

LA DIPUTACIÓN DE ALBACETE ENTRE 1876 Y 1999, UNA EXPERIENCIA DE GOBIERNO INTERMEDIO ENTRE LA PROVINCIA Y EL MUNICIPIO*

ANTONIO SANTOS SEGOVIA
Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN: Actualmente las Diputaciones han cobrado protagonismo en el debate político, hecho que invita a reflexionar acerca de cuál ha sido el papel que han jugado éstas en el escenario político provincial a lo largo de su historia. Este artículo trata de centrar el debate tomando como referencia el estudio de un caso, la provincia de Albacete, a partir de sus componentes político-jurídicos, reguladores y configuradores de las diputaciones; la élite política que ha integrado la Diputación y en tercer lugar la agenda política de esta institución entre 1876 y 1999. Por tanto el objeto de estudio será la Diputación desde un planteamiento micro-político con una perspectiva diacrónica, con el fin de observar las consecuencias de la intervención de la Diputación en términos de rendimiento e institucionalización política en la provincia de Albacete.

PALABRAS CLAVE: Diputación, provincia, gobiernos intermedios, intervención e institucionalización

TITLE: THE PROVINCIAL COUNCIL OF ALBACETE BETWEEN 1876 AND 1999. AN INTERMEDIATE GOVERNING EXPERIENCE BETWEEN THE PROVINCE AND THE MUNICIPALITY.

ABSTRACT: In this period of time in which the provincial councils are in several political debates, it seems to be necessary to start to think about which role they have played in the political life. This article tries to focus on the debate by having as a reference the study of a significant case. This case contains political and legal components which regulate and configure the provincial councils in the local political scenery, the political elite inside the Provincial Council and the political agenda of this institution between 1876 and 1999. Therefore we study this topic from a micro-political approach with a long-term perspective, so that we can observe the consequences of the intervention of the Provincial Council, based on its performance and its political institutionalization in the province of Albacete.

KEY WORDS: Provincial Council, province, small governments, intervention and institutionalization.

* Artículo recibido el 13 de febrero de 2013 / Received on 13th February 2013 - Aceptado el 13 de mayo de 2013 / Accepted on 13th May 2013 • Antonio.santos@uclm.es

1. INTRODUCCIÓN

El artículo que aquí se presenta se fundamenta en una investigación más amplia, por tanto se hace un recorrido sintetizando las principales conclusiones de este trabajo. El objetivo del artículo es centrar el debate sobre las diputaciones desde un doble planteamiento, histórico y politológico. Histórico porque tratamos de centrar el papel de la diputación a lo largo del tiempo, para ello se narra su evolución institucional en el marco territorial de la provincia de Albacete; y politológico en cuanto que se estudia el escenario político local de esta provincia en sus composición político-jurídica, de élite política y de agenda política; todo ello orientado a centrar la función de la Diputación de Albacete en el debate actual sobre el papel de las Diputaciones en la vida política local.

Disponemos, por tanto de sujeto, la Diputación y la provincia, dotado de historia y reconocimiento legal, esto es, de un recorrido espacio-temporal identificado y reconocido por la población y otras entidades municipales, así como de otras entidades externas a éstas. En este sentido, nuestro interés temporal se centra en el periodo comprendido entre la Restauración y el final del siglo XX.

El artículo llega hasta la última transición política, que en el ámbito local, no finaliza hasta que se aprueban las leyes propias de este nuevo régimen político (Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 y las leyes de la Comunidad Autónoma de Municipios y de Coordinación de Diputaciones de 1991). En este contexto las aportaciones del artículo vienen a incidir en el debate dado en distintos foros políticos y mediáticos, que han vuelto a revisar la funcionalidad de las diputaciones (justo cuando parecía que ya había quedado consolidado todo el proceso autonómico y de regulación del régimen local) con declaraciones de los líderes de los dos partidos mayoritarios con posturas a favor y en contra de su pertinencia en la arena política.

Las figuras tanto de la provincia como de las diputaciones siempre han estado envueltas en distintas polémicas, generalmente motivadas por la connivencia de éstas con las oligarquías sociales y económicas locales y, por generarse entre ciertos grupos sociales y políticos, un cierto sentimiento de estar ejerciendo de obstáculo a la modernización política y económica del territorio. De aquí que por ejemplo en el debate constitucional en 1977, por parte de los grupos de la izquierda y nacionalistas catalanes se propusieran planteamientos que cuestionaban mantener en el Estado Autonómico estas dos figuras. Sin embargo se consiguió articular a las diputaciones como un ente local en el

texto constitucional, bien es cierto que “*a regañadientes*” por parte del grupo nacionalista catalán. El punto de discusión entonces se centraba en la hipotética “*incongruencia*” de sostener una institución que quedaría solapada al constituirse la comunidad autónoma¹. Ahora bien, la cuestión de fondo respecto a dicha funcionalidad, no puede ceñirse a unas valoraciones más o menos coyunturales; más bien se debería tener en cuenta, por un lado, el pasado a lo largo de dos siglos de existencia y por otro, la experiencia que ha supuesto su presencia en distintos contextos políticos. La necesidad de reformar los entes intermedios (el equivalente a la provincia y la diputación en España) en el marco europeo viene siendo una constante en las últimas décadas (Zafra, 2004; Salvador, 2007; Fundación Democracia, 2011). Los distintos países que han emprendido reformas en este ámbito político-administrativo ha variado atendiendo al modelo de régimen local, el modelo de Estado y condiciones políticas y económicas de estos países². El sistema de entes intermedios en España se caracterizará por representar un carácter dual: como distribución territorial del Estado, cuya titularidad la ejerce la Administración Periferia y como mancomunidad de municipios cuyo gobierno lo ejerce la Diputación (Salvador, 2007: 171,172). La convivencia de ambos entes en el territorio provincial ha variado a lo largo del tiempo, las relaciones no sólo han venido motivados por un componente exclusivamente jurídico, sino que ha estado mediado por aspectos de tipo micro: en lo social, político, económico, etcétera. Por este motivo debemos considerarlos al estudiar la evolución política de una Provincia y su Diputación.

¹ En los últimos tiempos el punto de discusión se centra en el carácter económico de mantener o no la institución provincial. Esto es, ante una crisis económica como la actual, parece conveniente deshacerse de aquellos “*gastos*” considerados como “*superfluos*”. En 1977-78 la discusión poseía un marcado carácter político movido por la crisis política del momento y en la actualidad está motivado por cuestiones económicas debido a la crisis financiera. Sin embargo no se han valorado de una manera reflexiva sobre las posibilidades alternativas, esto es, no plantear la reforma de los entes intermedios en términos de permanecer o eliminar. Cabría la posibilidad de una reforma que aproveche la experiencia de dos siglos de existencia y se suprima aquello que no resulte adecuado al contexto político actual.

² El Libro Verde sobre los gobiernos intermedios en España identifica varios modelos de régimen local que han llevado proyectos de reforma de los gobiernos intermedios. Así en los países nórdicos y anglosajones las reformas han tratado de suprimir o concentrar niveles supramunicipales con la finalidad de garantizar la eficiencia en la descentralización de los servicios del Estado de bienestar, con ello lo que se ha buscado es el fortalecimiento funcional del territorio mediante los entes intermedios. Por su parte en los países continentales las reformas han buscado más una adaptación a las exigencias derivadas del proceso de descentralización propio de la constitución del Estado Federal al transferirle sus competencias (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011: 34, 35).

Con ello las diputaciones han asistido a una gran variedad de crisis y de cambios de régimen político y siempre han encontrado la forma de intervenir políticamente. De aquí que podamos considerar el contexto generado por el desarrollo del Estado autonómico como una fase nueva dentro de la cual la diputación participa. La provincia es la forma en la que se divide el Estado territorialmente para cumplir sus funciones políticas y administrativas; la diputación es el gobierno de los intereses de ese territorio. Por lo tanto en un mismo territorio se ejercen dos acciones de gobierno diferenciados, así es lógico considerar que los intereses como provincia se desdoblén en dos proposiciones diferenciadas: generales (estatales y regionales) y locales, y ambas sobre un mismo territorio. Por ello cabe plantearse cuál debe ser el devenir de estas instituciones en el sentido de cuestionarnos ¿en qué se pueden apoyar institucionalmente las diputaciones?, ya sea en materia de equilibrio territorial, ya en apoyo a los municipios, ya de mediación entre éstos y otras instancias gubernamentales. En la actualidad el desarrollo institucional en el territorio provincial es mucho mayor que el existente en otros tiempos. Ahora en el mismo espacio territorial juegan varios actores que también poseen un carácter local, por ejemplo las mancomunidades (de distinto tipo: de prestación de servicios, de promoción económica de zonas rurales, etcétera). Dentro del ámbito local se encuentra la distribución de servicios de titularidad regional y estatal (como la comarcalización de la sanidad, del servicio de empleo, agricultura, etcétera). En definitiva son elementos que intervienen en el espacio territorial en el que a las diputaciones se les debería brindar la posibilidad de ejercer su influencia como actor que posee legitimidad para mediar en este territorio.

En este sentido la aproximación a la institución provincial, desde el ámbito de estudio de la ciencia política, posee un significado con doble recorrido: primero, delimitar el contexto político de la Diputación y Provincia de Albacete en el momento de la transición política surgida con la Constitución de 1978; segundo, centrar la relación Diputación y Provincia en el escenario político local.

Es por tanto un estudio de caso, el de la provincia de Albacete, pero que va más allá de la simple descripción del objeto de estudio, porque es un caso atípico, se aborda la provincia en su conjunto, tanto su gobierno como la intervención de las otras instancias gubernamentales, regional y nacional. Dentro de este caso, se estudian las funciones y sus derivaciones en la acción política que llevan a cabo los diferentes gobiernos de esta Diputación.

Por ello, la aproximación al estudio de la institución provincial desde el ámbito de estudio de la ciencia política adquiere un significado específico, para ello nos hemos basado en tres fundamentos teóricos. El primero es el concepto de institucionalización fundamentado en las concepciones de Samuel P. Huntington (1990) aplicado a una organización política concreta, en el que la institucionalización es un proceso mediante el cual las organizaciones políticas adquieren valor y estabilidad. Estas cualidades las posee la Diputación de Albacete respecto a los entornos en los que actúa; en este sentido no perdemos de vista la aportación de Paul Pierson (2004) sobre el orden en el que se adoptan las decisiones y suceden los hechos para el resultado posterior, en la medida que el suceso/hecho anterior condiciona al posterior. El segundo es el concepto de escenario político local (Alba, 1997) considerado como el espacio más próximo en el que se producen las relaciones entre el ciudadano y las instituciones; espacio, también importante, por el volumen de recursos y servicios que emplea para el desarrollo del bienestar social: en el desarrollo de la acción de gobierno los entes locales han debido buscar las fórmulas que mejor se adapten para la prestación de servicios, además este escenario juega un papel estructural en los periodos de transición para la articulación democrática de la sociedad; de aquí la relación que posee el escenario político local con conceptos tales como las relaciones intergubernamentales, autonomía, coordinación, cooperación, subsidiariedad. El tercer concepto es el de cambio político (Bill y Hardgrave, 1992) entendido como desarrollo o modernización, sinónimos de evolución/adaptación de las variaciones dadas en el régimen local. Así el cambio está referido o bien a la estructura del ámbito local o bien a la renovación para su adaptación al régimen político general, sin suponer un cambio sustancial en las competencias que venía ejerciendo.

1.1. Metodología

Tal y como se ha mencionado más arriba este artículo es una síntesis de otro trabajo más amplio sobre la Diputación de Albacete, por tanto a lo largo de este artículo hacemos constar las fuentes originales de los datos y citas de manera pormenorizada para cada caso. En cada momento se indica la fuente utilizada para cada argumento o conclusión. Las citas del texto, directas, literales, o indirectas, aparece referidas con el nombre y año de publicación como referencia dirigida a la bibliografía.

El trabajo de recogida de información ha tratado de adaptarse a cada uno de los periodos para los que se realizaba el análisis. Primero

destacamos como fuentes secundarias las aportaciones realizadas por publicaciones de carácter histórico y de crónicas referidas a la provincia y a la Diputación. Toda esta tarea no ha consistido en reproducir, sino en construir un cuerpo documental que tuviese como referente los componentes políticos y sociales de esta provincia y su gobierno.

En el análisis de los aspectos relacionados con las agendas políticas emprendidas desde la Diputación utilizamos fuentes primarias y secundarias. Con éstas hemos podido analizar distintos aspectos de la intervención política de la Diputación y de los gobiernos regional y nacional en esta provincia. Otra fuente utilizada han sido las memorias de gobierno de la Diputación, con ellas analizamos los gobiernos provinciales de todo el periodo comprendido entre 1979 a 1999. Esta información es importante porque además de incluir las distintas políticas impulsadas por estos gobiernos, en ella se destacan dos aspectos importantes para los objetivos tratados en este artículo. En primer lugar en estas memorias se distinguen los contenidos que los distintos gobiernos han considerado más importantes y en segundo lugar, estas actuaciones se presentan con justificaciones que responden a la concepción que los gobiernos de la Diputación han tenido sobre la forma de intervenir en la provincia, interpretándose, por ello, como una aportación estratégica de la acción de gobierno.

El contenido del artículo lo distribuimos en tres bloques. El primer bloque analiza el periodo entre la Constitución de 1876 y el final del régimen del General Franco. El periodo se estudia atendiendo a los instrumentos político-jurídicos, el personal político que formó parte de la Diputación y la acción política. La segunda parte se centra en el periodo de la Transición y Consolidación política en la provincia de Albacete según las tres variables apuntadas. Las conclusiones destacan las consecuencias que se pueden deducir a partir de la experiencia de un siglo de acción de gobierno de la Diputación de Albacete para afrontar los desafíos políticos planteados en la actualidad.

2. LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA DIPUTACIÓN Y PROVINCIA DE ALBACETE ENTRE LA RESTAURACIÓN Y LA DICTADURA DEL GENERAL FRANCO

2.1. El referente constitucional, de la Diputación como gobierno de la provincia, a la provincia conjunto de municipios

La configuración del régimen local se establece a través del referente constitucional³ derivado del régimen político general. Al mismo tiempo el estudio de este referente constitucional permite contrastar el cambio político desde el ámbito local. En este sentido nos fijamos en los cambios políticos locales impulsados por los referentes constitucionales de 1876 y 1931, y entre ellas las aportaciones del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 (publicado en la Gaceta de Madrid nº 69 de 9 de marzo) y el Real Decreto de 20 de marzo de 1925 de Estatuto Provincial (publicado en la Gaceta de Madrid nº 80 el 21 de marzo y rectificación en el nº 90 el 31 de marzo).

Las diferencias más importantes en materia local entre las dos Constituciones estribará, por un lado en el hecho de que en la primera Constitución, los municipios y provincias contarían con organización y atribuciones diferenciadas y reguladas por legislación, también diferentes. En concreto se aprueban en primer lugar unas modificaciones de las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870 y, posteriormente, la ley provincial de 29 de agosto de 1882, que continuarán vigentes hasta los mencionados Estatutos. En cambio, por otro, con el régimen constitucional de 1931, las provincias se constituirán a partir de la mancomunidad de los municipios⁴ (art. 8 de la Constitución de 1931), con atribución de autonomía, para ejercer sus competencias (disposiciones generales y art. 10 de la misma Constitución), sin que se apunte cuál sería la naturaleza o el tipo de autonomía; al mismo tiempo se indica que esta autonomía local sería compatible con la prevista para las regiones que la República estableciera. Esta modificación en la concepción del régimen local, vendrá inspirado por los Estatutos en el sentido de que la República acepta la propuesta de la configuración de la provincia como mancomunidad de municipios, con la finalidad de mediar en favor de los intereses de éstos. La Diputación y el Ayuntamiento se conciben como el gobierno local con

³ La definición de referente constitucional nos la proporciona Guillermo Márquez Cruz (1997: 30) en los siguientes términos: "la formalización expresa, en un conjunto normativo en el que se contienen las bases que articulan en su conjunto el Estado"

⁴ Este contenido se recibe del Estatuto Provincial del régimen de Primo de Rivera.

competencia para actuar políticamente de forma autónoma. Además la República no considera la posibilidad de la circunscripción única, sino que vuelve a recurrir a los partidos judiciales para designar a los representantes municipales, del mismo modo la representación corporativa se cambia por la designación de diputados provinciales según los resultados obtenidos por los partidos políticos en las elecciones municipales. De esta forma la Diputación se configura como institución básicamente política de base municipal.

El régimen del General Franco desarrollará su propia la legislación en materia de política municipal y provincial. De los Estatutos Municipal y Provincial mantuvo la concepción local para referirse a los entes municipal y provincial, así como la consideración del municipio como ente natural, y uno de los pilares que constituyen el Estado, junto con la Familia y el Sindicato (Principios del Movimiento Nacional, principio VI). Sin embargo, en el ámbito provincial diferenció las funciones de las autoridades existentes en la provincia, según se tratase de autoridades provinciales o municipales, quedando tal diferenciación unificada por la figura del gobernador civil que recobra la titularidad de la primera autoridad de la provincia; igualmente los servicios prestados por ambas instituciones serían considerados de cooperación con el Estado. Con todo, lo que se persigue es generar una estructura político-administrativa en cuyo vértice constará el Estado y conforme se descendiera se hallase una estructura que descentralizase los servicios y centralizase la administración. De esta forma se procedía en detrimento de todos aquellos principios que supusiesen autonomía y defensa de intereses propios, pues éstos quedarían sujetos a los designios de las primeras autoridades de la provincia: el gobernador y la administración periférica del Estado, mediante la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. La representación en las corporaciones locales se concebía mediante la participación de las organizaciones legalmente reconocidas: la familia, el sindicato y organizaciones de carácter cultural, económico y profesional existentes en el municipio y la provincia, para ello se utilizaba como fórmula el "sufragio articulado orgánicamente"⁵. Respecto a la provincia, no se dará elección directa de

⁵ El sufragio durante el régimen de Franco disponía de cierta complejidad, el cual trataba de conjugar el sufragio universal (entendido éste de una manera muy especial) con el sufragio corporativo. El tercio de familia lo elegían los vecinos cabeza de familia y mujeres casadas, en un censo creado para tal fin, de aquí la supuesta universalidad; el tercio sindical lo elegían compromisarios de la Organización Sindical; y los representantes de organizaciones, los nombraban los mismos concejales (y diputados en las Diputaciones) entre miembros de asociaciones culturales, económicas, etcétera, que existiesen en la localidad/provincia. Sus referencia se encuentran en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955

diputados, sino que serán los Ayuntamientos quienes realizarán el nombramiento de diputados provinciales, atendiendo al número que les correspondiera según el partido judicial al que perteneciera el municipio y guardando la proporción de los tercios.

Los instrumentos político-jurídicos desarrollan la regulación e indican el papel que ha de jugar el régimen local en el régimen político general. Entre el referente constitucional de la Restauración y la Dictadura de Franco encontramos un régimen local que muestra una serie de continuidades y discontinuidades que terminan acomodando un modelo de entes locales. En general, encontramos que los Estatutos Municipal y Provincial supusieron un antes y un después en el papel que han de jugar los entes locales en el ámbito político general (Márquez, 1997), a pesar de no ser desarrollado en su totalidad, ni siquiera por el Directorio de Primo de Rivera que lo promulgó. De éstos la República adoptó la autonomía y por tanto sólo podrían ser intervenidas judicialmente, la provincia como mancomunidad de municipios y por consiguiente la función de mediadora en la relación política entre el Estado y el municipio. A partir de la República la provincia dispondrá de su propio gobierno para ejecutar su programa político diferenciado de la acción política del Estado; diferenciación que durante el régimen franquista se articulará con la centralización administrativa y la descentralización de servicios. Centralización mediante la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y descentralización con una jerarquización de prestaciones de acuerdo al tamaño del municipio y al carácter subsidiario de la acción política para las Diputaciones.

2.2. La renovación de la élite política de la Diputación de Albacete. del encasillamiento a la representación orgánica

2.2.1. La regeneración sin renovación social. Del voto censitario y el encasillamiento a la representación corporativa

La Restauración comienza su andadura en la provincia de Albacete incorporando en puestos clave tales como ayuntamientos, Diputación, Gobernador Civil, etc., a simpatizantes de la Corona. Para ello nombró a simpatizantes pertenecientes a los partidos dominantes del momento, en este sentido el Ministerio-Regencia presidido por Cánovas procedió entre el 1 y el 21 de enero de 1875 a la sustitución de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos. El gobierno la delegó en los gobernadores para

(artículo 85); la representación por tercios venía a desarrollar el precepto del Fuero de los Españoles, artículo 10.

el nombramiento de los diputados provinciales y concejales de los ayuntamientos conforme lo estimaran conveniente⁶. Con ello, se pretendía configurar una transición política local lo más proclive posible a los preceptos de la nueva monarquía ideológicamente "liberal-conservadora" como lo anunciara el ministro de la Gobernación Romero Robledo⁷.

El Golpe de Estado de Primo de Rivera se justificó, además de para solucionar el problema derivado de los regionalismo, como una acción política orientada a poner fin al poder procedente de las oligarquías y el caciquismo local. Una de las primeras decisiones que adoptó el directorio fue sustituir en septiembre de 1923 los Ayuntamientos y en enero de 1924 las Diputaciones⁸. Por tanto el Golpe de Estado debe contextualizarse en el marco del regeneracionismo tal y como lo venía haciendo el partido conservador (en concreto el sector maurista de éste); a partir de aquí cabe plantear dos cuestiones como hipótesis que ayuden a entender la introducción de la Dictadura en el escenario político provincial: en principio cabe pensar que el directorio, con estas medidas adoptadas al inicio de su andadura política, modificará la base social de donde procedían los actores políticos provinciales, si así fuere, y consecuentemente plantearse si la dictadura contribuyó a combatir el caciquismo rural, implantado a través del sistema electoral censitario y de encasillamiento, para la asignación de los cargos surgidos con la Restauración⁹.

En la provincia de Albacete el golpe militar fue acogido con entusiasmo por parte de la élite política, mientras que la población se mostró indiferente (Requena, 1991a). La adhesión se produjo bajo la creencia de que el General defendía la patria, de esta forma se daba continuidad a los puestos políticos que venían ocupando. Pero la Dictadura no buscaba sólo seguidores, pretendía el apoyo incondicional de las instituciones lo-

⁶ Decreto de 21 de enero de 1875, en la provincia de Albacete la renovación de diputados se produjo en junio de ese mismo año, con la renovación del 32 por cien de los diputados

⁷ El proceso de transición en la provincia de Albacete se verá influenciado por la inercia general pactista y por el sistema de partidos que se instaura (Márquez, 1997: 86), el encasillado será una de las manifestaciones del pacto político con un doble significado, por un lado clientelar, utilizando la administración como fuente de favor y, por otro, el pacto político entre los distintos poderes locales y provinciales relacionados con los dados en el ámbito estatal (Zafra, 1996: 95-115). En la provincia de Albacete los diputados nombrados en junio de 1874 y en 1875, el 68 por ciento repitieron cargo en la nueva Diputación restauracionista, éstos constituirán la base de la élite política de este periodo político en esta provincia (Panadero, 1993: 200)

⁸ Con estas medidas se pretendía eliminar cualquier posibilidad de oposición al nuevo régimen y ganarse la adhesión desde todas las instituciones locales y provinciales (Márquez, 1995: 43-44)

⁹ Decisiones orientadas a la regeneración al modo que lo propuso Joaquín Costa de "cirujano de hierro".

cales y provinciales, de aquí que en diciembre de 1923 destituyeran a los cargos provinciales e incorporasen afiliados del partido creado por el General: Unión Patriótica y la representación corporativa; designando diputados con características sociales y económicas similares a las que ya existían, propietarios agrícolas; seguida de profesionales liberales. De este modo, el directorio en la provincia de Albacete no consiguió los efectos que perseguía respecto a la renovación social de la élite política.

2.2.2. La regeneración mediante la democratización institucional. La Diputación como expresión de la representación política municipal

La República vino a renovar la vida política, tal y como se entendía hasta ese momento. La experiencia de la renovación a través de acciones de “cirugía” no surtieron los efectos “antioligárquicos” que se preconizaron. La República representó, en gran medida, la esperanza de superar y desplazar el caciquismo y las oligarquías asentadas durante la Restauración, a través de la democratización de las instituciones y reformas económicas. La renovación política que se introdujo en la provincia de Albacete con la proclamación de la II República, con nuevos actores políticos mediante competición electoral, no significaba que los actores del régimen pasado no desaparecieran, sino que debieron adaptarse a un juego político democrático y de competición electoral (otra cosa sería que las fuerzas conservadoras consiguiesen acostumbrarse). En este sentido, planteamos que la renovación de los actores políticos en la provincia de Albacete, supuso una ampliación de la base social de la élite política en la que siguió teniendo cabida la élite procedente del régimen anterior.

El 14 de abril de 1931 se proclamó la II República y en la provincia de Albacete se produjo el cambio de régimen sin incidentes, el proceso de cambio se dio con la dimisión del gobernador civil, nombrando el ministro de Gobernación provisionalmente al Presidente de la Audiencia D. Enrique Rubio, el cual fue sustituido a los dos días siguientes por el azañista D. Arturo Cortés Ortiz (Requena, 1993: 40).

En general la República no estimó a las Diputaciones como unos centros de poder político con interés, de aquí que se retirase el carácter electivo de sus componentes, procediéndose para su constitución al nombramiento de los diferentes diputados por parte del Gobernador Civil, atendiendo a las instrucciones de los Decretos de 21 de abril y de 2 de mayo de 1931. El Decreto de 21 de abril establecía que el nombramiento debía producirse entre los alcaldes y concejales de los ayuntamientos que componían los distritos, de tal forma que se hacía un nombramiento por

cada uno de ellos, así se estableció un tipo de representación de segundo orden (Requena, 1991b).

La primera corporación republicana salió de la negociación entre las fuerzas políticas surgidas de las elecciones municipales y como Presidente y Vicepresidente se nombraron a representantes del partido Acción Republicana.

Los diputados provinciales durante el período republicano se caracterizaron porque las clases media-alta mantuvieron una presencia relativamente extendida en distintos foros. En torno al treinta por ciento descendían de familias declaradas *mayores contribuyentes*, que no sólo eran grandes terratenientes sino que entre ellos también se incluían industriales y comerciantes, lo que significa que esta clase social se incorporó al sistema democrático republicano. Los profesionales mantuvieron una presencia similar a épocas anteriores, destacando la presencia de los abogados y médicos; los obreros entraron por primera vez como diputados. Durante el período republicano no se llegó a consolidar una élite política debido al poco tiempo que duró el régimen. Al mismo tiempo hay que hacer notar que los grupos de presión consiguieron introducir representantes de sus organizaciones en la institución provincial, incorporándolos como candidatos en los partidos políticos, tales como sindicalistas, masones, miembros de organizaciones religiosas, patronales, etcétera.

2.2.3. La representación orgánica y la Diputación mediada por el Estado y el municipio

El régimen del General Franco, una de las primeras medidas que adoptó fue la creación de las Gestoras Municipales, una autoridad intermedia entre la autoridad militar y el bloque político que apoyó al alzamiento del 18 de julio de 1936. Con ello, se pretendía configurar el régimen local como parte integrante del Estado, formando Comisiones Gestoras compuestas por los mayores contribuyentes y caracterizadas por su no-adscripción política, así como con actitudes tendentes a acatar la jerarquía de los jefes intermedios (Márquez, 1995: 79-81).

La composición del personal político en la Diputación de Albacete tras la Guerra Civil, tuvo un largo recorrido del que podemos distinguir dos momentos. El primero de 1939 hasta 1948, con la composición de las gestoras, y el segundo desde esta fecha hasta 1979. En el segundo caso, a partir de la convocatoria de elecciones orgánicas en 1948, sólo afectó a concejales y diputados provinciales, pues alcaldes y presidentes de diput-

ación eran nombrados por el gobierno¹⁰.

Los diputados que compusieron la Gestoras son en primer lugar profesionales liberales, principalmente abogados, y en segundo lugar, propietarios agrícolas (muchos de ellos declarados grandes propietarios) así como profesionales de la sanidad (médicos); a todo ello debemos añadir que del trece por ciento se desconoce su profesión, y en tercer lugar con un número muy bajo se encuentran industriales/comerciantes y empleados/funcionarios. De esto se puede destacar la continuidad del tipo de personal político que formó parte de la Diputación desde antes de la República: los abogados y los propietarios agrícolas. De todo ello habría que destacar que de los veintitrés diputados que hubo entre 1939 y 1948, el cuarenta por ciento participó en el Alzamiento de 18 de julio de 1936. Por otro lado, es importante destacar que las Gestoras se formaron con un personal político que duraba muy poco tiempo en el puesto de diputado, la mayoría entre uno y dos años (60,87 por ciento de los 23 Diputados) y menos de un año el 13,04 por ciento. De aquí que consideremos que se concibieron más para garantizar la adscripción de la institución provincial al nuevo régimen político, que para impulsar algún tipo de política pública.

Los diputados provinciales durante el régimen del General Franco desde 1948 a 1979, presentan unas características que combinan los periodos de las Gestoras con el reinado de Alfonso XIII; predominan las profesiones liberales (principalmente abogados), los propietarios agrícolas y las profesiones relacionadas con la sanidad (médicos fundamentalmente), a lo que se sumaría el aumento al 18,29 por ciento de industriales y comerciales, con ello parece que este último grupo adquiere alguna relevancia en la evolución del régimen en la provincia, el resto no llega a destacar y se mantiene en unos niveles casi testimoniales.

El tiempo de permanencia en los cargos se centró entre los cinco y nueve años, prácticamente se mantienen una media de dos mandatos en la actividad de diputado provincial. A este respecto es importante señalar

¹⁰ La participación y representación política del régimen de Franco se fijó en los Fueros de los Españoles (artículo 10) y los Principios Fundamentales de Movimiento (principios VI y VIII). En estos textos fundacionales el régimen suprimía cualquier alusión a la autonomía de los entes locales, en coherencia con los discursos en favor del centralismo político y del papel que debía jugar poder del Estado en todos los órdenes de la vida política (Jerez, 1982). La norma reguladora de los representantes locales fue el Decreto de 30 de septiembre de 1948, regulador de las elecciones municipales, y que vino a desarrollar la base 8ª de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945. De este modo se regulaba la representación local antes de promulgarse la Ley definitiva de régimen local. Las sucesivas elecciones se celebraron en 1954, 1957, 1963, 1966, 1970, 1973 (Márquez, 1995: 83-84).

que la mencionada evolución profesional de los diputados se centra en propietarios agrícolas hasta 1960, a partir de esta década es cuando aumenta el número de industriales.

La relación entre el cargo de diputado y su adscripción política antes de la guerra no parece ser muy determinante, pues de ochenta y dos diputados, sólo seis pertenecieron a algún partido político durante la República, principalmente a Acción Popular Agrícola y al Partido Republicano Radical; por tanto, parece que el régimen en la selección del personal político provincial, se decantó por quienes apoyasen al régimen y no tuviesen una identificación o perfil político, quizás con ello se pretendía que la Diputación fuese una institución "apolítica", sobre todo de carácter técnico; de aquí el gran número de profesionales que también entraron como cargos electos.

Los presidentes sí contaron con un carácter más político por su pertenencia al Movimiento y también por la experiencia política durante la República en Acción Popular Agraria. Aunque aquí lo que resalta es el carácter de designación que poseían, al ser nombrados por el Gobierno de la nación.

2.3. La intervención política de la Diputación de Albacete. El proceso de modernización de la provincia, entre la Restauración y el Régimen de Franco: regeneración y reforma política

2.3.1. La modernización en la provincia de Albacete: entre regeneración y reforma política

Durante la Restauración, la Diputación de Albacete no pudo o no supo contribuir al dinamismo que precisaba esta provincia para alcanzar los niveles de modernización necesarios propios de esta época (Panadero, 1993: 222). Modernización que debió traducirse en políticas públicas que mejorase, entre otras, el sistema productivo, transformación agropecuaria, industrialización, infraestructuras que sacasen del aislamiento a amplias zonas de la provincia como las sierras de Alcaraz y Segura.

La Dictadura, y en este caso, la Diputación que la respaldó, justificó su intervención política por la realización de obras públicas que en el capítulo de gastos se concretó en la responsabilidad del mantenimiento, terminación y elaboración de planes de caminos vecinales. En este sentido, se pasó de construir 14,9 Km de caminos entre 1911 y 1925 a 104 Km entre 1927 y 1929, beneficiándose de este incremento las comarcas con menos vías de comunicación tales como la Manchuela y Sierra de Al-

caraz. Respecto a la construcción de carreteras sucedió lo mismo, donde se pasó entre 1927 y 1929 de 37 Km de carretera por año a 150 Km por año (Requena, 1993: 25-27). El ferrocarril también fue considerado en distintos proyectos, concretándose tan sólo uno, la construcción del ferrocarril Baeza-Utiel¹¹. La Diputación no consiguió ejercer de institución mediadora entre el Estado y el municipio para hacer efectivas las competencias atribuidas por el Estatuto Municipal. A pesar del incremento de presupuesto de la Diputación, la provincia de Albacete no conseguiría mejorar social y económica en comparación con otras.

La Diputación de Albacete durante el período republicano no llegó a plantear un cambio en la actuación política sobre lo que había venido siendo en períodos anteriores, continuando con la estructura financiera definida en el Estatuto Provincial de 1925. Los diputados provinciales manifestaron una mayor preocupación por la problemática social de la provincia sin que esto supusiera un cambio en las partidas de los presupuestos. En este sentido, se trató de potenciar políticas que atendieran a los municipios de la provincia con más necesidades de trabajo y de atraso económico, pero al no modificarse las partidas de los presupuestos, el procedimiento empleado fue el de recurrir a la solicitud de ayudas al Estado, al adelanto de créditos y, en relación con los Ayuntamientos, adelantando las ayudas. Así se continuaron las obras públicas con la realización de caminos vecinales al mismo ritmo que durante la dictadura, como medida que paliase el paro hasta que se aplicase la reforma agraria (Requena, 1993: 49-51). Otra de las actuaciones con gran proyección política fue el proyecto de transformar terreno de cultivo de secano en regadío en la comarca de Hellín, proyecto que llegó a aprobarse su realización a principios de 1936. Este proyecto contó con la oposición de los grandes propietarios de las regiones levantina y murciana¹².

¹¹ La planificación de esta inversión tenía como objetivo unir Andalucía con el Levante, ahorrando 46 km sobre el recorrido por Alcázar de San Juan, posibilitándose así la explotación de minas y se daba salida a la producción olivera, pecuaria y forestal de la zona de la sierra de Alcaraz, cubriéndose una extensión de 32 km² sin vía férrea y de escasez de carreteras (Requena, 1993: 25-27). Este proyecto no se terminó de construir hasta principios de la década de 1970 y nunca llegó a circular un tren por sus vías.

¹² Esta oposición se mantuvo incluso en el período del régimen de Franco cuando en los proyectos de desarrollo de la provincia de Albacete se llegaba a pedir la transformación de secano en regadío, pero el poco peso político de los responsables provinciales no dejó que se diera tal transformación (Ortiz, 1992: 102).

2.3.2. La modernización de la provincia de Albacete mediante la regeneración orgánica

La Diputación de Albacete y probablemente también los Ayuntamientos, durante la vigencia del régimen franquista no fueron instituciones con iniciativa para impulsar acciones políticas propias. Por el contrario, más bien parece que el papel asignado fuera el de ostentar la representación del Estado en la provincia y en el municipio, de tal manera que la función consistiera en hacer llegar los intereses del Estado en dichos territorios y en concreto, en esta provincia, estos intereses actuaron a favor de las provincias del Levante sobre las que recaían las principales inversiones en las distintas materias económicas y sociales (Ortíz, 1993: 141-142). Favoreciéndose así estrategias con objetivos estatales.

La hacienda de la institución provincial se caracterizará hasta 1960, principalmente, por continuar con cierta penuria y dependiente del Estado, al igual que en etapas anteriores. Además el Estado adoptó la posibilidad de prestar ayudas a los pequeños municipios, en cuanto recurso nivelador de los presupuestos, los cuales no sirvieron para consolidar la idea de provincia en cuanto ente nivelador de las diferencias intermunicipales (Ortiz, 1993: 143-144), contribuyendo a mejorar el desarrollo de la capital.

Este elemento de cooperación disponible por la Diputación no facilitó la autonomía y el impulso económico de las provincias, pues el gobierno provincial se encontró sujeto a los órganos dependientes de la administración periférica del Estado, principalmente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y a los gobernadores civiles, que más bien ejerció de freno a toda iniciativa provincial, cerrando toda posibilidad de autonomía de actuación política para la Diputación (Ortiz, 1993: 144-145).

En este contexto es fácil de entender que la provincia de Albacete fuera de las menos favorecidas por el Estado, así los presupuestos de la Diputación entre 1960 a 1975, aunque con un importante incremento en la distribución por habitante, se situaba muy por debajo, comparativamente, con respecto al resto de provincias del Estado. En pesetas corrientes el PIB en 1975 fue 8'4 veces superior al de 1960, el presupuesto ordinario de 1975 fue 8'6 veces superior al de 1960; los ingresos por habitantes en 1960 suponían 14'5 pesetas frente a un promedio de 31'82 al nivel de todo el Estado, el nivel más bajo de todas las provincias (Gómez, 1993: 187-189)

A partir de la década de 1960 los entes locales contaron con un nuevo instrumento para su financiación, éste fue el Banco de Crédito Lo-

cal, creado en 1925 y nacionalizado en 1962; será a partir de esta década cuando los entes locales generalizan la contratación de préstamos para realizar los Planes Provinciales y los Planes de Cooperación (principalmente empleados para realizar obras y servicios municipales según Udina, 1972). Los préstamos solicitados por la Diputación de Albacete se destinaron a la inversión en infraestructuras de distinta índole (Gómez, 1993: 192-193), sin contribuir a un cambio estructural en la modernización de la provincia.

En cualquier caso, la capacidad de actuación, tanto de la Diputación como de los Ayuntamientos, quedaba muy limitada; la responsabilidad última de transmitir y solicitar los recursos necesarios para la provincia le correspondía al Gobernador Civil; la competencia para distribuir las subvenciones le correspondía a la Comisión provincial de Servicios Técnicos, y el único órgano que hacía la vez de representación territorial, y por tanto, con capacidad para plantear las demandas territoriales, fue la Organización Sindical, considerada así misma, legítima en la representación territorial por agrupar a obreros y patronos. Sin embargo, ni la Comisión ni la Organización Sindical consiguieron incidir en la mediación por una mayor inversión pública en la provincia de Albacete.

La Diputación de Albacete se contagió del discurso desarrollista que desplegó el régimen, principalmente a partir de la década de 1960; en este sentido se plantearon objetivos dirigidos a lograr una agricultura rentable, impulsar la industrialización, la minería, el comercio, etc., y que todo ello fuera la iniciativa privada la encargada de fomentarlo. Estos objetivos se propusieron en el marco del Plan Albacete del año 1958, en este Plan se proponía mejorar la riqueza agrícola, planificar la industrialización en la capital de la provincia y en los pueblos, dar a conocer la riqueza minera, etc. Para llevarse a cabo el Plan se creó la "Comisión de Estudios del Plan Albacete", vinculado a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y presidido por el Gobernador Civil, pero el Plan encontró, nada más ponerse en funcionamiento, con problemas debidos al solapamiento con el Plan de Estabilización, quedándose *en papel mojado* (Gómez, 1993: 195-198). Sin embargo, este plan introducirá un cambio de mentalidad en la élite política y económica de la provincia, pues se reemplaza el esquema político de la élite terrateniente por otro industrial y de modernización; cosa distinta sería que esta élite política no supiese, no pudiera y, además, no contase, con el suficiente respaldo social necesario para mover los resortes institucionales que atrajeran las inversiones necesarias.

2.4. Síntesis de la evolución política de la Diputación de Albacete entre la Restauración y el Régimen de Franco

Los aspectos más relevantes del periodo comprendido entre la Restauración y la dictadura del General Franco serían por un lado el hecho de que los entes territoriales locales hayan adquirido las competencias de realizar políticas de bajo coste y dirigidas a contener necesidades básicas de las poblaciones municipales, para dejar a los órganos de la administración periférica del Estado la realización de las macropolíticas, con unos resultados que podemos calificar de desequilibrados. Por lo que respecta al interior de la provincia: el bajo desarrollo de las zonas de la Sierra respecto de la capital o poblaciones grandes de la provincia, como en la comparativa interprovincial, sobre todo con las vecinas provincias del levante peninsular. Por otro lado, si los entes locales no disponían de competencias y recursos, éstos había que buscarlos en los mencionados órganos periféricos, y en el caso del régimen franquista, en las organizaciones y personas con capacidad de influencia en los órganos en los que se decidía la política del régimen.

Si nos centramos en la evolución política de la Diputación, desde una perspectiva más concreta hemos comprobado que, aun manteniéndose unas políticas similares entre distintos referentes constitucionales, el régimen local se considera como un punto de apoyo al régimen político general y con una repercusión en el ámbito municipal escasa. En este sentido destacamos varios aspectos de la actividad política de la Diputación: Por un lado el sistema electoral censitario, con el cual la Restauración garantizó que la renovación de su personal político en Diputaciones y Ayuntamientos no variara respecto de los grupos ligados al poder económico de estos territorios; por otro lado en las dictaduras de Primo de Rivera y Franco estos apoyos se buscaron mediante los cargos de tipo corporativo, las organizaciones civiles de marcada afinidad a las dictaduras consiguieron seleccionar al personal político para las instituciones locales. La República, por su parte, buscaría este respaldo mediante el nombramiento de los miembros de la Diputación por el Gobernador eso sí, de entre los Concejales de los Ayuntamientos de la provincia. La legitimidad en este caso venía dada por las elecciones municipales, sin embargo, el protagonismo del Gobernador marcaría la intervención del Estado en el escenario político local (tanto municipal como, por supuesto, provincial). No obstante hay que destacar el grado de autonomía que se fijaría durante el régimen republicano frente a los anteriores, pues en éste el Estado interviene como un actor más, ya que la libertad de elección y de plurali-

dad de partidos garantizaba la representatividad y la garantía del juego democrático, mientras que en los otros regímenes, la representatividad se limitaba a las bases sociales de quienes apoyaban los regímenes respectivos.

3. TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN POLÍTICA LOCAL EN LA PROVINCIA DE ALBACETE. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIPUTACIÓN

3.1. Los instrumentos político-jurídicos reguladores de la transición y consolidación política local. La institución local mediadora entre los gobiernos regional y municipal

El referente constitucional establece el marco sobre el que se ha de regular el juego político entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido la Constitución de 1978 considera la acción política de los gobiernos municipal y provincial que constituye el régimen local¹³, diferenciando así el escenario político autonómico propio de la región. La naturaleza de las provincias es la agrupación de municipios (artículo 8 de la Constitución de 1978) cuyo gobierno recae en la Diputación que dispondrá de autonomía para la gestión de sus intereses, sin que se establezca un listado de cuáles han de ser sus competencias. Del mismo modo esta Constitución considera a las corporaciones locales con personalidad jurídica, correspondiéndoles el gobierno a los Ayuntamientos y a las Diputaciones, los cuales dispondrán de recursos, bien procedentes de tributos propios, bien de participaciones del Estado y de las comunidades autónomas para el ejercicio e intervención política. Las competencias propias de los entes locales no las establece la Constitución, para ello deja abierto a la legislación estatal y autonómica las materias con que podrán actuar. Sin embargo, el Estado se reserva la potestad de fijar las bases de régimen jurídico de carácter general (artículo 148-1, Constitución de 1978). La primera norma que regula el régimen local se aprobó en 1985¹⁴ y la regulación electoral para el acceso y composición de los ayuntamientos y

¹³ De esta forma se diferenciará el régimen local actual del régimen de la Restauración para quien el ámbito local contaba con entes diferentes: el municipal y el provincial regulados con dos leyes distintas.

¹⁴ Hasta 1999, periodo que comprende este artículo la normativa estatal es la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la Ley 2/1991 de 14 de marzo de Coordinación de las Diputaciones provinciales de la región.

las diputaciones mediante ley electoral general¹⁵.

A continuación estudiamos la legislación que desarrolla la Constitución de 1978 para la regulación del régimen local, en lo concerniente a la composición de las Diputaciones, el ámbito competencial para llevar sus propias políticas y la relación de las diputaciones en el marco de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para ello distinguimos la legislación estatal (aquí consideramos como tal la Ley de régimen electoral) y la autonómica.

3.1.1. La legislación estatal sobre elección y constitución de la Diputación. Un modelo de representación municipal e indirecta

La legislación básica que regula la composición de las Diputaciones desde las primeras elecciones municipales de 1979 hasta 1995 son las siguientes: Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales; la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, por la que se modifican determinados artículos de la anterior Ley 39/1978; y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, del Régimen Electoral General. De todo ello sólo vamos a destacar aquellos aspectos más relevantes para los objetivos de este artículo. En las tres se considera como fundamento constitutivo de las Diputaciones, los municipios y el número de población residente en la provincia que es el referente para obtener el número total de diputados provinciales; al mismo tiempo, las provincias se subdividen en Juntas Electorales de Zona coincidentes con los "viejos" Partidos Judiciales; a partir de los resultados de las elecciones municipales, estas Juntas de Zona, proclaman las fuerzas políticas que han de formar parte de las diputaciones, las cuales cuentan con un número determinado de diputados¹⁶. Las tres Leyes indican

¹⁵ En concreto y también para el periodo de estudio La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, de Régimen Electoral General

¹⁶ Las tres Leyes estudiadas conjugan los municipios (distribuidos en Juntas Electorales de Zona) y la población residente en la provincia como mecanismos para formar el Pleno de la Diputación. La única variación que se introduce la proporcionó la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, por la que se modifica la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, al modificar el número de diputados que debían componer las diputaciones. La distribución de diputados quedó establecido de acuerdo al siguiente baremo: hasta 500.000 residentes 24 Diputados, de 500.001 a 1.000.000 residentes 27 Diputados, y de 1.000.001 en adelante 30 Diputados, ello en la mencionada Ley 39/1978 (artículo 31.1), en la legislación de 1983 (artículo 6.1) y 1985 (artículo 204.1) se añadió un Diputado en los casos pares. Madrid y Barcelona aparecen como casos excepcionales en las dos primeras Leyes, a partir de la tercera Ley se introduce en el baremo a las provincias de 3.500.001 en adelante con 51 Diputados. Las elecciones locales de 1979 en Albacete produjo el empate con el mismo número de Diputados entre los partidos políticos de Unión del Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) situación que se saldó a favor del pacto acordado a nivel

que todos los Partidos Judiciales dispondrán al menos de un diputado, con ello la legislación garantiza que todas las zonas de la provincia obtengan representación, sin tener en cuenta las características sociales y económicas de las zonas¹⁷.

Además, la condición de diputado está ligada a la de mantener la credencial de concejal, si se pierde ésta también la de aquél (artículo 35 Ley de 1978, artículo 10.1 Ley Orgánica de 1983 y artículo 208.1 de la Ley Orgánica de 1985). La elección del presidente de la diputación se prevé que se realice en la sesión constitutiva por el pleno de la Diputación¹⁸. El cargo lo puede desempeñar cualquiera de los diputados que obtenga la mayoría absoluta en primera votación, o mayoría simple en la siguiente votación (artículo 34.2 de la Ley de 1978, artículo 9 de la Ley Orgánica de 1983 y artículo 207.2 de la Ley Orgánica de 1985). La sustitución del presidente de la Diputación en la Ley de 1978 se puede destituir con el acuerdo de dos terceras partes de los diputados (artículo 34.3, en la Ley Orgánica de 1983 no se hace mención a esta circunstancia, lo que quiere decir que se mantiene este precepto); en la Ley Orgánica de 1985 la destitución del presidente se puede realizar mediante Moción de Censura (artículo 207.3) como se prevé en la destitución del alcalde.

3.1.2. La configuración de la provincia y Diputaciones en la legislación estatal de Régimen Local

La Provincia es una creación legal porque su existencia es debida a la agrupación de municipios¹⁹ y dispone de capacidad jurídica y de ejecución. Sus fines son mantener la solidaridad y el equilibrio intermunicipal; para ello asegura la prestación de servicios en los municipios, participa coordinadamente con el Estado y las Comunidades Autónomas junto a la administración local. El gobierno de la provincia recae sobre la Diputación, cuyos órganos de gobierno son el Pleno, el Presidente, los Vicepresidentes y la Comisión de Gobierno. Las Comunidades Autóno-

estatal entre el PSOE y PCE al disponer éstos del Diputado de mayor edad.

¹⁷ La asignación de un diputado a todos los Partidos Judiciales y la utilización de éstos como base de las Juntas de Zona aparece en las tres Leyes, artículo 31.2, 6.2 y 204.2 respectivamente.

¹⁸ La elección por el pleno del presidente de la diputación es una novedad que se consolida con el desarrollo de la actual Constitución. Ello refuerza el carácter local de la corporación provincial, por un lado al hacer coincidir esta elección con la forma que se procede para nombrar al alcalde, por otro la elección por el pleno refuerza la autonomía de la institución al quedar desvinculada de los gobiernos autonómico y estatal.

¹⁹ Tal como así lo concebía el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925.

mas podrán fijar órganos complementarios a los apuntados²⁰ art. 31-32, LRBRL (Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, mientras no se indique lo contrario la referencia a los artículos es a esta Ley).

Las competencias de las Diputaciones estriba en las siguientes materias: la coordinación de los servicios municipales, garantizando su prestación; prestar asistencia técnica, económica y jurídica, especialmente a los municipios pequeños; prestar servicios con un carácter supramunicipal y supracomarcal; así como fomentar los intereses de la provincia. Para el desarrollo de sus competencias, las Diputaciones deberán desplegar unos elementos técnicos: primero, aprobar anualmente los planes de cooperación de obras y servicios municipales, los municipios deberán participar en su elaboración y las comunidades autónomas asegurarán la coordinación de los diversos planes provinciales; y en segundo lugar, las diputaciones garantizarán el acceso de la población a los servicios mínimos de competencia municipal (art. 36, LRBRL).

Las comunidades autónomas podrán delegar a las Diputaciones la prestación de servicios, para ello cada Comunidad elaborará las instrucciones con el fin de llevar a cabo tal delegación. Sin embargo, si es el Estado quien hace la propuesta de delegar a las diputaciones, primero tendrá que consultar a las Comunidades (art. 37, LRBRL).

Las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas con los entes locales serán de carácter voluntario, siempre bajo fórmulas legales establecidas y definidas para tal fin. Tales relaciones se fundamentarán en la eficacia, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: respeto al ejercicio legítimo de sus competencias, que impere el interés público en el conjunto de la relación, que se transmita información de la gestión entre las administraciones participantes en la relación; y facilitar entre las Administraciones la cooperación y la asistencia activa. Se apunta la posibilidad de crear comisiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de garantizar la colaboración con los entes locales (arts. 55,58, LRBRL).

²⁰ Las Cortes de Castilla–la Mancha promulgaron la Ley 2/1991, de 14 de marzo (DOCM nº 25, de 27 de marzo de 1991), de Coordinación de Diputaciones, que entre los artículos 16 al 22 se crea el Consejo Regional de Provincias, como órgano de coordinación y colaboración entre las Diputaciones y la Junta de Comunidades de Castilla–la Mancha.

3.1.3. El desarrollo de la legislación de los Entes Locales en Castilla-La Mancha: la coordinación y la cooperación para regular las relaciones entre los gobiernos regional y locales

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se constituye por el Real Decreto-Ley (RDL) 32/1978, de 31 de octubre, en él se recogen su organización y las materias a traspasar por parte del Estado al Ente Preautonómico creado. Respecto a la organización de las Diputaciones, la legislación estatal planteó que debían jugar un papel importante en la constitución de la Comunidad Autónoma. En este sentido se previó contar con representantes de éstas en el Pleno y en el Consejo Ejecutivo del Ente Preautonómico²¹ antes de las elecciones municipales de marzo de 1979 (y por tanto, con diputados provinciales procedentes del régimen de Franco) y también después de éstas (arts. 4 y 5 del mencionado RDL). Las diputaciones, según se puede interpretar de este RDL, estaban llamadas a jugar un importante papel en la constitución de las instituciones regionales. Respecto a las competencias se previó en él (art. 7-b, RDL) traspasar a la Junta de Comunidades la potestad de coordinar las actuaciones de las Diputaciones de las cinco provincias que componen la Región.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha considera a los municipios y provincias, en el título III, como parte de la organización territorial de la Región²², al tiempo que se garantiza la autonomía para el gobierno y gestión de sus respectivos intereses. El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha prevé en el artículo 29 que las Cortes regionales promulguen una ley para regular las siguientes materias: reconocer las comarcas dentro de los límites de la provincia; y crear agrupaciones para el desarrollo de funciones específicas.

²¹ Según el mencionado RDL se prevé un momento anterior a las elecciones municipales de marzo de 1979 y otro momento posterior para formar el Pleno de la Junta y el Consejo Ejecutivo, de manera que el personal político procedente del régimen de Franco fuese minoría, y después de estas elecciones en igualdad con los parlamentarios. Así, el Pleno, antes de las elecciones municipales, estuvo compuesto por seis parlamentarios por cada provincia, surgidos de las elecciones generales de 1977 (art. 4- 1a,b) del RDL,32/1978 de 31 de octubre); a ellos se unió un representante de cada una de las Diputaciones. Sin embargo, tras las elecciones municipales, el número de parlamentarios se reduce a cuatro por provincia y el número de representantes por Diputación aumenta a cuatro por cada una de éstas (art. 4-2 del RDL, 32/1978 de 31 de octubre). Por su parte, el Consejo Consultivo se constituyó, antes de las elecciones municipales, con quince parlamentarios de entre los que formaban el Pleno y dos representantes de las Diputaciones; después de dichas elecciones con un representante de cada una de las Diputaciones y un número igual de parlamentarios (art. 5.1 a,b) del RDL,32/1978 de 31 de octubre).

²² De igual manera que serán considerados los municipios en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen local como parte de la organización del Estado.

Respecto a la provincia, se considera una entidad con personalidad jurídica y formada por la agrupación de municipios, además de considerarse una división territorial para llevar a cabo la acción política y administrativa tanto del Estado como de la Región. Las funciones de las Diputaciones, tal y como lo reconoce el Estatuto, son las que les atribuya la legislación del Estado para el fomento de la provincia, las transferencias de la Junta de Comunidades a las Diputaciones que se prevé que sea mediante Ley, y siempre que no afecten a materias de interés general para la región.

Desde el punto de vista de control, el Gobierno Regional podrá requerir, al Presidente de la Diputación, el cumplimiento de los preceptos, si persistiese podrá suspender o dejar sin efectos las transferencias o delegaciones. La Junta de Comunidades podrá coordinar las actuaciones de las Diputaciones en aquellas materias de interés general. Las fórmulas de coordinación serán aprobadas por ley de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 30 del Estatuto de Autonomía, en adelante EA).

Las competencias que en materia local asume la Junta de Comunidades se regula en el Título IV del EA. Tales competencias se clasifican de desarrollo legislativo relativo a alteraciones de los términos municipales, y aquellas funciones correspondientes a la administración del Estado y que autorice la legislación sobre régimen local (art. 32-1 del EA), y las competencias exclusivas tales como las de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 31 del EA).

Las Cortes de Castilla-La Mancha promulgaron la Ley 2/1991, de 14 de marzo, en cumplimiento de lo establecido en la mencionada Ley de Bases y el Estatuto de Autonomía, en ambas se reconoce que la Comunidad Autónoma puede asumir competencias en materia de régimen local, en este caso para la coordinación entre la Junta de Comunidades y las Diputaciones provinciales existentes en la Región. De esta forma se trató de crear un marco legal para la coordinación de actividades entre las dos instituciones. Esta Ley se promulga diez años después de aprobado el Estatuto de Autonomía y seis años después de la Ley de Régimen Local²³.

²³ En este punto parece importante resaltar los largos periodos de tiempo que se producen en el desarrollo legislativo en materia local durante la transición política en España. Así cabe recordar, más de un año de aprobada la Constitución para convocar las elecciones municipales, desde que es refrendada ésta, seis años para la ley de Bases de Régimen Local; y en el ámbito autonómico, nueve años desde que se aprobó el Estatuto de Autonomía para promulgarse las leyes autonómicas de Coordinación de Diputaciones y de Entidades locales. En este caso parece lógico que se tardase tanto tiempo, pues primero se debía legislar desde el ámbito estatal, al tratarse el tema local como una competencia de desarrollo legal.

En este sentido se indica que la relación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con las Diputaciones Provinciales ha de fundamentarse en principios de coordinación y colaboración. A este respecto así lo reconoce el Estatuto de Autonomía en el artículo 30 para los casos de interés de la región. Además también se indica en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987 es obligatoria dicha coordinación, por este motivo la ley desea deslindar cuáles son las competencias que afectan al interés general de la región y que debe poseer su propia programación. Todo ello sin el menoscabo del principio constitucional de autonomía, reconocido a la institución provincial.

Los objetivos que se marca la Ley 2/1991 de Coordinación de Diputaciones de Castilla-La Mancha se pueden resumir en (arts. 1,3,5): declarar las materias de interés para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; coordinar la actuación de las Diputaciones provinciales; y regular las delegaciones de competencias de la Comunidad Autónoma a las Diputaciones. La relación entre las instituciones regional y provincial se basará en la transferencia de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Se deja para una ley específica, las actuaciones sectoriales y la distribución de funciones de la Junta a las Diputaciones.

Las materias de interés general para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las concreta la Ley de Coordinación de Diputaciones (art. 6) en: las relacionadas con obras públicas, urbanismo y vivienda; de agricultura y medio ambiente; la planificación económica, la industria, la energía, el comercio y el turismo; la organización del régimen financiero, de crédito, cajas de ahorro y promoción del empleo; sanidad, servicios sociales y defensa del consumidor; y cultura, patrimonio artístico y deporte.

La coordinación con las Diputaciones la Ley la regulariza entre los artículos 7, 8, 9 y 10, consistente en dispensar un trato particular e individualizado a cada Diputación para definir los planes sectoriales a realizar en cada provincia por el Consejo de Gobierno de la región; igualmente se podrán suscribir convenios de colaboración que versarán sobre temas también sectoriales y aprobados por dicho Consejo de Gobierno y por el Pleno de la Diputación.

La delegación de competencias se efectuará sobre aquellas materias (art. 11 de la mencionada Ley de Coordinación de Diputaciones) que no cuenten con un interés general²⁴. Con el fin de contar con un entendimiento

²⁴ En concreto se apuntan las siguientes: obras para servicios municipales en poblaciones menores a 10.000 habitantes; carreteras y caminos de interés provincial; artesanía peculiar de

continuo en la coordinación entre las dos instituciones, regional y provincial, la Ley crea el Consejo Regional de Provincias con las funciones (art. 18) de:

(...) informar sobre los anteproyectos que vayan a afectar a las competencias de las Diputaciones, informar sobre las peticiones de autorización hechas por las Diputaciones, emitir informes al Consejo de Gobierno de los anteproyectos de ley de delegación a las Diputaciones, emitir propuestas sobre los conflictos de intereses entre Diputaciones y Junta de Comunidades, emitir propuesta al Consejo de Gobierno en materia de Diputaciones elaborar propuestas de criterios que otorguen la dispensa de prestación de servicios mínimos municipales, dar a conocer los convenios de colaboración entre la Junta y las Diputaciones y finalmente, informar de los Planes Provinciales²⁵.

3.2. De la proporcionalidad para la distribución de la representación de las formaciones políticas, a la desproporcionalidad en la distribución del poder en la Diputación

El sistema de elección de los representantes que han de componer la Diputación es indirecto y proporcional a los resultados obtenidos los partidos políticos que hayan concurrido a las elecciones municipales en cada zona electoral, a ello se aplica la fórmula D'Hont. El desarrollo de elección por zonas unido al mecanismo de proporcionalidad aplicado, favorece a los partidos que obtienen más votos a la hora de transformarlos en escaños. Tal y como está definido el sistema, se plantean problemas de representatividad a la hora de establecer relación entre votos válidos y los representantes asignados para cada zona electoral. Primero, podemos comprobar que la proporcionalidad entre votos y diputados electos en cada una de las zonas es muy baja, no llegándose al cincuenta por ciento, situación que por ejemplo para la zona de Alcaraz apenas sobrepasa el cinco por ciento de diputados. Segundo, respecto a la desproporción, en este caso de votos que precisan los terceros partidos políticos para ob-

la provincia; difusión del turismo y el deporte provincial; programas de experimentación agraria de interés provincial; regadíos de interés provincial; concurso, exposiciones, ferias y mercados provinciales; servicios sociales en municipios inferiores a 10.000 habitantes. Todas las delegaciones se producirán mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha.

²⁵ Este Consejo se puede decir que, a pesar de constituirse, no llegó a tener actividad que pueda calificarse de significativa o que ejerciese las funciones apuntadas, pues entre 1991 y 1999 no se reunió nada más que cuatro veces y entre los temas abordados no se contemplan acuerdos de importancia o influencia decisiva para las provincias o los gobiernos provinciales.

tener representación en su zona electoral en la Diputación, así podemos comprobar que estos partidos precisan más del catorce por ciento de los votos (en algunas convocatorias se ha precisado más del veintiseis por ciento de los votos válidos de la zona electoral) para conseguir un diputado provincial. A la vista de tales problemas cabe preguntarse si con los mecanismos de elección y representación que posee la Diputación. Ésta está suficientemente legitimada para influir en la agenda política provincial; o por el contrario son las elecciones directas (las generales y, principalmente, las autonómicas y municipales) las que ejercen un influjo decisivo en la formación de dicha agenda, precisamente por ese carácter directo de elección del personal político.

A partir de un contexto así se pueden apuntar una serie de características sobre el personal político que compone la Diputación de Albacete en el periodo 1979/1995. El total de personas que han sido proclamadas diputados en ese período son noventa y dos²⁶, de los cuales ninguno fue Diputado durante el régimen de Franco, algo que se diferencia con respecto a otros momentos de cambio político, por ejemplo en la Restauración y la II República, por lo que se puede generalizar que en la provincia de Albacete se produce una renovación total de la élite política de la Diputación. Por lo que respecta a la promoción política del cargo de diputado provincial no se puede considerar que la Diputación sea una institución que consolide para mucho tiempo a su personal político. En todas las convocatorias se han proclamado diputados por primera vez, los que repiten en el cargo son en primer lugar en el mandato de 1983 (el 88 por ciento de los diputados lo fueron también en 1979), con una tendencia descendente en el número de diputados que repiten cargo conforme se suceden los mandatos.

El acta de diputado sólo se obtiene con la de concejal o alcalde, en este sentido los números uno de las listas sólo acceden a diputado mayoritariamente durante los tres últimos mandatos (considerados en este trabajo -elecciones municipales de 1987, 1991 y 1995-). Los dos primeros mandatos eran concejales los designados para diputados. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos deciden quién debe ocupar el cargo en la Diputación lo desconocemos; sin embargo, parece pertinente relacionar el grado de implantación de la Junta de Comunidades con que sean los candidatos a alcalde los que promocionen a la Diputación a partir del mandato de 1987 y, en cambio, cuando todavía se está desarrollando el Gobierno Regional (1979 todavía Ente Preautonómico y 1983

²⁶ Fueron 92 personas y los escaños se repartieron en 24 Diputados en el primer mandato y 25 entre los mandatos de 1983 y 1995

primeras elecciones autonómicas en Castilla - La Mancha) fuesen los concejales mayoritariamente los que consiguiesen el acta de Diputado.

Respecto a las características profesionales de los diputados no existe información muy completa que nos permita generalizar sobre el perfil de estos políticos, pues de los noventa y dos diputados, tan sólo hemos conseguido recabar datos sobre la profesión de veintidós cargos (lo que representa el 23,9 por ciento); éstos se distribuyen en el siguiente orden: nueve diputados se dedicaban a la enseñanza (tanto no universitaria –siete de estos nueve– como universitaria –dos de los restantes–); otros nueve como profesionales, principalmente abogados y empresarios, los otros cuatro se corresponden con empleados y obreros.²⁷

El cargo de diputado provincial entre 1979-1999 es aprovechado por algunos como vía para hacer carrera política en otras instituciones, aunque esta circunstancia no ha sido aprovechada de igual manera por los dos partidos mayoritarios con representación en la Diputación. Los diputados del PSOE son los que han conseguido hacer más carrera política, esto es, han conseguido pasar a ocupar escaño en los Parlamentos autonómico y nacional; en total dieciocho (contando los trece Socialistas y cinco Populares) suponen (el 19,57 por ciento) de noventa y dos diputados que hubo entre 1979 y 1999, lo que viene a plantear una cuestión abierta de si el cargo en la Diputación puede suponer una manera de interferir en la política regional y nacional a favor de la provincia.

3.3. La configuración del escenario político provincial y la función intermedia de la Diputación de Albacete

La transición política general influyó en el cambio político provincial en términos de actores políticos y en respaldo a las iniciativas políticas emprendidas por el escenario nacional. Sin embargo, el ritmo de este cambio no se produce con la misma sincronización. El retraso en la celebración de las elecciones municipales conllevó que la política municipal y provincial pasase, más que a un segundo plano, a interpretarse por parte de los agentes políticos y sociales en clave nacional. De aquí que se pueda entender que la legislación propia del nuevo régimen democrático se retrasase hasta siete años desde el referéndum de aprobación de la Constitución y la prolongación en el tiempo de la Ley de Bases de Régimen Local del régimen anterior.

En el tiempo transcurrido entre 1978 y 1985 (periodo en el que se

²⁷ Datos facilitados por Manuel Requena de su libro de próxima aparición *Diccionario de los Parlamentarios de Castilla-La Mancha 1977-2007*. Ediciones Bomarzo. Albacete.

sucedieron aprobación de la Constitución, la celebración de las primeras elecciones municipales y la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local) se producirán unos cambios importantes que repercutirán en la provincia y la Diputación. En este sentido destacamos el traspaso de programas propios de la Diputación de Albacete y que pasan a depender de la Junta de Comunidades, por ejemplo las acciones en materia de Bienestar social o el traspaso de Centros Sanitarios al Estado (que posteriormente pasaría a la Junta). Al mismo tiempo algunas de las políticas que llevaba a cabo la Diputación, pasaron a ser compartidas entre la Junta y la Diputación, donde la dirección correspondería a la primera y la ejecución a la segunda, así la Diputación queda en dependencia respecto a la administración regional.

Con el desarrollo del Estatuto de Autonomía, la Coordinación de las Diputaciones le correspondería a la Junta de Comunidades, aspecto que se llega a regular por Ley y que lleva a la creación del Consejo Regional de Coordinación de Diputaciones, el cual nunca, entre 1991 y 1999, llegó a cumplir un papel destacado, por tanto el modelo de coordinación de estas instituciones en Castilla-La Mancha lleva a ejecutarse mediante el acuerdo bilateral entre la Administración regional y cada una de las Diputaciones. Para ello se ha recurrido a distintas fórmulas legales como convenios, consorcios, etcétera, con la participación de las distintas administraciones.

Todos estos aspectos no serán igual para los municipios, éstos pasarán a tener un contacto más directo con la Junta de Comunidades, incluso dispondrán de un Consejo Regional de Municipios por el cual se discutirá, entre otras cosas, los requisitos de distribución del Fondo Regional de Ayuda al Municipio (FRAM). Así la Diputación no sólo deja de ser una entidad de mediación entre municipio y administración regional/estatal, sino que la coordinación de políticas locales se planifica desde la Junta sin la participación de la Diputación, más bien ésta queda configurada como un Ayuntamiento más en la provincia y orientado al apoyo de los municipios, sobre todo de los más pequeños, o para prestar aquellos servicios obligatorios para los Ayuntamientos como por ejemplo, entre otros el Servicio de Bomberos y el consorcio de Servicios Sociales.

La Diputación de Albacete entre 1979 y 1999, en lo que respecta a las políticas públicas municipales, no interviene. Los distintos programas llevados a cabo por los Ayuntamientos no han contado con la mediación en forma de coordinación, o de participación en Consejos para influir en la dotación de recursos. Los Ayuntamientos solicitan directamente a la

administración correspondiente y ésta concede, siempre con un formato de relaciones en el que éstos ejecutan aquellos recursos que les concede el gobierno regional o estatal. De aquí que podamos concluir que son políticas, las ejecutadas por los Ayuntamientos, de tipo finalistas. En éstas no cabe la programación estratégica, ni el diseño autónomo de las políticas propias para el ente local²⁸.

La política de Bienestar Social de titularidad propia de la Diputación es una muestra del modelo de acción política con la que interviene esta institución en el marco de la provincia. La forma en la que evoluciona en esta materia difiere en la década de 1980 de la de 1990 en la forma de plantear y ejecutar sus programas de gobierno. La década de 1980 la Diputación plantea una política fundamentalmente orientada al apoyo de infraestructuras como espacios físicos donde prestar los servicios²⁹, y de simplificar los mecanismos de prestación de servicios; durante la década de los ochenta las Diputaciones en esta materia dejan la titularidad de algunos servicios para pasar al Estado y a la Junta de Comunidades, lo que se consigue es simplificar el sistema de estos Servicios y será el Estado y la Comunidad Autónoma quienes adquieren la competencia de diseñar la política de Servicios Sociales; la Diputación no media en la coordinación de la prestación, será la Junta quien los distribuya; la Diputación sólo continuará con los Servicios Especializados pero la política la define el gobierno regional y el gobierno provincial ejecuta en convenio con los municipios más pequeños de la provincia. Los municipios mayores dispondrán de un programa específico en forma de acuerdo entre el Ayuntamiento, Junta de Comunidades y Estado.

En la década de 1990 las distintas políticas adquieren un perfil más orientado a la gestión de los recursos existentes, no se presentan nuevos programas, las políticas no se plantean como consecución de nuevos objetivos, éstos vendrán definidos por los gobiernos regional y estatal siendo la Diputación quien los ejecutará. Durante esta década será cuando la

²⁸ Sirva como ejemplo las distintas peticiones que desde los Ayuntamientos de Almansa y Villarrobledo (ubicados en dos extremos de la provincia) se hicieron para reclamar hospitales para sus respectivas comarcas (en el caso del segundo municipio para atender más de 70.000 habitantes) ello desde 1979 (coincidiendo con las primeras elecciones municipales) y la inauguración de estos centros se hizo en el año 2003. En este caso la Diputación no se le conoce ninguna mención a favor de estos hospitales.

²⁹ En este sentido también se puede contextualizar la política de cultural, justificada en los discursos de investidura del Presidente de la Diputación porque así se ofrece la posibilidad de acceso a las actividades culturales por parte de la población de la provincia, de aquí la financiación para la construcción de Casas de Cultura, ayudas para la puesta en funcionamiento de Universidades Populares, etcétera.

Diputación consolide su nuevo papel en el juego político de la provincia como institución de actuación política municipal. La provincia también consolidará una nueva posición pues será la acción política del gobierno regional y el estatal quienes fijen el carácter territorial para la ejecución de los servicios sociales.

4. CONCLUSIONES. MÁS ALLÁ DE LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN: LA CONCERTACIÓN COMO PRINCIPIO MEDIADOR ENTRE COMUNIDAD AUTÓNOMA Y PROVINCIA

La Diputación de Albacete ha llevado a cabo su trayectoria política de acuerdo a los referentes constitucionales que han actuado como marco legal sobre los que ha transitado el ámbito local y provincial. Sin embargo, tal tránsito ha contado con peculiaridades propias atribuibles a las características del escenario político de la provincia de Albacete, en este caso atribuibles al personal político y a la intervención política llevada a cabo. En otro contexto se podría profundizar más sobre la actividad política llevada a cabo por la Diputación, sin embargo hemos destacado algunos de los rasgos que nos permiten comprender mejor el ámbito institucional jugado por la Diputación de Albacete en el marco del escenario político de esta provincia. Aspecto que puede contribuir a centrar el debate actual sobre los gobiernos intermedios, y en concreto, el de las diputaciones, a partir del estudio de un caso concreto.

La experiencia institucional de la Diputación de Albacete puede ser una muestra para extraer algunas conclusiones sobre la pertinencia o no de los gobiernos intermedios. La Diputación, en tanto que ha quedado circunscrita al ámbito de lo local, debería orientar su acción política a una participación activa en la vida política del territorio conformado por los distintos municipios. En este sentido hay que hacer algunas observaciones que deducimos de la trayectoria política llevada por la Diputación de Albacete:

- En primer lugar desde el ámbito institucional, la Diputación de Albacete debe compaginar su intervención política con otros actores institucionales: en un orden de cosas, la acción provincial con las delegaciones de la Junta de Comunidades³⁰ y sus organismos

³⁰ El periodo comprendido en el trabajo de investigación llegaba hasta 1999, en esto años también había que incluir los organismos de pendientes del Estado, por ejemplo en temas de empleo, de agricultura, de salud, etcétera.

comarcales (Servicio Público de Empleo, la Oficinas Comarcales Agrarias, la comarcalización de los servicios de salud) la Diputación debería contar con una participación más activa en esas materias, en tanto que afectan al territorio y a los intereses provinciales; en otro orden de cosas, a la acción de gobierno provincial, tal y como está constituido actualmente, le faltaría mejorar los mecanismos de representatividad, en varios sentidos. Algunos de estos mecanismos que cabría mejorar serían corregir la desproporcionalidad de las zonas electorales, o al menos cuestionar si los partidos judiciales son la base territorial más adecuada para representar la realidad política y social de la provincia; y por último, respecto a la elección indirecta de los diputados, de cierta opacidad dado que los partidos políticos no explicitan los candidatos a diputado lo que conlleva que se difuminen las referencias en los programas políticos en las campañas electorales por escasas y vagas³¹ (cuando no nulas). Así pues sería conveniente plantear la cuestión acerca de si las Diputaciones han de estar presentes en el marco institucional, si así fuere deberían mejorar su posición en el debate público.

- En segundo lugar, desde el ámbito de la intervención política, la Diputación es competente para ejercer de interlocutora en las relaciones intergubernamentales con el objetivo de conseguir, por un lado, ejercer de actor que equilibre los desajustes entre las distintas partes del territorio provincial, para ello es necesario articular mecanismos efectivos de coordinación (principalmente entre la Junta de Comunidades y Diputaciones) en los que las políticas públicas lleguen a todas las localidades en forma y calidad de las prestaciones; y por otro lado, estas relaciones no han de menoscabar la autonomía municipal para plantear las políticas de carácter local que atiendan los intereses propios. El problema en este punto es que, a pesar de estar fundamentadas estas relaciones en la coordinación, no se han articulado los mecanismos que los desarrollen en profundidad. Las relaciones intergubernamentales entre Gobierno Regional y Diputaciones se ha articulado principalmente mediante acuerdos bilaterales para atender determinada prestación o servicio; este procedimiento ha llevado a que la Diputación desarrolle un tipo de política gerencial y finalista.

³¹ A este respecto es curioso que durante la campaña a las elecciones municipales de mayo de 2011 no se hiciese mención alguna de la pertinencia o no de las Diputaciones y sin embargo, en la campaña a las elecciones generales de noviembre del mismo año uno de los temas más destacado, al menos por los dos partidos mayoritarios, fuera el papel que debían jugar las diputaciones.

- En tercer lugar y vinculado al anterior, la relación de la Diputación con los Ayuntamientos ha venido siendo bastante distante, han faltado mecanismos que articularsen las políticas municipales con la política provincial. A este respecto, el mecanismo que facilitaría este tipo de relaciones sería la concertación³², como principio que vaya más allá de la coordinación y la cooperación ante lo que está obligada la Diputación. Mediante la concertación se impulsaría por un lado la política local en cuanto que los Ayuntamientos se verían obligados a hacerse eco de las necesidades de su población, y no tanto de lo que oferta la administración regional (y evitar el alcalde pedigüeño); y por otro lado, se impulsarían políticas de abajo arriba y no fundamentadas en la relación jerárquica, articulando, para ello, formas de trabajo que facilitasen la puesta en común de la iniciativas municipales, por ejemplo con un registro de prioridades y articulando mesas de concertación.

En definitiva el devenir de la Diputación tal y como ha sido concebido hasta hoy, precisa de una seria reflexión sobre la intervención y rendimiento político desarrollado en los últimos tiempos, con el fin de perfilar el escenario político provincial en el futuro. Todo ello adquiere mayor relevancia al mantenerse el actual sistema de distribución territorial del Estado y de la Comunidad Autónoma (y no hay ningún indicio por el momento, al menos por parte de los principales partidos políticos, que lleve a pensar en concebir algo distinto al concepto de provincia), lo cual precisa una serie de reformas que mejoren las relaciones entre los gobiernos locales con el regional. En esta relación el gobierno provincial ha de jugar un papel más eficaz que mejore la actual situación, tanto en su función mediadora entre los Ayuntamientos con el gobierno regional como entre la Diputación con el gobierno municipal; en este aspecto es donde podría jugar una importante labor el principio de la concertación en esa posible reforma.

En este contexto plantear la reforma sólo en términos de eficacia es insuficiente. La reforma de las Diputaciones no sólo debe atender aspectos económicos y de programación, sino también aspectos políticos que

³² Los principios de coordinación y cooperación se encuentran planteados en la legislación estatal de régimen local, sin embargo para ser eficaz es preciso que el primero se ejerza de forma motivada y con visión de conjunto, la coordinación cuando menos condiciona al coordinado; por su parte la cooperación surge de la voluntad de las partes, esto es, conlleva una conciencia y reconocimiento de igual entre las partes. La conjunción de los dos es la Concertación, en cuanto síntesis de la coordinación y la cooperación, viable porque entre ayuntamientos y diputaciones no se produciría una relación jerárquica (Zafra, 2004).

han de ser abordados, tales como la representatividad y proporcionalidad. Respecto al primero porque el criterio de subdivisión de los Partidos Judiciales no responde a los problemas sociales de las diferentes zonas de la provincia, más aún cuando existen varios criterios de comarcalización según distintas políticas: para programas de desarrollo rural, sanidad, empleo, agricultura, etcétera. Respecto a la proporcionalidad, la representatividad también afecta a la distribución de candidatos por zona electoral con la importante desproporción entre las distintas zonas. Además la representatividad unida a la subdivisión territorial afecta a la gobernabilidad de los intereses de la provincia; la desproporción también afecta a la pluralidad política, en tanto que favorece un bipartidismo que no se corresponde con la realidad electoral de los municipios de la provincia. Dicha desproporcionalidad habría que unirla con el hecho de que la acción política de la Diputación no participa del debate público: en las campañas electorales no hay un programa específico, no se conocen los candidatos a la Diputación. Por tanto hay que considerar que la Diputación es un ente político que necesita mejorar su posición política y social en la provincia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBA, C.R. (1997). "Gobierno local y ciencia política: una aproximación", en Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, (1997). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III y BOE. Madrid.
- BILL, J.A. y HARDGRAVE, R.L. (1992). "Modernización y desarrollo político", en Teresa Carnero Arbat (ed.) (1992). *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Alianza Universidad. Madrid.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011). *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*.
- GÓMEZ, J. M. (1993). "La Diputación frente al desarrollo (1959-1975)", en REQUENA, Manuel (1993). *Historia de la Diputación de Albacete*, tomo II. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.
- HUNTINGTON, S. P. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.
- JEREZ, M. (1982). *Élites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*, Madrid.
- MÁRQUEZ, G. (1995). *O Gobierno local en España: proceso de transición e normalización política*. Ed. Xunta de Galicia: Ecola Galega de Administración. Santiago de Compostela.

- (1997). *El sistema político local en España: de las Cortes de Cádiz a la Restauración*. Ed. Parlamento de Galicia y Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela.
- ORTIZ, M. (1992). *Las hermandades de labradores en el franquismo. Albacete 1943-1977*. Ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete
- (1993). “La Diputación provincial en el primer franquismo (1939-59)”, en Manuel Requena (coord.) (1993). *Historia de la Diputación de Albacete*. Tomo II. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.
- PANADERO, C. (1993). “La diputación provincial durante la Restauración (1875-1902)”, en Manuel Requena (coord.) (1993). *Historia de la Diputación de Albacete*. Tomo I. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.
- PIERSON, P. (2004). *Politics in time*. Princeton University Press
- REQUENA, M. (1991a). “Unión Patriótica o la cobertura al caciquismo de la Restauración: el caso de Albacete” en *La política Conservadora en la España contemporánea (1868-1982)*. UNED. Madrid.
- (1991b). *Partidos, elecciones y élite política en la provincia de Albacete 1931-1933*. ed. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete.
- (1993). “La Diputación republicana (1931-1936)”, en Manuel Requena (1993). *Historia de la Diputación de Albacete*. Tomo II. Ed. Diputación Provincial de Albacete. Albacete.
- SALVADOR, M. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local e INAP. Madrid.
- UDINA, S. (1972). *El crédito local en España*. Madrid.
- ZAFRA, M. (1996). “El marco político y la génesis del caciquismo”, en Robles Egea, A. (Comp.) (1996). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Ed. Siglo XXI
- (2004). “Las diputaciones en el Estado autonómico”, en actas del IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública. España, Madrid del 2 al 5 de noviembre.