÉREZ, José y RUIZ ROBLEDO, Agustín: *El funcionamiento de las instituciones*. En COTARELO, Ramón (Comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. CIS, Madrid, 1992, 343. Contradicciones internas. PRESTON, Paul: *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982...* p. 25. La larga duración. SECO SERRANO, Carlos: *La transición a la democracia (1975-1982)*. 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.250.

⁹ Para Maravall es la política de los actores colectivos la que requiere un examen en la transición. MARAVALL, José María: *La política de la Transición (1975-1978)*. Taurus, Madrid, 1981, p.19

¹⁰ Sara Núñez de Prado se refiere a un modelo de transición española en la que se explicitarían dos vertientes: ‘la teoría del liderazgo y la debilidad estructural’. NÚÑEZ DE PRADO Y CLAVELL, Sara:

destacar algunos estudios que descienden a otro tipo de niveles, e incluyen otro tipo de personajes protagonistas, como los Gobernadores Civiles, cuyo importante papel jugado en el régimen local, hemos ido viendo en los capítulos de otras épocas, y que van a desempeñar un fundamentalísimo papel en la transición local.

Siguiendo el interesante trabajo de M^a Concepción Ybarra hay que señalar que, durante los años de la transición el Gobernador civil continuó asumiendo las funciones tradicionales que se le habían asignado, a la vez que fueron perdiendo el carácter jerárquico y unificador que significaba representar al Estado en la provincia. Los gobernadores fueron ‘claves’ en los procesos electorales y en la creación del clima adecuado para que las autoridades locales procediesen al cambio en las provincias de manera pacífica y coherente, rompiendo con el pasado “sin menoscabo de la autoridad carismática que esta Institución detentaba, gracias también a la ‘disciplina’ que todos los poderes públicos habían asumido en el largo régimen anterior”¹¹.

1.3. Etapas

En líneas generales hay una coincidencia, no exenta de discrepancias, en señalar como fecha simbólica del inicio de la Transición, la del día de la muerte del general Franco -20 noviembre 1975-, sin embargo no hay un acuerdo igual de generalizado a cerca de su punto final, pues para unos sería en diciembre de 1978, fecha de aprobación de la Constitución, mientras que para otros la fecha se alargaría hasta el ascenso del PSOE al poder en 1982¹². Los estudiosos de la transición marcan diversas etapas: Entre ellos puede distinguirse quienes hacen amplios periodos cronológicos y quienes los minimizan. También es necesario tener en cuenta desde que perspectivas son fijadas las

Aproximación a un modelo teórico de la Transición española y su reflejo en los medios de comunicación... p. 210.

¹¹ Las funciones de los gobernadores habían quedado definidas en el Estatuto de los Gobernadores civiles de 1958 y la Ley de Fraga de Administración Local de 1976, continuando tan amplia como lo habían sido hasta la fecha, abarcando todos los asuntos civiles de la provincia. Dejaron de ser Jefes del movimiento el 1 de abril de 1977, cuando un Decreto Ley hizo desaparecer el Movimiento Nacional. El proceso de cambio en los gobiernos civiles se inicia con el R.D.2238/1980 de 10 de octubre, en el que se dictan normas para la actuación de los Delegados del Gobierno. YBARRA, M^a Concepción: *Los gobernadores civiles durante la Transición*. En TUSELL, J., MARÍN, J.M^a., SEPÚLVEDA, I., SUEIRO, S., y MATEOS, A. (Edits.): *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. UNED, Madrid, 1996, Tomo I, p. 341-342.

¹² NUÑEZ DE PRADO Y CLAVELL, Sara: *Aproximación a un modelo teórico de la Transición española y su reflejo en los medios de comunicación*. En TUSELL, J., MARÍN, J.M^a., SEPÚLVEDA, I., SUEIRO, S., y MATEOS, A. (Edits.): *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*. UNED, Madrid, 1996, Tomo I, pp.197.

fechas extremas, pues cada suceso no significa lo mismo para un constitucionalista que para un economista, o es percibido de igual manera por un sociólogo que por un historiador. Veamos algunas aportaciones.

Entendiendo la transición en sentido estricto, como el tránsito desde las Leyes Fundamentales del Franquismo a una Constitución democrática, los límites cronológicos de la transición, vendrían delimitados por la fecha de aprobación de la Ley para la Reforma Política, tras el Referéndum de 1976, y la del fin del proceso constituyente, con otro Referéndum en 1978. Este periodo coincidiría con lo que Mario Caciagli distingue como la transición institucional (30 noviembre 1975 a 29 noviembre 1978), en cuanto al paso de una dictadura a un régimen democrático, y que denomina como la transición política (29 diciembre de 1978 a 28 octubre de 1982)¹³, otros autores la prolongan hasta la consolidación de la Monarquía parlamentaria, cerrándose en 1986, fecha del ingreso de España en la CEE, la adhesión a la Alianza Atlántica y el triunfo absoluto del PSOE¹⁴. Ramón Cotarelo señala dos períodos, el comprendido entre el 30 de noviembre de 1976 y el 29 de diciembre de 1978, y un periodo posterior, de 1979 en adelante para la consolidación¹⁵, en lo fundamental es coincidente con los anteriores. La aprobación de la Constitución, y el inicio del rodaje de las nuevas instituciones, supondría el inicio de una nueva etapa¹⁶.

Desde otra perspectiva, más relacionada con la sociología electoral, las fechas vendrían marcadas por los procesos electorales. Para Martínez Cuadrado se dieron tres periodos: el primero de 1975 a 1979; el segundo -1979-1982 es un trienio de múltiples convocatorias de elecciones generales, municipales y Referendum de CCAA; la tercera

¹³ Distingue dos transiciones, dadas en dos tiempos distintos: La transición institucional, primera en el tiempo, que abarca desde el 30 de noviembre de 1975, en que se proclama rey a Juan Carlos I, hasta el 29 de diciembre de 1978 en que entra en vigor la Constitución, y la transición política que se iniciaría el de julio de 1976, en que fue nombrado Adolfo Suárez presidente del Gobierno, hasta el 28 de octubre de 1982, en el que se produce el triunfo electoral socialista. CACIAGLI, Mario: *Elecciones y partidos en la transición...* pp.7-9.

¹⁴ GARCÍA PARODY, Manuel: *Etapas y cronología de la Transición*. En *Congreso sobre la Transición Española*, Córdoba, 22 al 28 de abril de 1990. Diputación de Córdoba, Diputación, 1992, pp. 9-24

¹⁵ COTARELO, Ramón: *La transición democrática española...* pp. 17 y 19. En este trabajo analiza las aportaciones a la interpretación de la transición de GARCÍA SAN MIGUEL, Luis: *Teoría de la transición. Un análisis del modelo español*. Madrid, Editora Nacional, 1981, p.50. DÍAZ, Elías: *La transición a la democracia*. Madrid, 1987.

¹⁶ “Teóricamente, una transición se considera consolidada cuando las instituciones del nuevo régimen han comenzado a funcionar, generalmente cuando una nueva Constitución ha sido aprobada”. RODRÍGUEZ DÍAZ, A.: *Transición política y consolidación*. Madrid, 1989, p. 41.

fase se abrió con las elecciones generales de 1982, y la alternancia política a favor del PSOE¹⁷. Siguiendo el calendario electoral hay que señalar que, en abril de 1976 se procedió a unas elecciones locales restringidas, y veinte meses después de la muerte de Franco se celebraban las primeras elecciones generales libres. El resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977 confirma el análisis político que contaba con la moderación de los españoles. Ese mismo año, Adolfo Suárez crea la UCD y en 1979 gana las elecciones generales en marzo, y las municipales en abril, sin embargo, apenas dos años después, en 1981, accede el PSOE al poder¹⁸. Algunos autores consideran que fue, a partir de las elecciones de 1982 cuando se da por finalizada la Transición¹⁹.

Desde una perspectiva académica, siguiendo un modelo diacrónico y descriptivo, Rafael del Águila y Ricardo Montoro²⁰ establecen seis etapas: 1) La polémica reforma-ruptura, 2) el establecimiento del consenso, 3) la reconciliación de los españoles, 4) moderación de la dinámica política, 5) establecimiento de pactos, y 6) aprobación y promulgación de la Constitución.

2. La Transición en las diputaciones

2.1. Interrogantes

El estudio de la transición en las instituciones políticas locales, siguiendo al estudioso de las transiciones en el gobierno local Guillermo Márquez Cruz, responde al

¹⁷ MARTÍNEZ CUADRADO, M: *La democracia en la España de los años noventa*. Ariel, Barcelona, 1996, p. 104

¹⁸ “... la UCD había cumplido su papel en los momentos difíciles de la transición, pero ya había perdido su razón de ser”. ANGOUSTURES, A.: *Historia de España*. Ariel, Barcelona, p. 238-39.

¹⁹ Si su fecha a quo es el 3 de julio de 1976, la fecha ad quem es, según mi interpretación, el 28 de octubre de 1982. CACIAGLI, M: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, 1986, p.8

²⁰ ÁGUILA, Rafael del y MONTORO, Ricardo: *El discurso político de la transición española*. Madrid, CIS, 1984, pp. 247-250. Su propuesta, desde un riguroso ámbito académico puede entenderse como un modelo diacrónico y descriptivo, establecido para el caso español exclusivamente, pero que se acerca al conocimiento de la realidad y las motivaciones profundas de cada momento del proceso más que otros estudios politológicos, en opinión de COTARELO, Ramón: *La transición democrática española...* p. 19.

modelo de transición local pactado, según Karl y Schmitter²¹, y está presidida, en el gobierno local, por la búsqueda del momento adecuado para la democratización del régimen local y por el mantenimiento, en términos generales, del cuerpo jurídico del régimen precedente²².

Sobre las diputaciones provinciales cabe proyectar una serie de interrogantes, acerca de como fue el proceso transitorio en cada una de ellas, en abierto paralelismo con las que le planteó Gil Hernández para la Diputación de Valencia, y que podrían concretarse en cuanto al momento en que dejaron de ser franquistas, qué supuso para la institución la entrada de un gobierno de izquierdas, qué pervivencias quedaron, como varió la estructura interna de la institución, su relación con otras instituciones, la alternativa de comarcalización, políticas intermunicipales llevadas a cabo, y percepción exterior del cambio²³, a lo que habría que añadir el papel desempeñado, no sólo por los órganos de gobierno político, Presidente y Pleno, sino también por los Cuerpos Nacionales como el Secretario, autoridad provincial durante el franquismo y los del Interventor Y Depositario. Pocas diputaciones cuentan con estudios de esta etapa tan reciente, y respecto a la de Córdoba, no todos esos puntos han podido ser estudiados, esbozándose, tan sólo, algunas respuestas.

2.1. Cronología

En opinión de G. Márquez Cruz, la transición a la democracia y la normalización del sistema político local abarcaría el periodo comprendido entre 1976 y 1995²⁴, y la agenda o calendario de actuación entre 1976 y 1988 sería: De julio 1976 a junio 1977 tuvo lugar el proceso de reforma desde la legalidad franquista; de junio de 1977 y octubre de 1982. En la legislatura constituyente de 1977-1979 se aborda el proceso gradual de cambio en las instituciones locales. Entre 1979 y 1982 se celebran las

²¹ KARL, T. L. y SCHMITTER, P.C.: *Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este*. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 128 (junio 1991), pp. 283-300. Citado por Márquez Cruz en *O gobierno local en España. Procesos de transición e normalización política*, Santiago de Compostela, 1995, p. 101.

²² “A transición local está presidida pola axenda de oportunidade política para a democratización dos gobernos locais, como pola continuidade dunha legalidade que tras unha serie de modificación mantén o corpus xurídico do rexime franquista”. MÁRQUEZ CRUZ, G.: *O goberno local en España. Procesos de transición e normalización política*. ... p. 102.

²³ HERNÁNDEZ I MARTÍ, Gil-Manuel: *La Diputación democrática (1979-1993)*. En *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p. 456.

elecciones locales con instrumentos jurídico-políticos elaborados en la legislatura anterior. Entre noviembre de 1982 y diciembre de 1988, se procede a la normalización local. En 1988 comenzaría el proceso de normalización

De los diversos estudios sobre diputaciones, solamente contamos con una aportación más amplia para el proceso cronológico de la transición, en la de Valencia, en la cual se señalan las siguientes etapas: De enero a abril de 1979 tuvo lugar el final de la Diputación tardofranquista, la primera corporación democrática fue de abril de 1979 a junio 1983; la segunda Diputación, marcada por el signo de la normalización transcurrió de junio de 1983 a julio 1987; la tercera, de julio 1987 a mayo de 1991, está caracterizada por la consolidación de una gestión, y la cuarta, durante la cual la antigua Diputación provincial se convierte en Diputación de Valencia desde mayo de 1991 hasta 1995²⁵. Como vemos, las etapas vienen marcadas por la cronología impuesta por las legislaturas imperante en todo el país, aunque indudablemente el matiz político de cada una de ellas no sea, precisamente, coincidente.

En abierto paralelismo podemos establecer la cronología de los años de la transición en la Diputación de Córdoba. La primera legislatura -1979-1983- fue la de predominio ucedista, presidida por Diego Romero de UCD y se caracterizó por una intensa actividad política en la que resonaron, como veremos más adelante, los ecos de los sucesos nacionales - crisis de la UCD, llegada del PSOE al Gobierno de la nación, etc. La segunda -1983-1987- implica el acceso de los socialistas al poder en la Diputación, estuvo presidida inicialmente por José Miguel Salinas del PSOE, pero en esta ocasión son los ecos de la política de construcción de la autonomía andaluza, los que resuenan en la Diputación cordobesa, provocando al poco tiempo de iniciar su andadura, el cambio en la Presidencia, que pasó a Julián Díaz, también del PSOE, pero que originó, tanto en ésta como en la siguiente legislatura, fuertes polémicas al interior de la Corporación, por la aplicación de la llamada 'política de rodillo socialista'. Son dos legislaturas en las que la Diputación verá considerablemente mermado su patrimonio inmobiliario que pasó a la Junta de Andalucía, junto con las transferencias de competencias en materia sanitaria; asistimos también a los cambios en la legislación

²⁴ MÁRQUEZ CRUZ, G.: *O gobierno local en España. Procesos de transición e normalización política*. ... p. 101

local, y los intentos de reforma de la administración. A partir de la legislatura de 1991, la aparición de una oposición más fuerte, y en vías de solución los problemas internos del partido socialista en la provincia, implicaron la aparición de los inicios de una política provincial más coherente y normalizada.

2.2. Actitudes y protagonistas

En los niveles provinciales también hubo protagonistas, y las instituciones marcharon al socaire del impulso de su máximo representante. Esto es algo constatable en las diputaciones, donde puedes observarse comportamientos distintos que facilitaron o dificultaron el proceso de un régimen a otro.

Los hombres que mantuvieron el poder en la Corporación provincial de Córdoba, en los cuatro difíciles años que van, desde la muerte de Franco a la constitución de la primera Diputación de la democracia en 1979, sin estridencias y con elegancia supieron hacer mutis por el foro. La última Diputación del franquismo, surgida antes de la muerte de Franco, en 1974 y renovada en 1976 desempeñó su papel en la transición. Hay que destacar que, en contraposición a todos los cambios políticos históricos habidos en el gobierno de Madrid que, automáticamente, generaban cambios en la Administración provincial y local, no sucede así, en ésta ocasión. Los diputados provinciales continúan en sus puestos en las difíciles horas y días que siguen a la muerte de Franco, los nuevos gobiernos centrales no convulsionaron a las autoridades provinciales y locales. Estas continuaron en un ritmo que, si bien no avanzó a toda máquina tampoco colapsó la vida local. La incertidumbre y la expectación no estuvieron al margen de estos hombres. Indudablemente en la sociedad española, incluida la clase política, al menos la de provincias, algo había cambiado.

Aquellos años difíciles para todos, lo fueron también para los gobernantes de la Administración local, que habían ingresado en un régimen que, aunque en su ocaso, no parecía verse la solución final, y el futuro aparecía como un nebuloso amanecer tras una larga noche de ausencia de libertades. A la muerte de Franco estos políticos se quedaban sin jefe, pero tampoco podían o debían abandonar sus cargos, dejando sus naves, grandes o pequeñas a la deriva. Muchos políticos mantuvieron su sentido del deber por

²⁵ En 1995 se edita el libro sobre la Diputación de Valencia, y ese mismo año se constituyó otra nueva legislatura. HERNÁNDEZ I MARTÍ, Gil-Manuel: *La Diputación democrática (1979-1993)*. En *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p.452

encima de su ideología, por encima del fin del franquismo, pese al abandonismo de otros muchos, como testimonia el alcalde Pedro Aparicio²⁶.

El comportamiento de los presidentes de diputaciones no fue homogéneo, pues mientras en algunos sitios como Córdoba, se mantuvieron con discreción hasta las elecciones de 1979. Así sucedió también en la de Diputación de Albacete, cuya actuación de 1974 a 1979 se va a caracterizar por su escasa presencia en la opinión pública provincial y, como destaca L. C. Sen “este carácter sosegado, ausente de partidismo, supuso, en plena transición provincial, un factor positivo que permitió el desenvolvimiento los partidos, sin pretender competir con ellos”²⁷. En otras, por el contrario, todavía se pretendía mantener viva la imagen de Franco, mediante la exaltación de su obra, tal como se expresaba el presidente de la Diputación de Ciudad Real, en fechas inmediatas a la muerte de Franco, pues “consideraba que la transición a la monarquía era la culminación de la obra de Franco”²⁸. O mediante la expresión de “la imperecedera gratitud de la Corporación por los constantes desvelos del Francisco Franco”, según acordaba la Diputación de León, lo que no impidió que, apenas desaparecido Franco, surgieran algunos conflictos²⁹. El conservadurismo imperante, condujo también a dificultar el proceso transitorio, como sucedió en la primera corporación de Valencia, tras las elecciones de 1979³⁰.

²⁶ En la mayoría de las ciudades, con las excepciones que hagan al caso, naturalmente, se produjo el abandonismo absoluto de alcaldes que se sentían al borde de irse, que no representaban a nadie y que no quería una conflictividad personal en un momento de alta presión a los ayuntamientos APARICIO, P.: *La vida municipal en la transición*. En *La transición española*. Baena (Córdoba), 1992, p. 186.

²⁷ Presidida por Daniel Silvestre, alcalde de Hellín desde 1974, licenciado en Economía y propietario agrícola. IZQUIERDO, Juan de Dios y ROBLIZO, Manuel: *La Diputación de Albacete durante la Transición*. En *Historia de la Diputación de Albacete*. Albacete, 1993, II, p. 232-233.

²⁸ “Franco al que indiscutiblemente tenemos que reconocer el haber ganado la guerra española; Él habernos librado de la contienda internacional; él haber conseguido en España la Paz durante treinta y seis años por la que se ha obtenido un progreso y un gran nivel de vida, no comparable con ninguna otra etapa de nuestra historia, habiendo culminado su obra al asegurar sin traumas de ninguna clase, su sucesión, instaurando la monarquía en la persona de Su Majestad Don Juan Carlos I, al que todos debemos incondicional apoyo en su trascendental tarea de gobierno”. ALÍA MIRANDA, Francisco y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Isidro: *Cien años de Diputación (1893-1993): Su evolución política*. En *El palacio provincial*. Ciudad Real, Diputación de Ciudad Real, 1993, p. 26.

²⁹ “Las discrepancias de talante o matices que se habían puesto de relieve en el tardofranquismo, adquirirían mayor trascendencia y se harían mucho más explícita”. SEN RODRÍGUEZ, Luis Carlos: *Epílogo. Hacia la Diputación democrática*. En *Historia de la Diputación de León*. ... II, p. 560-61

³⁰ Durante los cuatro primeros meses de 1979 la Diputación tardofranquista valenciana se caracterizó esencialmente por tres aspectos: enfrentamiento con el organismo pre-autonómico, una posición ideológica conservadora y un incipiente anti-catalanismo. HERNÁNDEZ I MARTÍ, Gil-Manuel: *La Diputación democrática (1979-1993)*. En *Historia de la Diputación de Valencia*,..., p.454.

2.3. Permanencia y cambio

En la transición se pueden distinguir una serie de fenómenos que revelan la permanencia y el cambio y que se plasman, fundamentalmente, en el lenguaje utilizado, tanto en las corporaciones de fin del franquismo como en las primeras democráticas. También puede percibirse un cierto aire de ambigüedad ideológica, tal como señalan O'Donnell y Schmitter³¹, al ser un tiempo entre un régimen autoritario y otro democrático, la ambigüedad es la que parece flotar en los hombres que vivieron la transición y que hace difícil precisar la ideología de la época. En 1976 un presidente del régimen que fenecía, Manuel Santolalla, introducía términos nuevos en su discurso, en 1979 un gobernador civil, José J. Ansuátegui todavía utilizaba términos - que como el de la patria - ya casi no tenían sentido.

Al presidente Manuel Santolalla le tocó vivir el fin de las diputaciones de la era de Franco. Todavía en la constitución de la Corporación del 1 de abril de 1974, se conmemoraba el día de la Victoria, y en el pertinente discurso³² parece evidenciar el desfase entre sociedad y política que se producía en España desde los años 60. Manuel Santolalla es, en esos momentos, un hombre del régimen, indudablemente, su discurso está en consonancia con la estructura política rígida que refleja la crisis del régimen franquista, pero su conducta personal no concuerda con esa rigidez. Unos meses después, el mismo presidente utiliza un lenguaje mucho más acorde con los tiempos, sin retórica, no hay reserva hacia ningún tipo de español, todos son ya 'el pueblo', y con su decidida acción en la promoción de Andalucía y del Ente Regional, se procedía al entierro de las precedentes instituciones. En el interregno que sigue a la muerte de Franco, el presidente Santolalla responde a ese tiempo de España, que señala Aranguren, en el que es preciso percibir la fluidez social y cultural por debajo de la rigidez jurídica y política, para poder entender lo que estaba ocurriendo³³.

³¹ Como segmento temporal delimitado entre la disolución de un largo régimen autoritario, el franquista, y la instauración de un régimen democrático no presenta unas reglas del juego político definidas, sino que la incertidumbre y la indeterminación parecen rodear a los que participan en ella. O'DONNELL, G. y SCHMITTER, Ph. : *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones.* Barcelona, 1994, p.18 y106.

³² "...victoria ganada con sangre, con la sangre de los mejores y nunca mejor dicho lo de mejores. Esa victoria que ha desembocado en la Paz, en esta paz que es la que nosotros tenemos que trabajar, una paz abierta a todos los españoles de buena voluntad. Todos estamos llamados a laborar por la Patria, abierto a todos, cerrado a los que vayan contra Dios y contra nuestra Patria, a los que vayan contra nuestras Instituciones". Libro de Actas del Pleno, sesión del 1 de abril de 1974

³³ Citado por E. Díaz en *Pensamiento español en la era de Franco...* p.130.

Con la muerte de Franco se destapaba lo que para él había sido la Caja de Pandora y de ella surgían palabras tabúes. Durante décadas, en los discursos políticos apareció la palabra *los pueblos* de la provincia, pero como sustantivo plural que contenía un determinado sentido, un conjunto geográfico, pero nunca apareció sustantivo singular *el pueblo*, como realidad social y política. Santolalla, en su último discurso, con motivo de la constitución de la Diputación en 1976, utilizará un estilo diferente al de dos años antes. Introdujo los términos democracia y pueblo, dentro de la discreción que pareció caracterizarle, no pasó de un discurso del franquismo a una exaltación de la democracia, sino que al utilizar el concepto de democracia, lo hizo consciente del abuso que podría significar, ni se aferró al pasado, ni se enganchó al nuevo tren que pasaba, simplemente colaboró a una transición pacífica"... *aquí procuramos tener un trabajo comunitario, unas decisiones, no las llamaré democráticas para no abusar del concepto, de acuerdo entre todos...*"³⁴.

También la monarquía hacía su aparición en las actas plenarias, tras un largo paréntesis de mas de medio siglo. Puede ratificarse aquí el papel estelar que jugó el Rey en el proceso de transición. El servicio a la provincia era una forma de servir a las instituciones de España, y entre ellas la primera y fundamental era la Monarquía³⁵. Con motivo de la primera onomástica del Rey, manteniendo tradiciones precedentes, el Pleno le envía un telegrama expresando su respetuosa felicitación. Meses después, en noviembre de 1976 el Pleno hace constar su satisfacción del primer aniversario de la proclamación como Rey de España a Juan Carlos y reiterándole "*su lealtad inquebrantable a la corona y su fe en los destinos de la Patria*"

En el último Pleno del franquismo, en 1977, surge o se concretiza en palabras lo que posiblemente fuese el fantasma que se pasease por las mentes de los diputados pero que no se plasmaba abiertamente: el modelo económico a seguir, el miedo al marxismo. Ante la atonía inversora, el diputado, y economista, J.J. Rodríguez Alcaide había expuesto que tal vez pudiera derivarse de la Ley de Franco que impedía el despido libre de obreros, tras su intervención otro diputado, Jiménez Barba espetó que, en su concepto, lo que provocaba la atonía inversora de los empresarios, eran la falta de

³⁴ Libro de Actas del Pleno, sesión del 1 de abril de 1976.

³⁵ "...servir a la Monarquía, estando al lado de nuestros Reyes, quienes nos están dando el tremendo y gran ejemplo de estar al lado del pueblo". Libro de Actas del Pleno, sesión del 1 de abril de 1976.

claridad por parte de los empresarios y del Gobierno en definir la política económica que se iba a seguir en España: “*si continuaría siendo de libre mercado o, por el contrario, correspondería a la de un modelo marxista*”³⁶.

Otros muchos aspectos del lenguaje van reflejando el cambio sociopolítico, a partir de 1978. Citemos brevemente, que para hablar de las retribuciones del personal, en adelante se hablará de masa salarial, y junto a la normativa pertinente y los informe de Intervención, aparece la presencia de los sindicatos, de momento tan sólo CCOO. El desarrollo material conllevó la aparición de la cultura del ocio, y se comenzará a hablar de cerramientos en campos de deportes, pasando después a instalaciones deportivas y desde 1978 a piscinas y complejos polideportivos. También el paro, endémico mal provincial, cambió de denominación, como uno más de los eufemismos con los que se quiso ver una realidad diferente, pasará a denominarse desempleo³⁷. Las palabras comenzaban a ser utilizadas en un sentido cosmético, empleándose neologismos o sinónimos que van a ser usados por una sociedad que quiere encubrir sus lacras y limitaciones en un intento de no querer ver aquella realidad que no les agrada.

Uno de los cambios más notables, en los discursos de los presidentes de la democracia, los constituye la ausencia de las tradicionales expresiones de salutación y fidelidad que se dirigían al régimen, de forma manifiesta. Se mantienen en los primeros años de la transición, pero prontamente desaparecen. Todavía en el discurso del presidente ucedista Diego Romero hay un cortés saludo a la Junta de Andalucía, reflejo materializado del hecho regional. También lo hace el socialista Salinas, agradeciendo la presencia de José Rodríguez de la Borbolla, vicepresidente del gobierno andaluz. Pero, indudablemente es otro estilo político, por un lado ya no se constata esa sumisión personal y personalizada a la figura política que detenta el máximo poder, propio del régimen autoritario que había fenecido políticamente. Y, por otro, el poder central queda, al menos en apariencia, tan lejos que ni se le cita, en realidad es sustituido por otro tipo de centralismo, el autonómico. Que en una comunidad autónoma, tan extensa como la andaluza, se dejó notar.

Las expresiones de fidelidad no son tan frecuentes en la nueva Corporación democrática como en las precedentes, no obstante las referencias institucionales, pueden

³⁶ Libro de Actas del Pleno, sesión del 27 de diciembre de 1977.

³⁷ Libro de Actas del Pleno, sesión del 30 de marzo de 1984

darse manifestaciones personales que reflejan fidelidad³⁸. La fidelidad a la Corona sería expresada por el presidente Diego Romero, a cuyo sentir se sumaron todos los portavoces políticos, con motivo del 23-F, y de una manera solemne cuando fue propuesto, el Rey Juan Carlos I al Nobel de la Paz. El consejo Permanente de la Junta de Andalucía instó a todas las diputaciones andaluzas a manifestar su adhesión a Corona³⁹.

2.4. Problemas heredados

2.4.1. El franquismo sociológico

El franquismo y las ideas que lo sustentaron políticamente murieron con Franco, sin embargo algunos aspectos de un régimen tan personalista quedaron flotando en el aire como fantasma prestos a encarnarse a la menor ocasión, y no se trata precisamente de la ideología de la identidad⁴⁰. Ramón Tamames explica la persistencia del

³⁸ Por ejemplo el diputado socialista Zurita expresa en el Pleno de abril de 1981 la conveniencia de manifestar el sentimiento corporativo por el fallecimiento de la madre de Felipe González. Esto no es nada inusual en la actividad protocolaria de la Diputación, además el presidente ya había enviado un telegrama de pésame, lo característico de la exposición de Zurita es que se refiere al "fallecimiento de la madre del líder del PSOE, D. Felipe González" Libro de Actas del Pleno, sesión del 25 de abril de 1981. Meses después con motivo de la ratificación del Estatuto de Autonomía calificaría al presidente de la Junta de Andalucía, Rafael Escuredo de "peregrino de las libertades andaluzas". Libro de Actas del Pleno, sesión del 5 de octubre de 1981. Zurita también incidiría en recordar la existencia de la Junta pues hasta la fecha todos los problemas de la Diputación se resolvían en Madrid, como sucedía con el dificultoso presupuesto para 1982, y ante el anuncio del presidente Diego Romero de intentar resolver la cuestión ante la Mancomunidad de diputaciones, el socialista manifestó que también debía darse cuenta a la Junta de Andalucía. Libro de Actas del Pleno, sesión del 31 de octubre de 1981. La fidelidad a los líderes socialista volvería a manifestarse con motivo del relevo presidencial, en marzo de 1984, el cambio en la Junta repercutió en la Diputación de Córdoba, José Miguel Salinas marchaba de Consejero a Sevilla y le sucedía Julián Díaz Ortega, quien tras resaltar la pérdida que suponía para la Diputación la marcha de Salinas, dijo que él: "... es nuestro Maradona particular e igual que se dice por ahí que determinado equipo de fútbol es algo más que un Club, así José Miguel Salinas es algo más que un presidente de la Diputación, pues es nuestro líder carismático y sé que continuará ligado a Córdoba" Libro de Actas del Pleno, sesión del 19 de marzo de 1984

³⁹ La figura del Rey Juan Carlos era apartada de cualquier intento de vinculación a los golpistas de febrero y se patentizaba que era exclusivamente al Rey a quien la nación debía el enorme agradecimiento de haber evitado el golpe militar, el Rey era el primer defensor y garante de la Constitución, y su comportamiento inequívoco en las fechas del 23 y 24 de febrero fue decisivo para la reciente historia, con lo cual se robustecían los sentimientos de admiración, respeto y cariño Libro de Actas del Pleno, sesión del 27 de marzo de 1982

⁴⁰ E. Díaz habla de la ideología de la identidad según la cual, para muchos, la ausencia de ruptura radical con el régimen anterior, la permanencia del monarquismo y del capitalismo, reflejan que hubo continuismo e identidad, esta teoría, que roza peligrosamente la idea de hacer de Franco el artífice de la transición, olvida la lucha de los obreros, de los estudiantes, de los intelectuales, de sectores profesionales y de fuerzas políticas progresistas que hicieron frente al régimen de Franco, y minimiza su papel a la hora de reconstruir la democracia en nuestro país. DÍAZ, E.: *Cultura e ideologías*, en *La transición española*, Córdoba, 1992, pp. 227-239.

franquismo siguiendo una serie de puntos señalados por A. de Miguel: el burocratismo, legalismo e intervencionismo estatal, en un sistema económico básicamente capitalista; falta de crítica parlamentaria; consentimiento político de 'enriqueceos' utilización de los mecanismos de clientela y de influencia personal; La prepotencia de muchas personas bien situadas, la persistencia y cultivo del amiguismo, competitividad y la generalización del consumo de bienes materiales que actuaron como símbolo de éxito social⁴¹. En definitiva, en el concepto de franquismo sociológico se señalan fenómenos complejos y sutiles, y extendidos tanto en las instituciones democráticas como en la sociedad: residuos autoritarios en personas que se califican de demócratas, escasa transparencia en un en un sistema de libertades públicas, escandalosos incumplimientos de las normas, enchufismos, corrupciones, irregularidades e irracionalidades administrativas múltiples que provocaron el estupor y el desencanto del pueblo⁴².

Siguiendo a Linz, se impone la necesidad de estudiar lo que supuso el paso de una prolongada fase de totalitarismo para el proceso de democratización. El legado autoritario supone una debilidad extraordinaria en la sociedad civil, que hará difícil la articulación de partidos políticos y organizaciones sociales independientes⁴³. Y una sociedad, que ha optado por un régimen de gobierno democrático, puede encontrarse con una cultura sociopolítica que la ha incapacitado para el ejercicio de esa democracia, y que serán necesarios muchos años de experiencia, haciendo camino, para el abandono de lo que Cotarelo denomina un comportamiento inercialmente no democrático, puesto que la democracia es un proceso de aprendizaje⁴⁴.

Se ha señalado, que fueron varios los factores que provocaron el desencanto, que afloró a partir de 1979. : La falta de solución a la crisis económica, el crecimiento del terrorismo y la inseguridad ciudadana, la campaña de desestabilización emprendida desde algunos medios de comunicación, las enormes dificultades en la construcción del nuevo Estado, especialmente en el tema autonómico, y que constituyó uno de los

⁴¹ Y alude a la corrupción, que solamente afloró en escándalos difíciles de cubrir, y que no eran sino una tenue muestra de una realidad que lo cubría todo. TAMAMES, R.: *Historia de España Alfaguara*. VII... p. 375.

⁴² VILAR, Sergio: *La(s) crisis del franquismo y de las fuerzas democráticas...* pp. 38-39

⁴³ LINZ, Juan J.: *La transición a la democracia en España en perspectiva comparada...* p. 440

⁴⁴ COTARELO, Ramón: *La transición democrática española. ...* pp.7-8

mayores problemas surgidos en Andalucía⁴⁵. No obstante fue el comportamiento en las instituciones político-administrativas, de unos partidos que venían respaldado por un amplio apoyo popular, pero cuyos comportamientos respondían al llamado franquismo sociológico, lo que provocó mayor estupor y desencanto.

Se ponen de relieve algunos de aquellos puntos que permiten establecer un paralelismo con situaciones que se vivieron en la transición, y que permiten constatar que la democracia heredó algo más que unas estructuras y unas instituciones intactas. Cuando se dice que algo permanece del pasado, no concierne a la esencial identidad de instituciones y política, sino que con la herencia de gentes, aparatos, organizaciones policiales y militar, poderes económicos y situaciones influyentes, se heredó también una sutil deformación de los hábitos políticos, tanto en la política nacional como en la vida local.

El comportamiento no totalmente democrático de las instituciones político-administrativas, no se limitó al ámbito del Gobierno de la Nación, ni al autonómico, se dio en todos los niveles de la administración, y se refleja en multitud de sus documentos públicos, sin necesidad de recurrir a otros más inusuales. Así, la tendencia creciente a prescindir de las oposiciones - y aun del parlamento -, dado el poder sin contrastes que ofrece la mayoría absoluta, que señala Carlos Seco para el Gobierno, se constata en las sesiones plenarias de la Diputación. El ser mayoría no sirvió, precisamente, para cuidar más su relación con las minorías, ni se esforzaron en valorar y aceptar lo que pudiera tener de constructivo, o de solución alternativa, las propuestas de la oposición⁴⁶. Es más, en los niveles provinciales las decisiones políticas del partido gobernante fueron frecuente objeto de recursos por los partidos de la oposición, y sólo aceptaron modificar aquello que rozó, abiertamente la ilegalidad.

Otra de las disfunciones de las instituciones democráticas queda señalada en la selección del personal, tanto de asesores político, o altos cargos, como entre el personal, bien fuesen funcionarios de empleo, contratados o laborales. J. Cazorla denuncia la entrada 'a dedo', con carácter interino, en instituciones públicas de ciertas personas, a veces sin la necesarias cualificaciones, pero 'adictas', incluso en puestos de alta retribución, que al cabo de algunos años acumulan antigüedad, y se ven favorecidas por

⁴⁵ GARCÍA PARODY, Manuel: *Etapas y cronología de la Transición*. ... pp. 21-22.

un baremo 'a medida' cuando la plaza sale oportunamente a concurso público. Estos casos se han dado a centenares⁴⁷

Si en su día el papel, que como empresario, tenía el Estado jugó una baza importante en la generación de corrupción, en los años que siguieron a la transición, ante el aumento de las cifras del paro, la capacidad empresarial de la Administración, en sus diferentes niveles, contribuyó a crear situaciones de contratación éticamente reprobables, aunque hábilmente encubiertas, no tanto por su legalidad como por el temor a la represalia, o al no ascenso en la escalada administrativa. No se ha hecho una investigación seria del incremento de los bienes patrimoniales de los diputados, pero en muchos de ellos los signos exteriores de riqueza, difícilmente seguidos por un inspector fiscal, denotan un estilo de vida poco en consonancia con sus sueldos, por elevados que fuesen.

Otro de los aspectos que fueron mas denunciados de la actividad política, de aquellos años, fueron: El clientelismo electoral, el neocaciquismo. La prepotencia de muchos políticos, bien situados por el hecho de haber ganado las elecciones, les llevó a excluir de los ámbitos político-administrativos a aquellos que no se plegaron a sus designios o demostraron una actitud crítica, aunque fuesen del mismo partido. El amiguismo y la competitividad, claramente manifiestos en los ámbitos administrativos, condujeron a la carrera funcionarial a una escalada de puestos, caiga quien caiga, y que en el ámbito municipal se tradujo en un desigual reparto de las inversiones. El personalismo del régimen franquista, dejó su "ismo" como desinencia antigua, en un conjunto de características personalistas de un gobernante y que se reprodujo en el estilo de gobierno de algunos diputados y personajes políticos⁴⁸.

⁴⁶ SECO SERRANO, Carlos: *Panorámica desde la historia*. En TUSELL, Javier y SINOVA, Justino (Coords.): *La década socialista. El ocaso de Felipe González*. Espasa Calpe, Madrid 1992, p.18

⁴⁷ CAZORLA PÉREZ, José: *El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia*. En ROBLES EGEA, A. (Comp.). *Política en penumbra...* p.309

⁴⁸ "Si hay corrupción política es porque hay previamente engaño, fraude, sisa, trampa en muchas transacciones civiles, particulares. Lo que debe preocupar no es tanto la ética de los políticos como la escala de valores que guía a los españoles todos en sus ocios y negocios. La diferencia está en que las oportunidades que tienen los políticos para lucrarse o para hacerse favores son inmensas. Si hoy ser rico es manejar los caudales de los demás, con poco riesgo para el capital propio, no cabe duda de que los gobernantes están entre los más ricos de una nación". MIGUEL, A. de: *La sociedad española, 1992-93...* p.723

2.4.2. *El paro*

Desaparecida la posibilidad de emigración el paro se convirtió en una realidad en los dos últimos años de la era de Franco⁴⁹, a su muerte hay ya 500.000 parados. Incluso en el momento de máximo crecimiento de los planes indicativos del franquismo, de los años 60 y comienzos de los 70, España no fue capaz de crear empleo para todos sus trabajadores y la diferencia se cubría con la emigración.

El paro endémico de Andalucía y Extremadura obligó al Gobierno, en 1983, a introducir en esas regiones un Plan de Empleo que se complementaba con otro de formación profesional. La faceta clientelar surgió al adjudicarse la ayuda a una persona concreta, con preferencia sobre otras que reunían los requisitos precisos, o en forma indiscriminada, incluso a quienes no tenían derecho a percibirlo. Pero además en la faceta de percepción del subsidio, éste se personaliza. El seleccionador y el seleccionado para ir al trabajo se encuentran frente a frente, lo cual en la mentalidad del medio rural inevitablemente genera un agradecimiento que se puede manifestar - y aprovechar- de muchas maneras, entre ellas con el apoyo político⁵⁰.

2.4.3. *Las infraestructuras*

En el régimen de Franco, durante los años del desarrollo las infraestructuras tuvieron un destacado protagonismo. En la transición, el cúmulo de demandas, de una sociedad insatisfecha, hacia escasos los ya pocos recursos existentes. En la construcción de infraestructuras el profesor Fuentes Quintana habla de una arritmia, pues en a lo largo de los ochenta años precedentes, dos series cortas muestran un crecimiento de las dotaciones en infraestructuras muy superior al resto del período. Desgraciadamente, ambas etapas de creación de infraestructuras, 1923-1929 y 1965-1975, no correspondieron a períodos democráticos. Bien es cierto que el nivel de dotaciones se correspondía, más o menos, con el nivel de desarrollo económico del país. Sin embargo el retraso en cuanto a infraestructuras y equipamiento, respecto al entorno europeo era considerable.

⁴⁹ TAMAMES, Ramón: *El desarrollo económico: crisis, pactos, recuperación y dualismo*. En *Congreso sobre la Transición Española*, Córdoba, 22 al 28 de abril de 1990. Diputación de Córdoba, Diputación, 1992, pp. 86.

⁵⁰ CAZORLA PÉREZ, José: *El clientelismo de partido en la España de hoy...*, p. 308

La situación económica durante la década socialista, fue básicamente positiva, sin embargo en este marco económico la construcción de infraestructuras presentó un boom relativo. De 1975 a 1985 se produce una disminución de un 23% en términos constantes. A partir de 1985 se produce un cambio, llegando a superar en 1989 las tasas de crecimiento en la construcción de un 23%. En resumen, el fuerte crecimiento arranca de la profundidad previa de la caída, el volumen de actividad corresponde a la bonanza económica y el resultado es la recuperación de atrasos sin que disminuya la distancia relativa con los países más avanzados del mismo entorno. Todo ello, matizado con una cierta precariedad derivada de la insuficiencia de recursos destinados al mantenimiento y modernización⁵¹

2.5. El resurgir del clientelismo subalterno

El desarrollo socioeconómico del país implicó el descenso del sector social agrario, a la vez que se incrementaba el número de funcionarios, y que el Estado asumía funciones de bienestar social. Como señala J. Cazorla, el Estado asumió el papel tradicional del patrono en cuanto a la distribución de recursos y trabajo, y en aquellas zonas menos desarrolladas, aunque no exclusivamente rurales, surge un patronazgo político, circunscrito a la “distribución de recursos estatales - trabajos del sector público, favores a través de agencias públicas- como respuesta al apoyo político prestado”⁵².

Según Roble Egea, el clientelismo de masas no hubiera sido posible si el Estado no hubiera adquirido las dimensiones que actualmente posee, pues grupos sociales enteros se convierten en clientes suyos, utilizando a los partidos políticos, sindicatos u otras organizaciones como intermediarios⁵³. Y los partidos utilizarán a la

⁵¹ LÓPEZ JIMÉNEZ, Pedro: *Las infraestructuras: obras son amores*. En TUSELL, Javier y SINOVA, Justino (Coords.): *La década socialista. El ocaso de Felipe González*. Espasa Calpe, Madrid 1992, p.162-165

⁵² “Al perder importancia la clase terrateniente local, y absorber el Estado el papel tradicional de patrono, persistió en muchas zonas, relativamente menos desarrolladas, un patronazgo político, de individuos locales - intermediarios -, quienes participan en relaciones funcionalmente específicas y de corta duración”. CAZORLA PÉREZ, José: *El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia*. En ROBLES EGEA, A. (Comp.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismos políticos en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid, 1996, pp.295-296

⁵³ “El Estado de bienestar social es un auténtico estado-patrón que convierten clientes suyos a grupos sociales enteros (pensionistas, parados, enfermos, funcionarios, etc...) y utiliza como intermediarios a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, para integra en su seno la enorme complejidad de las sociedades actuales”. ROBLES EGEA, Antonio: *Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX*. ... pp. 250-251.

Administración, motivados por las deficiencias de financiación oficial. El clientelismo de partido trató de financiar al partido, y aumentar su capacidad de influencia, para obtener el mayor número de votos posibles, poder repartir empleos, utilizar recursos monetarios públicos y, en definitiva, para crear una red de apoyo más o menos explícita. La práctica clientelar de partido durante los años ochenta se manifestó en dos modelos de aplicación: El clientelismo laboral y el clientelismo concesional. En el primero se concedieron licencias de obras, juegos, concesiones, etc. e incluso, bordeando la legalidad, adjudican subvenciones a los amigos; en el segundo, las concesiones y contrataciones se hacen recibiendo algo a cambio⁵⁴.

El clientelismo laboral se caracterizó por la distribución de puestos en el sector público, o parapúblico. Dentro de las instituciones se concedieron, si era posible, los empleos públicos a las personas afines o idóneos. Y dentro de él hay que tener en cuenta que, en la situación de la economía andaluza, en parte tradicional y en parte subvencionada, el papel de estos políticos locales, que en cuanto intermediarios en una economía agraria no era nada nuevo, se realiza en extremo. Uno de sus resultados fue que el paro endémico, en lugar de ser un arma frente al partido gobernante, en los niveles locales, se convirtió en un recurso de poder, a través de las subvenciones, lo cual fue utilizado con gran eficacia por la máquina del partido⁵⁵.

2.6. Concepto de Diputación durante la Transición

Es normal, por el simple hecho de que siempre sucede, que cuando hay un cambio de régimen político se enjuicie globalmente la actuación del régimen anterior. Vistas las opiniones de las corporaciones primorriveristas y de las franquistas hacia los regímenes que les precedieron, en consonancia con ellos no es sorprendente la valoración que hacen los que les suceden. Si los franquistas no tenían buen concepto de la diputaciones que precedieron al 18 de julio, tampoco los diputados de la transición tienen mejor concepto de las corporaciones franquistas.

En los momentos de la transición, en los que todavía las diputaciones están constituidas por el personal procedente del franquismo, y cuando ya se han realizado las primeras elecciones generales democráticas, en algunas provincias, el ataque a las viejas

⁵⁴ CAZORLA PÉREZ, José: *El clientelismo de partido en la España de hoy...* pp. 308

⁵⁵ CAZORLA PÉREZ, José: *El clientelismo de partido en la España de hoy...* p. 298.

diputaciones es fuerte. La etapa final constituyó sin duda el momento más difícil para las diputaciones franquistas, sobre todo después de junio de 1977, cuando se cuenta con otros representantes que tienen tras sí el refrendo de unas elecciones, y se arrecia el desprestigio de las instituciones que aún perviven en el desmantelamiento del organigrama franquista⁵⁶. Las elecciones generales de 1977, y la no convocatoria inmediata de elecciones municipales conllevó que, en muchas instituciones locales y provinciales, 1978 fuese un año de transición y expectativa por las acusaciones crecientes que permite el ambiente de libertad de expresión, y por la sal gorda de ciertos analistas, que convirtieron a estas últimas corporaciones en responsables de actuaciones anteriores, como se señala en la Diputación de Albacete⁵⁷, aunque en ese sentido, no fue la de Córdoba, una institución realmente asediada.

El presidente de la Diputación de Córdoba, el ucedista Diego Romero, en su actuación presidencial, durante la constitución de la Diputación de Córdoba en 1979, se mostró respetuoso. Reconocía el esfuerzo realizado hacia la provincia de Córdoba y las realizaciones logradas. Los socialistas, por el contrario, emitirán enjuiciamientos destructores sobre ellas, aunque José Miguel Salinas se abstiene de hacer juicio alguno, por prudencia política o por fidelidad filial, su abuelo había sido presidente de la misma Diputación. Pero su sucesor, el socialista Julián Díaz, asumirá el papel enjuiciador de las diputaciones tradicionales, y afirmó que eran un cajón de sastre, pero no reconoció, o tal vez era simple desconocimiento histórico, las realizaciones que incuestionablemente había llevado a cabo la Diputación de Córdoba. Su expresión va a ser repetida hasta la saciedad por los presidentes sucesivos, en las entrevistas que les hicieron con motivo de una exposición que quiso conmemorar los 15 años de democracia municipal⁵⁸.

Un concepto positivo, de las diputaciones del pasado, lo manifestó el presidente de la de Granada, José Sánchez Faba. Reconoció el limitado campo de la actuación en materia de cooperación, el desarrollo del campo benéfico y el de conservación y desarrollo de la red viaria de las diputaciones franquistas, pero también

⁵⁶ GÓMEZ HERRÁEZ, José María: *Diputación, cambios económicos y crisis política (1959-1979)*. En *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p.445

⁵⁷ IZQUIERDO, Juan de Dios y ROBLIZO, Manuel: *La Diputación de Albacete durante la Transición*. En *Historia de la Diputación de Albacete*. Albacete, 1993, II, p. 243

⁵⁸ Véase Apéndice 8 textos

reconoció “su sólida tradición de seriedad y de eficacia administrativa”. Eso, sumado a su proximidad a los pequeños pero importantes problemas de ámbito local, y su mayor rapidez respecto a las otras administraciones, en la toma y ejecución de decisiones, la convertían en un organismo singularmente dotado para una actuación positiva en la esfera local⁵⁹.

Los diputados provinciales, de estas fechas, no fueron muy prolivos a la hora de definir conceptos, y hasta 1986 no encontramos expresiones sobre lo que se consideraba que debía ser una Diputación. Los socialistas parecían tener claro el papel intermedio de las diputaciones. En 1986 el presidente Julián Díaz expresó la evolución de la Diputación, que no era ni como una corporación autonómica ni del Estado, y su configuración como portadora de servicios o de ayuda a los ayuntamientos, para que los servicios municipales fuesen prestados en mejor grado y más intensamente. Por todo ello, venía insistiendo en avanzar en el sentido de la comarcalización, a fin de conseguir y ofrecer a los Municipios servicios más económicos y más completos. La postura socialista se expresó, en 1987 por boca del portavoz José Mellado, que recogía como fines propios y específicos de la provincia, el garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales. Aseguraba, a su vez, la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio provincial, de los servicios de competencia municipal y participando en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

La concepción de Izquierda Unida, sobre la Diputación, fue precisada a través de su portavoz, Rosa Aguilar, como un ente asesor y soporte de los municipios, y como redistribuidora de los recursos y competencias. La Diputación debía de dejar de ser una institución intermedia, tampoco debía intervenir en parcelas que correspondían a la Comunidad Autónoma, siguiendo al pie de la letra sus dictados. En resumen, debía dejar de ser un ente tutelador de las corporaciones locales, para pasar a ser una institución que jugase el papel de información y asesoramiento técnico a Municipios⁶⁰.

En 1991 no parece haber diferencia conceptual entre los diversos partidos, en cuanto al cometido de las diputaciones, aunque si divergirán en cuanto a la tutela de la

⁵⁹ SÁNCHEZ FABRA, J.: *Presentación del libro Provincia y diputaciones provinciales en le Estado de las Autonomías*. CEMCI, Granada, 1980

⁶⁰ Actas del Plenos, sesión del 1 de agosto de 1987

Comunidad Autónoma. El portavoz del PP. José Manuel Martín García, insistiría en que era necesario hacer una Diputación de todos y para todos, repartir equitativamente los bienes provinciales entre todos los pueblos y crear las condiciones precisas de solidaridad.

Pero si en el concepto de Diputación, como distribuidora equitativa de los bienes provinciales, parecían coincidir los partidos, no lo estaban respecto a su autonomía o dependencia. La postura de los socialistas, de total subordinación a los otros niveles de la Administración Central y Autonómica, quedó nítidamente expresada por Julián Díaz. Sus predecesores en la Presidencia, habían hablado de consolidar el hecho regional y del Estado de las Autonomías, pero no parecieron vislumbrar el papel a jugar por las diputaciones en este proceso. Ciertamente, dada la gran complejidad del proceso, y su actuación en un momento temprano del mismo, no pudieron precisar más. El ucedista Diego Romero había hablado del esfuerzo a realizar para la consolidación del hecho regional, consagrado por el camino de la autonomía en el artículo 2 de la Constitución⁶¹; y el socialista José Miguel Salinas había expuesto, como una de las líneas programáticas de su política insertar a la provincia de Córdoba en la Comunidad Autónoma de Andalucía⁶². La subordinación de Julián Díaz a la Comunidad Autónoma no se quedó en mera declaración de principios según la Ley, sino que colaboró fiel y constantemente con la misma, según él mismo manifiesta en su discurso de 1991⁶³.

La oposición no se mostró conforme con esta subordinación a la Junta de Andalucía, ni la de derechas ni la de izquierdas. El portavoz del PP. José Manuel Martín denunció el papel que había asumido la Diputación como comparsa de la Administración autonómica, y reclamó mayor autonomía para las diputaciones, de manera que pudiesen realmente participar en las responsabilidades de la Comunidad Autónoma⁶⁴. A comienzos de los noventa el papel que debían de jugar las diputaciones constituía un debate en diversos ámbitos. Así lo recogía el portavoz de IU, López Calvo: *“Las diputaciones provinciales fueron históricamente uno de esos instrumentos coercitivos y, aun en nuestros días, sigue perviviendo ese reflejo del poder centralista. Por ello, continúa en nuestro país, entre las diversas fuerzas sociales y políticas un vivo*

⁶¹ Libro de Actas del Pleno, sesión del 26 de abril de 1979

⁶² Ver Apéndice 8 textos

⁶³ Actas del Pleno, sesión del 1 de agosto de 1987

debate sobre el papel y las funciones y hasta la propia necesidad de existencia de las diputaciones en el Estado de las Autonomías"⁶⁵.

⁶⁴ Ver apéndice 8

⁶⁵ Actas del Pleno, sesión del 17 de julio de 1991