



Pasando a otros aspectos y si nos detenemos en el estudio de las consecuencias de la comisión del delito en Indias, encontramos que la pena mas usada fue la de azotes, y curiosamente la mas indigna para el indio, era la de cortarle el pelo. Pero no puede olvidarse que era muy habitual perdonar al delincuente, concediendo frecuentes indultos, de forma que, castigo y perdón, eran practicamente correlativos y sucesivos. Aunque la regulacion legal penal era rigurosa, su aplicación era por el contrario mas benigna y se modulaba según los casos. Apenas se daba la tortura y la pena de muerte era excepcional, hasta el punto de que para dictar su aplicación, los tribunales debian consultar a sus respectivas audiencias, lo que en la practica dilatava tanto la imposición de la pena capital, que en la practica no llegaba a cumplirse, sobre todo si se apelaba la sentencia, y los autos no eran devueltos posteriormente al tribunal de la primera instancia, como solia ocurrir.

En cuanto a la Inquisición, de sobra es sabido, que los indios, no estaban sujetos a su jurisdicción.

Todo el derecho penal convergia en la confesión del reo, como forma de reconciliación de éste con Dios y la sociedad, y en tal sentido, la benevolencia se utilizaba como signo de la fortaleza de la propia autoridad, cuyo maximo exponente era el rey, quien actuaba como una especie de buen padre de familia, que castiga a sus hijos, pero luego los perdona, en una consideración paternalista, que consideraba a los indios como no autenticamente conscientes y responsables de sus actos, por lo que, siendo incultos y pobres, solo relativamente se les podia aplicar el derecho penal. El discurso punitivo tenia como principal objetivo, mantener estos territorios en paz, de forma que incluso se podia a expulsar sin proceso a clérigos o personas revoltosas, si se advertia que sublevaban o soliviantaban a los indigenas.

Simultaneamente, puede observarse que el discurso penal era eminentemente utilitarista, y ello conducia a una clara imposición de aquellas penas que en cada momento mas convenian, como la de galeras, prestación de servicio personal sin remuneración, etc., en el marco del tan debatido y amplio poder discrecional de los jueces

Es este, en suma, el panorama que presentaba la administración de justicia en la America colonial española, y que con sus luces y sombras hemos comentado en una somera visión que aportamos en este numero cero de nuestra nueva publicación.



LEYES DE BASES Y ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL. LAS DIPUTACIONES.

Dra. M^a Carmen Martínez Hernández

Jefa del Departamento de Archivo de la Diputación de Córdoba

1. EL ESTATUTO PROVINCIAL DE 1925 Y EL INTENTO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

El espíritu que animaba a las diputaciones del novecientos, seguía teniendo el mismo razonamiento que Posada reseña en la elaboración de la Ley Municipal de diciembre de 1855: conciliar la libertad con el orden, problema de la escuela liberal, y para la que se dota a ayuntamientos y diputaciones de toda la influencia posible, para hacer compatible sus intereses locales con los generales del país (1). La herencia que dejaban las diputaciones decimonónicas, en opinión de M. Santana (2), era el esfuerzo para impedir las manifestaciones de autogobierno en el ámbito regional, y para construir una estructura política uniforme, que respondiese a las exigencias centralizadoras del Estado.

En la dictadura primorriverista se va a intentar la reforma institucional del sistema político español (3). El 4 de marzo de 1924 se promulgaba el Estatuto Municipal, preparado por Calvo Sotelo e inspirado en las ideas de Maura, pretendiendo reformar la vida local basándose en una amplia autonomía. El Estatuto estaba destinado a convertir el municipio en la célula inicial para la reconstitución política del país, pero

1 POSADAS, A.: *Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*. Madrid, 1982. pp. 275-277.

2 SANTANA MOLINA, A.: *La Diputación provincial en la España decimonónica*. Madrid, 1989, p. 174.

3 Las disposiciones normativas en vigor, hasta la Dictadura primorriverista, fueron: la Constitución de 1876, aunque modificada en lo tocante al sufragio por la Ley electoral de 26 de junio de 1890, que restableció el sufragio universal para los varones mayores de 25 años, aunque esto no modificó determinados comportamientos políticos, que reflejaban la falta de representación de los partidos minoritarios. La Ley provincial del 29 de agosto de 1882, el Real Decreto de 5 de noviembre de 1890 y la Ley Electoral del 8 de agosto de 1907.



no llegó a tener vigencia porque su aplicación suponía elecciones, y la Unión Patriótica no llegó a tener fuerza suficiente para que el Gobierno confiara en su capacidad electoral. El miedo del Gobierno a unas elecciones auténticas, según el decreto-ley fundacional, llevó al Estatuto al fracaso.

Un año después, el 12 de marzo de 1925, salía a la luz el Estatuto provincial, que obedecía a las mismas directrices (4). Los estatutos respondían al ideario de Calvo Sotelo, y no al de Primo de Rivera, y reflejaban la importancia que tuvo en el Directorio la incorporación de personal procedente del maurismo y de la democracia cristiana (Partido Social Popular) en la proyección ideológica e institucional del nuevo régimen (5). Como discípulo de Maura, Calvo Sotelo mantiene el aire renovador de las reformas mauristas, y daba a la Provincia una nueva dimensión que se pretendía despolitizada y puramente administrativa, lo que implicaba emanciparse de la tutela del gobernador civil, el cual deja de ser superior jerárquico de los ayuntamientos. Ahora bien, si el Estatuto nacía como un intento de estabilizar el régimen y con un cierto aire democratizador y populista (6), sus preceptos fueron inaplicables, pues al convertir las diputaciones y ayuntamientos en apéndices del gobernador civil y del aparato de la Unión Patriótica, los principios quedaban vacíos de contenido (7).

El preámbulo, de la exposición del R. D. Ley, proclamaba que, hasta entonces, las diputaciones no habían tenido ni sombra de autonomía, ya que sus acuerdos podían ser, y de hecho lo eran con frecuencia, revocados por la autoridad gubernativa, mediatización que se restringe con la nueva normativa, pretendiendo que las dipu-

4 «Apenas comencé a laborar en la dirección hube de ponerme en contacto no premeditado con realidades políticas de todas partes. Sugerí como primera providencia la disolución de las diputaciones provinciales, que se tenían en pie después de la renovación de los ayuntamientos por una inexplicable inercia del directorio. Su presidente aceptó sin vacilar mi propuesta, y, con efecto del día 12 de enero de 1924 firmó S.M. el oportuno Decreto-Ley». CALVO SOTELO, J.: *Mis servicios al Estado. Cincuentenario del Estatuto Municipal. 6 años de gestión. Apuntes para la historia*. Prólogo de Juan Díaz Ambrona Bardaji. Madrid, 1974, p. 22.

5 MALERBE, P.: «La Dictadura», en *Historia de España...*, p. 58.

6 PALACIO BAÑUELOS, L.: *Historia de Córdoba*. 4.º p. 472. MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E.: *Descentralización administrativa y organización política. T. I. Aproximación histórica (1812-1931)*. Madrid, 1973, pp. 321-322.

7 GONZÁLEZ CALBERT, M.º T.: *La Dictadura de Primo de Rivera. El Directorio Militar*. Madrid, 1987, p. 238.



taciones fueran «órganos pleróticos de vida, capacitados para la realización de todos los fines humanos en el orden local». El Estatuto provincial configuraba el marco jurídico en el cual se constituían las diputaciones con las personas que los gobernadores designasen, de este modo ellos quedaban liberados de las deliberaciones, pero seguían controlando todas las relaciones entre Diputación y Gobierno Central, al tener que hacerlo necesariamente por el conducto del Gobierno Civil.

El Estatuto de 1925 incorporó a las provincias la obra legal de Calvo Sotelo, marcando un hito fundamental en la administración de las mismas al romper, al menos sobre el papel, la dependencia gubernamental de la legislación decimonónica. La provincia había sido un organismo de la administración periférica del Estado a las órdenes del gobernador civil, fiel correa transmisora del caciquismo. Con el Estatuto de 1925 se invierte la situación. Los ayuntamientos agrupados constituyen provincia. Pero en la práctica, los medios eran insuficientes para renovar la vida local española, además de la ausencia de una clara voluntad política de transformación. Sin embargo, fue avanzadilla de otras reformas iniciadas posteriormente, como la cooperación de las diputaciones con los ayuntamientos, eje básico de la posterior reforma local española en la transición (8).

Los actos del Gobierno central, disolviendo las diputaciones, fueron justificados, en el foro provincial, por el gobernador civil de Córdoba, Rafael Pérez Herrera, el cual hizo una exposición de los principios de justicia que inspiraban el Real Decreto de 12 de enero de 1924 (9). Según él, la nefasta gestión de las anteriores diputaciones se debió a la influencia de las normas del antiguo régimen, a la de los partidos políticos, y por lo tanto era necesaria una depuración alejando las antiguas prácticas. Y en abril de 1925, el siguiente gobernador civil, Luis María Cabello Piedra, exponía las razones del Estatuto provincial: éste venía a garantizar la prosperidad de la vida del Estado al completar la de los municipios, los cuales eran los fundamentos de aquél, y su creación respondía a la necesidad de establecer un nexo de unión y salvar las contradicciones entre la máxima autonomía de los municipios, -concedida en el Estatuto Municipal de 1924- y un organismo que, como la Diputación, estaba sujeto a la tutela del poder central. De este modo se otorgaba, también, un carácter autonomista y descen-

8 ORDUNA REBOLLO, E.: *Evolución histórica de la Diputación provincial de Segovia...* p. 2-18.

9 Palabras del Gobernador Luis María Cabello



tralizador a estas instituciones (10). Así pues, el Estatuto provincial suponía la culminación de un largo proceso de afirmación de la personalidad de la Provincia, a la vez que un giro absoluto respecto a su posición intermedia entre el Estado y los municipios (11).

Pese a las razones expuestas por los gobernadores a los diputados provinciales, la gestión se presentaba compleja para el presidente entrante Francisco Santolalla, quien además veía el peligro de desaparición de las diputaciones en la Carta Intermunicipal. Esta era una institución de nuevo cuño, según la cual los ayuntamientos de una provincia podían modificar la estructura orgánica, administrativa y económica de las diputaciones e incluso suprimirlas (12).

En la exposición del R.D. de 20 de marzo de 1925, parecía denotarse que el fin prioritario de las diputaciones era el de la gestión financiera, los ayuntamientos tenían que seguir siendo el primordial pilar económico de la provincia, para cuyo sostenimiento aportarían crecido contingente. En consecuencia, era obvia la necesidad de dar a sus mandatarios funciones tasadas y específicas, de fiscalización ante todo y de gestión financiera después. De este modo, el Pleno de la Diputación se reuniría para acuerdos y objetivos muy determinados y, fundamentalmente, para la censura de cuentas y aprobación de los presupuestos (13). Los éxitos del Estatuto provincial parecieron presentarse pronto en Córdoba, en la que es necesario recordar la endémica situación crítica de la hacienda provincial, durante las dos décadas iniciales del novecientos. Sin embargo, en julio de 1926, se informa del resultado de un presupuesto con superávit, ante lo cual el presidente manifestaba su satisfacción "porque se liquidaba el presupuesto con un sobrante de mas de doscientas mil pesetas, debía

10 Palabras del Gobernador Luis María Cabello

11 GONZÁLEZ CASANOVAS, J. A.: *Las diputaciones provinciales en España. Historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*. Madrid, 1986, pp 122-123.

12 La Carta Intermunicipal, regulada en el artículo 6º del Estatuto provincial, dejaba a la provincia un poco en entredicho al hacerla depender de la voluntad municipal, convirtiéndose en una especie de gran mancomunidad de municipios. El temor del presidente cordobés no parecían compartirlo los gobernadores, al menos el gobernador de La Rioja, fervoroso del Estatuto provincial, quien aseguró que la provincia de Logroño podría, gracias a la reciente disposición, resurgir a una vida nueva, alabando a su vez, el régimen de carta intermunicipal, basado en los principios de "libertad" y "autonomía". NAVAJAS ZUBELDÍA, C.: «Los cados y las comadreja» *La dictadura de Primo de Rivera en La Rioja*. Logroño, 1994, pp. 212-213.

13 ESTATUTO PROVINCIAL. *Boletín jurídico-administrativo...* Martínez Alcubilla. Madrid, 1925, p. 571.



ser orgullo de todos, haciendo presente que la base de este feliz desarrollo y desenvolvimiento de la vida provincial era la amplitud de facultades concedida por el vigente Estatuto».

La legislación provincial emanada de la Dictadura de Primo de Rivera, no fue resultado de acuerdos parlamentarios, y en teoría era de una racionalidad práctica y desapasionamiento doctrinario. Pero los esfuerzos de limpiar a los ayuntamientos de la corrupción caciquil, fracasaron (14). En el preámbulo del Estatuto provincial se decía que el caciquismo dependía de una legislación centralista. Ahora bien, como durante la dictadura no se pudo poner en practica la legislación autonómica, la cuestión quedó pendiente, y el caciquismo no sólo no se eliminó sino que pareció consolidarse. Se pretendía liberar a la vida municipal de la pesada estructura del caciquismo dominante y del centralismo avasallador, simplemente reformando las estructuras de la vida local (15). Sin embargo el caciquismo no se podía hacer desaparecer, en un abrir y cierra de ojos, con medidas legislativas sobre la vida local. La solución pasaba por reformas parciales, y no limitadas únicamente a la administración local, cuya reforma no se concretó en nada verdaderamente trascendental, en la práctica política durante el reinado de Alfonso XIII (16).

2. AMBIGÜEDAD LEGISLATIVA EN EL RÉGIMEN LOCAL Y REFORZAMIENTO DEL GOBERNADOR CIVIL EN LA REPÚBLICA

En las fechas de proclamación de la República, las diputaciones no eran consideradas centros de interés político (17), y su continuidad va a ser cuestionada durante la República, surgiendo las dificultades al debatirse el texto constitucional. En el

14 GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: *Las diputaciones...* p.127.

15 MARTÍN RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E.: «La descentralización de 1812 a 1931», en *Descentralización administrativa y organización política. T. 1. Aproximación histórica (1812-1931)*. Madrid, 1973, pp. 321-322.

16 TUSELL GÓMEZ, J. con la colaboración de CHACÓN ORTÍZ, D.. *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Madrid, 1973, p. 179.

17 Que las diputaciones no eran consideradas centro de interés político queda de manifiesto en el hecho de que las movilizaciones populares del 14 de abril no se dirigieron a controlar las diputaciones. REQUEMA, M.: «La Dictadura (1923-1930)», en *Historia de la Diputación de Albacete*, Albacete, 1993, II, p. 39. Excepto en Barcelona. UCELAY DA CAL, E.: «De la Dictadura a la Generalitat: 1930-1931», en *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona 1987, II, 284



Anteproyecto de Constitución, señala L. Cosculluela, las corporaciones locales y la organización provincial, aparecían en términos ambiguos, dejando abierta la posibilidad de que desapareciera la provincia en cuanto entidad local y, por consiguiente, las diputaciones (18). La supresión de las provincias fue bandera levantada básicamente por radicales, radical-socialistas, tradicionalistas, sectores regionalistas y distintos grupos de derechas, tiene a esta postura la Provincia fue defendida por el PSOE y por algunos juristas (19). Finalmente, la provincia quedó sancionada en la Constitución de 1931, como poder intermedio ente el municipio y la región. Para Tomás y Valiente, el legislador constituyente de 1931 no supo muy bien qué hacer con la "organización nacional", ni que decidir sobre las provincias, "entre la autonomía política o la centralización administrativa con delegación provincial, dejó escoger y permitió el billete de ida y vuelta" (20).

La reforma administrativa, que había quedado sin resolver en la dictadura primorriverista con otros planteamientos, tampoco se resolvió en la República. La Constitución potenciaba el protagonismo provincial, pero la democracia instaurada no se aplicó en la designación de las diputaciones ante el temor del poderío caciquil. La Ley de bases republicana se publicó el 10 de julio de 1935, a pesar de la aprobación

18 Muy interesante es la estimación que tal problema le mereció a don Nicolás Pérez Serrano, quien atribuyo al citado artículo 120 "la venganza de la provincia". COSCULLUELA MONTANER, L.: «Autonomías y diputaciones provinciales en la Constitución...» p.107.

19 En opinión de Martín Retortillo por «las mentes lúcidas del pensamiento doctrinal». Hubo diputados que propusieron una organización territorial basada en los Municipios y las regiones, y también hubo una enmienda que propugnó la supresión de las Provincias, texto conocido como «la enmienda Orozco», y por tanto de las Diputaciones, en el cual sólo figuraban los Municipios y las Regiones como entes de la organización territorial del Estado, no obstante la moción fue rechazada por 153 votos contra 111. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S.: «El tema de la autonomía provincial. Las diputaciones y el proceso autonómico», en *La provincia en el sistema constitucional*, p. 24.

20 La Constitución de 1931, en su artículo 22 disponía que *Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al poder central*. TOMÁS Y VALIENTE, F.: «Prólogo» a *Historia de la Diputación de Valencia*, Valencia, 1995, p 21.



de esta Ley, existen los suficientes indicios para suponer que sus preceptos no fueron cumplidos con normalidad (21).

El hecho de que las diputaciones no gozasen de la consideración de centros políticos, no impidió el enfrentamiento entre las diversas fuerzas políticas que representaban los diputados. En los debates, de las comisiones cordobesas, durante la República, aparece una cuestión con bastante frecuencia: la exposición de que a la Diputación no se va hacer política, sino administración, que los intereses de partido y la política debían dejarse en la puerta. Declaraciones de intenciones que nunca parece que se llevaron a cabo, puesto que, cuando surgieron conflictos, fue la primera acusación que se lanzaron a la cara los diputados de partidos distintos (22).

La República no llegó a elaborar una ley provincial, la ley electoral vigente seguía siendo la de 1907, pero por los decretos de 21 de abril y 2 de mayo de 1931, el gobernador tiene la facultad de nombrar a los diputados que debían de integrar comisiones gestoras, eligiéndolos de entre los concejales municipales de cada distrito. Con ello se reforzó la figura política del gobernador y, por consiguiente, el papel centralizador del Gobierno, pero también repercutió en una cierta conflictividad política provincial, ante la forma de designación de los diputados. La composición de las diversas gestoras cordobesas variará al socaire de los avatares políticos. La intervención del gobernador en la designación de los diputados, al margen de la dinámica de la proporcionalidad de distrito y partido político, no dejó de generar fricciones que desembocaron en amplios conflictos que, en ocasiones, llegaron hasta el Ministerio de la Gobernación. Al menos así sucedió en la Diputación de Córdoba.

21 El texto republicano, al margen de su inoperancia en el tiempo, no aportó nada nuevo de la autonomía municipal respecto a los textos anteriores, al Estatuto Municipal y sobre todo la reforma de Maura de 1904. COSCULLUELA MONTANER, L.: y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación de Administración local (1900-1975)*. Madrid, 1981, t. II, p. XLVI. Y es que una constante histórica de la España del primer tercio del XX es la disparidad entre las leyes que se hacen en Madrid y su aplicación a escala de pequeño municipio. TUSELL GÓMEZ, J. con la colaboración de CHACÓN ORTÍZ, D.: *La reforma de la Administración Local en España (1900-1936)*. Madrid, 1973, p. 223.

22 Estas manifestaciones no eran nuevas en la institución provincial, también en la corporaciones de las décadas finales de la Restauración habían aparecido, bajo la fórmula con que lo presidentes exhortaban a sus diputados a la imparcialidad de miras en beneficio de los acogidos en lo Establecimientos benéficos.



Cuando, por las razones que fuese, un diputado provincial cesaba, debía de ser sustituido, en el escaño de su distrito, por otro del mismo partido político, pero en ocasiones el gobernador nombró a diputados de diferente filiación política. Así, por ejemplo, en 1931 el gobernador de Córdoba destituye a un diputado socialista, el concejal de Pozoblanco Miguel Rubio, y lo reemplaza por un radical, lo que generó sucesivos conflictos entre los socialistas y el gobernador civil Eduardo Valera, llegando el eco hasta el Congreso, y que posiblemente motivó el cambio de gobernador (23).

3. LAS LEYES DE RÉGIMEN LOCAL DURANTE EL FRANQUISMO

El conjunto de Leyes Fundamentales, del régimen del general Franco, constituye un cuerpo legal, que no se formó siguiendo un plan de conjunto, sino por superposición de normas impuestas por criterios coyunturales (24), y que en dos ocasiones se

23 Una visita de inspección, delegada por el Gobernador civil, al Ayuntamiento de Pozoblanco generaría un expediente que finalizaría con la suspensión de los cargos de Teniente de alcalde y concejal de Miguel Rubio Sánchez, a quien también le cesaría como diputado provincial el 5 de septiembre de 1931. El expediente del diputado Miguel Rubio traería una larga sucesión de conflictos con el Gobernador Civil. Un diputado nacional, el socialista García Hidalgo reiteraría al Gobernador el nombramiento de un diputado socialista para sustituir al radical, que interinamente se nombró en Pozoblanco, al objeto de sustituir al espedientado Rubio, y las peticiones se reiterarían hasta ser consideradas peticiones por el Gobernador, ya que García Hidalgo le amenazó con una aiupalía de desprestigio. La trascendencia del conflicto se refleja en la multitud de telegramas que se recibieron en el Ministerio de la Gobernación unos en defensa de la actitud de un Gobernador agraviado y otros acusando la actitud de persecución socialista que había tomado el Gobernador Eduardo Valera Valverde. El conflicto llegó hasta el Congreso. En Junio el Presidente José Guerra emitía un telegrama al Ministro de la Gobernación en el que quedaba enterado del nombramiento del Gobernador de Córdoba como Gobernador de Sevilla y siendo nombrado, en octubre, para Córdoba González López. A.H.N. Sección Gobernación. Legajo 38A-2. Telegramas del 16 de febrero de 1932 7 octubre 1932. Al año siguiente, 1932, volvió a darse otra cuestión entre los diputados provinciales socialistas y el gobernador, en esta ocasión en la ciudad de Lucena, cuestión que se opone más adelante.

24 La necesidad de una nueva normativa es pronto justificada: «La historia enseña sin contradicción. que la victoria no es sólo el sometimiento del bando enemigo al poder de las armas encendedoras, sino también la declaración de un nuevo derecho que encarne los ideales defendidos a costa de vidas y haciendas por el Ejército triunfador». Para los franquistas la declaración del nuevo Derecho tuvo dos momentos, uno al inicio de la guerra, en el decreto 89 de 1 de noviembre de 1936. que declaraba la ineficacia de la legislación del Gobierno rojo con posterioridad al 18 de julio, y otra en 1939 «en el que el triunfo obliga a dar asentamiento definitivo a lo que en los comienzos de la lucha fue elemental previsión», al retrotraer la ilegitimidad del Gobierno republicano hasta el 19 de febrero de 1936. A.G.A. Serie Gobernación. Exp. : «Comisión sobre ilegitimidad de los poderes públicos actuantes en 18 de julio de 1936».



sometieron a referéndum. En ese cuerpo legal, como señala Duverger (25), se puede distinguir una parte dogmática de fueros y Principios del Movimiento, y una sustantiva de leyes.

A este largo proceso de constitución, por la vía de las Leyes Orgánicas, desde 1938 a 1966, y del que el régimen se enorgullecía, como un lento proceso de autoperfeccionamiento, lo denomina Carr (26) el constitucionalismo cosmético. La lentitud se debió al freno impuesto por Franco, que creía que la sociedad debía de asentarse, tras la guerra civil, antes de darle una forma política. En él, los abogados, y teóricos políticos trataron de revestir con ropajes institucionales decentes el poder personal de Franco, quien nunca se recató de manifestar su apartamiento de los patrones liberales, y la rigidez del sistema constitucional (27).

25 La parte dogmática constituida por *La Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, el Fuero de los Españoles* de 17 de julio de 1945, y el *Fuero de Trabajo* de 9 de marzo de 1938, modificados por la *Ley Orgánica* de 1967, y la parte sustantiva, formada por la *Ley Orgánica* de 10 de enero de 1967, *Ley de Cortes*, de 17 de julio de 1942, la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado* de 26 de julio de 1947, también modificados por la *Ley Orgánica* y la *Ley de Referendum Nacional* de 22 de octubre de 1945. DUVERGER, M.: «Instituciones políticas y derecho constitucional» Barcelona, 1970. 5ª edición dirigida por J. Solé Tura, pp. 553-54

26 CARR, R.: *España 1808-1975...* p.672

27 «El que nos hayamos separado de los patrones políticos estilo liberal, tan siglo XIX, después de prolongada, costosa y catastrófica experiencia, y que hayamos vuelto por los fueros de nuestras tradiciones políticas, buscando en los órganos naturales. familia. Municipio y sindicato, las vías primarias de nuestra nueva estructura política, sin la rigidez de una Constitución, obra exclusiva de un grupo o de un momento, haciendo discurrir las energías y la capacidad política entera de la comunidad por los cauces de una Constitución abierta al perfeccionamiento, ofrece a la nación, en el área de la crisis político-social que el mundo vive, un instrumento feliz para la realización de la evolución político-social que la hora demanda». FRANCO, F.: «Mensaje de fin de año». 31.XII-1951. *En Penseamiento político de Franco. Antología*. Madrid, 1964, p.54.



Quedan fuera de ese conjunto de Leyes, aspectos importantes de la organización del Estado, como fueron la Administración Estatal y Locales (28). Hasta fechas recientes, en los manuales de historia general o de contenido jurídico e institucional, cuando se habla de la evolución del régimen franquista, rara vez se citaban las leyes que afectan a la administración periférica, y a la administración local. Hay que remitirse a manuales concretos de derechos administrativo, para poder encontrar referencias al papel de la administración, durante este largo período de tiempo. Curiosamente es en pequeños manuales de reciente edición donde sí se tiene ya en cuenta el papel jugado por las diversas administraciones, y también para la Administración en general (29).

La organización local quedaba lejos de los principios del liberalismo democrático, cuando aparece la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 su estructura general, y muchos de sus fundamentos inspirados en el pensamiento municipalista no difieren esencialmente de los del Estatuto de 1924, sin embargo todo ha cambiado completamente, en cuanto al sentido general del entendimiento de esta institución y del alcalde. En el fondo ha habido un profundo cambio en la concepción del municipio, la articulación legal revestida de retórica, de ambiciosas declaraciones en los preceptos, queda vacía al fallarle el nervio de la regulación centrado en el Alcalde, que va a volver a un papel semejante al del corregidor decimonónico (30).

Las Cortes aprobaron la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, sancionada por el Jefe del Estado. Inmediatamente se procedió a la designación de una Comisión Especial, por parte del Ministerio de la Gobernación, encargada de redactar el proyecto de texto articulado para que aquel ordenamiento fuese efectivo. En el preámbulo, del decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba aquella Ley, se expone que ante las profundas mutaciones, que suponía la nueva

28 El régimen jurídico de la Administración del Estado (ley 26 de julio de 1957), la Administración local (Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955), la legislación electoral.

29 MOLINERO, C. E YSAS, P.: *El régimen franquista. Feixisme, modernització i consens*. Barcelona, 1992. Y el capítulo dedicado a la Administración en JOVER ZAMORA, J.M. dir.: *Época de franco (1939-1975) (La)*. Vol. 1. : Política. Ejército. Iglesia, Economía y Administración. Por R. Carr, G. Pavea, J. Tusell y otros. Coord. e introd. R. Carr. Dir. J.M. Jover Zamora. Historia de España Menéndez Pidal-Jover Zamora. Tomo XLI. Vol. 1. Madrid, 1996, 658 p

30 MORILLO-VELARDE, J.I. : *El Alcalde en la Administración...* p. 93.9-1



regulación administrativa en la vida económica de los Municipios y Provincias, el Gobierno abrió un paréntesis de provisionalidad, en el que se fueran conjugando previsiones con realidades. A lo de ese paréntesis se publicaron decretos; que serían reformados y recopilados posteriormente.

Por otro lado «la necesidad de proveer a la constitución de Corporaciones municipales y provinciales, troqueladas en los principios inspiradores del Movimiento Nacional» (31), obligó al Gobierno a desarrollar separadamente algunas de las bases de la Ley de 16 de julio de 1945, mediante Decretos en 1948 y 1949. Con la promulgación del texto definitivo, y como conjunto orgánico, en 1950 se cerraba el paréntesis de provisionalidad y vigencia fragmentaria.

La Ley de Bases de Administración Local de 1945 contemplaba la creación de la figura del presidente-gerente en la Diputación, confiriéndole la importancia necesaria para que ejerciera con eficacia su cargo, y atribuyéndole aquellas competencias que no fuesen propias de la Diputación. Sin embargo su papel queda disminuido ante el del gobernador civil, que recuperó un papel central en la administración periférica, representando al gobierno y vigilando por el cumplimiento de la política gubernamental, además de mantener el orden público. Funciones todas, que podían ser ejercidas con un margen de discrecionalidad, no exentas de arbitrariedad. El Estatuto Provincial de Calvo Sotelo había dejado al gobernador civil solamente como presidente honorario, sin embargo, con la legislación franquista vuelve a adquirir realce político, quedando como «jefe de la Administración provincial». Esta situación de preeminencia dentro de la Diputación aumentó a partir del Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre gobernadores civiles, que lo convierten en «la primera autoridad de la Provincia» (32).

El Decreto del Ministerio de Gobernación de 22 de abril de 1949, sobre constitución y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, estructuraba los negociados que integrarían las diferentes oficinas de la Diputación, adaptando las denominaciones y cometidos a la nueva organización de las Diputaciones. La Diputación de Cór-

31 MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN, Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945 (BOE 29 diciembre 1950)

32 GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: «Las Diputaciones provinciales...», p.152-154. RIQUER I PERMANYER, B. de : *Introducció a «Historia de la Diputació de Barcelona»*, Barcelona, 1987, p.12



doba aprobó su Reglamento Orgánico del Cuerpo Administrativo y Oficinas en octubre, incorporando, posteriormente, servicios que quedaron incluidos en la reforma del reglamento propuesto por la Comisión de Gobierno el 6 de mayo (33).

La Ley de 3 de diciembre de 1953, modificaba la de bases de Régimen Local de 1945. En lo concerniente a las Diputaciones, la reforma se apoya en una extensión de sus competencias, que abarcan: sus fines específicos, las obligaciones mínimas, la cooperación para lograr la efectividad de los servicios municipales, y la nivelación presupuestaria de los pequeños municipios (34). Esta Ley introdujo reformas en el sistema económico de las corporaciones locales. Pasada su provisionalidad, se le dio carácter definitivo estableciendo el conjunto orgánico, mediante la promulgación del texto refundido de la Ley de Régimen Local en 1955 (35).

La Ley de 1955, no es muy clara en la delimitación del concepto de provincia. La Ley de Bases de 1945 definía a la Provincia como «circunscripción determinada por la agrupación de Municipios a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno Nacional». Señala González Casanova, que la utilización del concepto de provincia es equívoca, al no saber a cual de las dos acepciones -la de la vida local o la de la vida estatal- es la predominante. Confusión que aumenta al declarar la Ley, como órganos de gobierno y administración de la Provincia, al Gobernador Civil, al Presidente de la Diputación y a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

A finales de los años cincuenta, hay una triple coincidencia de tres fenómenos técnico-políticos, que implican una crisis fundamental en la configuración y posibilidades de actuación de las Diputaciones. Señala González Casanova, en primer lugar la Ley de Régimen local de 1955 que marca un hito esperanzador respecto al porvenir de la Provincia. Pero un segundo elemento, el fortalecimiento de la figura del Gober-

33 Libro de Actas del Pleno, sesión del 10 de junio de 1949

34 JEFATURA DEL ESTADO. Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificaciones de la de bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945. (BOE 4 diciembre 1953)

35 MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN, Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 (BOE 10 julio 1955). Las modificaciones de 1953 y 1955 de la citada Ley proporcionaron a la Diputación de Barcelona más ingresos procedentes del nuevo arbitrio de la riqueza provincial y del fútbol, lo que le permitió superar la penuria económica de años anteriores y realizar algunas obras de importancia.



nador civil, limita estas potencialidades. A esto se suma la creación de una institución con fines autónomos de las Diputaciones, la Comisión de Servicios Técnicos, pero cuya finalidad va a ser distorsionada, al ser transformada y confundida con la Administración periférica del Estado y que, en definitiva será causa de la ineficacia de las Diputaciones y de la consiguiente pérdida de imagen de la institución y de la misma Provincia como ente motor de la vida local (36).

Para L. Jordana de Pozas, en 1964, la fecha conmemorativa de "los 25 años de paz", el Movimiento Nacional abordó la reforma de la administración local, proveyendo a las necesidades más inmediatas, y continuando con el iniciado en 1924-1929, aunque con importantes modificaciones El régimen local del franquismo «mantiene la exclusividad de las dos esferas de la Administración local (provincial y municipal), templada por las entidades supra e inframunicipales, introducidas en nuestro derecho por Calvo Sotelo; El sistema de organización de las corporaciones centrado en la combinación de un órgano colegiado (Ayuntamiento o Diputación) y el otro individual (Alcalde o Presidente); la competencia propia y regulada mediante conceptos generales y no mediante enumeraciones exhaustivas; la autonomía local y la inspección o control gubernativo; la regulación mínima general de las normas sobre funcionarios locales, distinguiéndolos en un sector de organización profesional nacional y otro que regula cada Corporación; la tendencia a configurar las Haciendas provincial y municipal sobre bases propias y, finalmente el establecimiento de un régimen de protección jurídica eficaz (37)".

Durante el régimen franquista, los administrativistas opinaron respecto a la "fórmula orgánica". Para Fernando Albi las reformas de los años 45 y 50 articulaban una coordinación, entre los organismos provinciales y municipales, encaminada a constituir una estructura supramunicipal, que colaborase con las entidades concejiles, para suplir y rectificar las deficiencias de su gestión, sobre todo a través del elemento básico que suponía la Diputación, como emanación de los Municipios de la Provincia, al estar compuestas en dos tercios por compromisarios de los Ayuntamientos. A la

36 GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: «Las Diputaciones provinciales...» p. 154-155

37 JORDANA DE POZAS, L.: «La Administración Pública», en *El nuevo Estado Español. Veinticinco años de Movimiento Nacional, 1936-1961*, Madrid, 1961, pp. 252-289



vez se le confiaba a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, una función supletoria y tutelar de entidades municipales menores

Para García de Enterría, las reformas de la Ley de Bases de 1945, y las disposiciones posteriores hasta 1957, generan un régimen local provincializado, ve que la Provincia es la pieza clave del sistema, a la vez que « la creación más original de nuestro Derecho administrativo y la pieza clave del régimen local» (38) Todo ello, perfilaba un peculiar sistema, que quizá se hubiera podido calificar de régimen municipal "provincializado". Pero esta situación inicial, se vio pronto desfigurada por diversas disposiciones posteriores, que alteraron la normativa inicial, y que corroboraban «el fenómeno corrosivo de la implacable estatización que viene experimentando el régimen local» (39).

4. EL INTENTO DE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL: LA LEY DE BASES DE 1985.

A las diputaciones se les otorgaron siempre más competencias que recursos, y aunque durante el régimen de Franco, la voraz administración periférica del Estado las fue despojando de competencias, también es cierto que, en paralelo, hubo un fuerte movimiento doctrinal que demandó el fortalecimiento de las diputaciones, lo que en opinión de López Menudo resultaba lógico, puesto que en una época de proscripción del regionalismo, se vio a la Provincia como aglutinadora de los ideales descentralizadores (40).

A partir de la constitución de 1978, España experimentó un profundo cambio en la organización política del Estado, teniendo sus principales protagonistas en las Comunidades Autónomas y en las Administraciones Locales (41). Sin embargo, los pre-

38 Citado por Albi, p.488

39 ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966, p. 405- 406 y 488-89

40 LÓPEZ MENDUDO, F.: *Descentralización y diputaciones provinciales, algunas reflexiones*, en *La provincia...* p.383

41 La Administración local, desde sus primeras elecciones democráticas se constituyó en el más extendido y efectivo mecanismo de difusión capilar sobre el cuerpo social de la cultura democrática y de las transformaciones sociales y políticas desarrolladas. FONT I LLOVET, T.: *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, MAP, 1992, p. 15.



ceptos constitucionales relativos a la vida local tardaron algunos años en ser adaptados, culminando en la Ley de 1985. En el interín, la vida municipal estuvo regida por la Ley 41/1975, y decretos parciales sucesivos (42).

En los Entes preautonómicos, se reconocía constitucionalmente a la Provincia como división territorial, con personalidad jurídica y con autonomía en la gestión de sus intereses (43), pero el escalón provincial fue rechazado, por una parte de la doctrina política, al considerar como innecesario ese nivel de actuación pública-administrativa. El debate respondía a opciones de reparto de poder entre los gobiernos surgidos de las elecciones municipales y los autonómicos; se imponía precisar y delimitar las esferas de actuación y, en consecuencia, de poder político (44). No obstante la provincia fue refrendada por el Tribunal Constitucional, y continuó siendo más una unidad administrativa y circunscripción electoral que una entidad política (45).

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen local de 1985 suponía la reforma en profundidad de la vida local. Concedió autonomía a los municipios liberándolos de la tutela del Estado central (46). Esto suponía que a partir de entonces, las relaciones entre las Administraciones públicas, no serían de una jerarquía vertical sino de carác-

42 El de 6 de octubre de 1977, el Real Decreto-Ley de 20 de junio de 1979 sobre financiación de las Corporaciones Locales y la Ley de 28 de octubre de 1981 de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Tras la Ley de 1985, la normativa local quedó completada con el Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986, El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 18 de abril de 1986, la Ley de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 y el Real Decreto de 25 de mayo de 1990 sobre Cooperación Económica del Estado a las inversiones locales.

43 GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: «Las diputaciones provinciales...» p. 164

44 Lo esencial de la Provincia, hoy día, es que extiende el poder local a los asuntos que requieran una gestión supramunicipal. Por contra, la tendencia de las Comunidades Autónomas es la de apropiarse de parte de este poder local, asumiendo gran parte de las competencias provinciales. ORTEGA, L.: «El Estado y la reforma...» p. 698

45 La provincia puede responder a territorios históricos como en el País Vasco, puede ser ella misma una Comunidad, o puede estar integrada, pero siempre como sujeto autónomo, en una Comunidad. Continúa siendo más unidad administrativa y circunscripción electoral, que entidad política, siempre «entre ella y los órganos generales del Estado, está la Comunidad Autónoma». «La España actual entrelaza más con la Monarquía de los Austrias, en cuanto a su estructura territorial, que con la nación como reunión de individuos definida en Cádiz. TOMÁS Y VALIENTE, F.: *Prólogo a «Historia de la Diputación de Valencia»*, Valencia, 1995, p. 22.

46 CABALLERO, A.: «La política municipal y el...» p.302.

ter horizontal, respetando la autonomía de cada esfera dentro de una interdependencia. Pero su interpretación y aplicación no dejó de generar algún conflicto en la Corporación provincial de Córdoba. La entrada en vigor de la Ley de Bases motivó la protesta de la oposición. El grupo de diputados del PCE-PCA presentó una moción, de cara a fortalecer el papel institucional de la Diputación, ante el abusivo poder que la Ley confiere al presidente de la institución. Los aliancistas manifestaron, que la Ley de Régimen Local merecía una derogación inmediata mientras que la defensa socialista señaló la bondad de la ley, y que respondía fielmente a la necesidad apremiante que de ella tenían los ayuntamientos (47).

Ahora bien, ciertamente que la Ley contribuiría a la clarificación del marco jurídico de la vida local, a la consolidación del nuevo concepto de régimen local, y al fortalecimiento de la posición político-institucional de la Administración local, en la estructura de los poderes públicos territoriales, pero también es cierto que, inicialmente, su aplicación fue un fracaso al no conseguir la plena instalación del modelo de Administración local dibujado por la Ley. A los diez años de su promulgación la articulación de la Administración local, como un sistema integrado por dos escalones - municipal y provincial, era casi nula. Las diputaciones demostraron escaso interés por desempeñar el papel que les atribuía la Ley, y a su vez, las Comunidades Autónomas mantuvieron serias reticencias frente al escalón provincial. En definitiva, según señala Parejo Alfonso, la filosofía de la autonomía local de la Ley, es decir la "propiedad" del ordenamiento local, con una lógica y economías propias que postulan el respeto a las otras instancias territoriales superiores, no ha logrado introducirse en la dinámica del Estado. El resultado de todo ello es la continuidad en lo sustancial, tras la Ley de 1985, del modelo anterior de Administración local, solo que bajo nueva apariencia (48), en el que la Diputación, al, pretender ser representativa desde abajo, quedaba algo vacía de competencias, sin presupuestos, sin efectividad real (49).

47 La moción proponía que las competencias no delegables por la Presidencia figurasen en el orden del día de la Comisión de gobierno, siendo analizadas en el colectivo y que como tal asuma las competencias delegables por el presidente, que se mantuviesen las comisiones informativas previas a la de Gobierno y Pleno y se nombrase una comisión compuesta por las fuerzas políticas presentes en la Corporación para la elaboración de un Reglamento de Régimen Interno y de funcionamiento. Libro de Actas del Pleno, sesión del 1 de junio de 1985.

48 PAREJO ALFONSO, L.: «La Ley Básica de Régimen Local a los diez años de su vigencia». En *Sistema*, 126 (1995), pp. 9-10.

49 Las diputaciones, parecían quedar, solamente, como un mecanismo de incorporar nuevos miembros en los organismos autonómicos VILLASANTE. T. R.: "Comunidades locales...". p. 211.

5. MANTENIMIENTO DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES DESDE EL ESTATUTO DE 1925 HASTA LA LEY DE BASES DE 1985.

El Estatuto de 1925 posibilitaba un cambio radical en la administración local, pero no se dió ni de forma inmediata, ni en la profundidad deseada; sin embargo sentó las bases de lo que va a ser la actuación de las diputaciones, prácticamente, para todo el resto del siglo. La corporación provincial cordobesa mantuvo las competencias asignadas en la normativa casi invariables, no obstante en la práctica puede decirse que cada función asignada ha ido aumentando en cuanto a las actividades y los servicios prestados. Y uno de los aspectos en los que se refleja en todas las corporaciones, es en el aumento del personal necesario para la prestación de tales servicios.

Muchas de las funciones y competencias inicialmente asignadas en las disposiciones normativas, fueron absorbidas, paulatinamente, por la administración periférica del Estado primero y por la autonómica después, sin que eso conllevara una mayor eficacia en la vida local. En las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, en una región tan extensa como Andalucía, se repiten ciertos mecanismos de abandono en los niveles provinciales, semejantes a los de los regímenes precedentes. Actividades que debían de desarrollarse en el ejercicio de las amplias atribuciones asumidas respecto a la vida local, quedan tan olvidadas de las Consejerías como en su día de los Ministerios centrales. En esta situación, la Diputación de Córdoba siguió asumiendo el papel de incidir en aquellos estrechos márgenes que le quedan dentro de la legislación, pero que tan necesarios le resultan a los municipios, y en aquellas otras áreas, tradicionalmente relegadas por la Administración, como es la cultura, en el más amplio sentido de la misma.

Dentro del marco global de la defensa de los intereses provinciales, los diputados mantuvieron como principio, por lo menos en el "deber ser", esa atención a los intereses locales, y en sus intervenciones se constata que los problemas provinciales, los que afectan al conjunto de la provincia y de la población, fueron percibidos o detectados por los diputados en cualquier época; pero, en última instancia, la Diputación, en general, no puede, no sabe o no quiere resolverlos. A pesar de ello, la Diputación de Córdoba aportó, en determinados momentos, grandes realizaciones que afectaron tanto a la provincia como a la capital

En función de las competencias asignadas desde el Estatuto de 1925 hasta la última de las leyes de Bases del Régimen Local, la tarea de la Diputación de Córdoba puede resumirse en:

a) Incidencia, mediante la creación de infraestructura, en el fomento indirecto del desarrollo de las fuerzas productivas.

La diputación primorriverista, diseñó el plan provincial de vías provinciales, sin embargo tardará varias décadas en ser puesto en práctica. La importancia de las Vías y Obras provinciales se perfila desde finales de los cuarenta, experimentando un fuerte ascenso entre 1952 y 1956, y 1958, años en los que se tratan tanto los caminos provinciales, como los inicios de la cooperación municipal. A finales de los cincuenta se detecta un cierto receso en los temas de infraestructura viaria que se remonta en 1960 hasta 1964, con oscilaciones sucesivas. Los temas fundamentales fueron además de los caminos, los edificios provinciales y el abastecimiento de agua. Dentro de este apartado, veremos como se pasa de la reconstrucción de los pueblos de zonas desbastadas, de los cuarenta e inicios de los cincuenta, a la cooperación municipal que se estrena a mediados los sesenta, y una vez situada en vías de solución las necesidades fundamentales de agua, luz, y abastos, se dará comienzo al tema urbanístico, y el paso a la consideración de equipamientos para el ocio, comenzando por las instalaciones deportivas.

La Diputación, en una provincia eminentemente agraria, no tuvo una incidencia directa en el desarrollo de la agricultura, pero sí tuvo una intervención decisiva al desarrollar la red de caminos provinciales que facilitaban el acceso a las fincas y la salida de los productos agrarios. Su intervención en el fomento de la agricultura se realizó a través de los caminos que dieron salida a los productos, del desarrollo del regadío y de la electrificación del campo. También se creó un centro de fomento pecuario, como un intento de fomento a la ganadería, y contribuyó a la elaboración de un mapa edafológico de la provincia que sirviera de base para todos los estudios que se realizasen en este aspecto.

La incidencia de la Diputación en el fomento indirecto del desarrollo de las fuerzas productivas, mediante la creación de infraestructura - caminos, polígonos industriales, equipamientos -, no tuvo su correlato ni en la respuesta por parte de las fuerzas productivas, ni en el modelo de la política intervencionista estatal, que no fue el adecuado en una provincia que, como Córdoba y la mayor parte del resto de Andalucía, permanecían en unos niveles de subdesarrollo económico

El desarrollo normativo de las Leyes de Bases de la vida Local, junto a las reformas hacendísticas de los cincuenta y, sobre todo, el desarrollo general del país de los sesenta, posibilitaron que la Diputación iniciase la resolución de muchos de los problemas provinciales pendientes: infraestructura y equipamiento, carreteras, hospitales, embalses, etc. sin embargo, no pudo ir más allá, no pudo implantar el "desarrollo" en la provincia de Córdoba. Fue como si la Corporación provincial hubiese puesto las piedras en las cuales se apoyase la palanca que generase el desarrollo de los pueblos, pero ni fue la palanca ni la instancia adecuada para moverla. Las grandes obras de los sesenta y setenta fueron paralelas al sueño del desarrollo, sin embargo, la provincia de Córdoba, como en un triste fatum de Toymbee, queda al margen de la historia. Evoluciona, dentro del desarrollo general del país, pero hay algo que la inmoviliza, que la retiene. Desde las palabras del presidente Antonio Cruz Conde, que admitía que sin el impulso de los hombres, de las fuerzas que hay detrás la Diputación no puede hacer más, hasta las tímidas pero profundas quejas de los hombres de la sierra, que ven que el soñado tren del desarrollo, no solo pasa de largo por su provincia, sino que hasta las vías del tren -todavía identificando ferrocarril con progreso- son arrancadas de cuajo.

No cesó el intento de la Diputación de contribuir al desarrollo, incluso iniciada ya la transición en la segunda mitad de la década de los setenta, puesto que no dejarán de llevarse al Pleno algunos temas relacionados con los polos desarrollo, y la adquisición de terrenos industriales en los municipios, que facilitasen la ubicación de industrias en los mismos. Se inició a finales de esa década la colaboración con empresas públicas para el desarrollo, en concreto con SODIAN Sociedad de Desarrollo Industrial de Andalucía. Pero los planes de desarrollo nunca tocaron el problema estructural de la propiedad agraria. La sustitución de la centralización estatal por la autonómica, tampoco solucionó el problema del desarrollo cordobés. Así pues, pese a su contribución a la creación de infraestructura viaria, a la dotación de equipamiento municipal y al desarrollo material de los municipios, no logró el fomento de la economía provincial de Córdoba, al nivel del soñado "desarrollo".

No deja de llamar la atención, en una provincia de acusado desequilibrio estructural, el hecho de que durante las épocas primorriverista y republicana, apenas hubiese alguna referencia a las cuestiones agrarias en las actas plenarias. Tampoco durante el franquismo los temas agrarios son frecuentes en los plenos, pese a que la estructura de la propiedad se mantenía casi idéntica al final del franquismo, como se

revelaba en la extensión del latifundismo, la inexistencia de la propiedad agrícola del Estado y de pequeños propietarios, los salarios insuficientes de los campesinos. Junto a esto hay que señalar el endémico paro estacional, la insuficiencia de los medios establecidos para la racionalización de la agricultura y la ausencia de una fiscalidad adecuada. En 1979 la persistencia de las desigualdades estructurales hacía imposible, hasta el presente, la realización de una verdadera reforma agraria. Tampoco la Administración del PSOE en la democracia fue capaz de llevarla a cabo.

En los comienzos de la transición, se mantenía la idea de que la intervención de las instituciones públicas era fundamental para el desarrollo socioeconómico de la provincia. Pervive, también, el ya tradicional pensamiento de que la puesta en riego generaría más riqueza. De ahí se pasó, en los ochenta, a considerar la importancia de la creación de industrias transformadoras para la economía provincial. Ucedistas y socialistas confiaban en el papel dinamizador de la Diputación en la transformación de la vida económica de la provincia, y se consideró que el desarrollo era un objetivo y la coordinación un medio. Había una manifiesta voluntad política de que la Diputación incidiese notablemente en la vida económica de la provincia. Sin embargo, pese a tan significativos principios, poco a poco fue cambiando el discurso de los políticos respecto a la intervención de la Corporación provincial en el desarrollo conjunto de la provincia

A comienzos de la década de los ochenta, concretamente en 1981, la polémica entre un artículo u otro, como vía de acceso a la autonomía, fue considerada vital para sacar a Andalucía del paro y la marginación. El devenir histórico situó a los socialistas al frente del gobierno andaluz, y de la Diputación provincial, y a los comunistas en el Ayuntamiento cordobés, pero ni Andalucía, ni Córdoba capital y provincia solucionaron su secular problema del paro y la marginación en tantos aspectos. Haría falta algo más que declaraciones de intenciones para sacar a Andalucía de un atraso secular; las hermosas frases con que terminaban la moción regionalista, una *Andalucía autónoma en el marco de una España libre y solidaria*, eran el sueño de un futuro que, quince años después, mediada la década de los noventa no había llegado todavía. La consolidación del sistema autonómico no conllevó la solidaridad interregional entre las diferentes autonomías, y pese a las notables inversiones en infraestructura viaria y urbanística, la propia Andalucía parecía disgregarse en una Comunidad a dos velocidades, en la que coexistían sectores punteros y zonas en las que se mantenía un notable atraso.

Desde las competencias de dotación de obras e infraestructura viaria, la Diputación abordó, en la medida que le fue posible, el problema del paro con la construcción de caminos. Pero al finalizar el franquismo el paro ya no era sólo un problema estacional, sino que se estaba desbordando y afectando a los trabajadores de las empresas de la capital. Al igual que con el desarrollo, los diputados provinciales de comienzo de la transición, abordaron el problema de paro con el ímpetu de toda la democracia restaurada, sin embargo pese al desarrollo de las condiciones materiales de los pueblos cordobeses, el paro no había desaparecido de ellos, es más, avanzaba. La crisis económica, la incorporación de la mujer al trabajo y el retorno de emigrantes, agudizaron una situación ya de por sí conflictiva. La más inmediata solución, fue la misma que durante décadas anteriores, la puesta en marcha de obras públicas. Después se propondrían programas de fomento de empleo, sin embargo, el desempleo se encauzó definitivamente mediante el llamado Plan de Empleo Rural -PER-, que fue cuestionado desde su comienzo.

b) Mantenimiento de la asistencia benéfica y social a una población marginal.

Si con la creación de infraestructura, sobre todo viaria, se favorecieron los intereses económicos de la clase propietaria, con la creación de edificios de nueva planta, para centros benéficos y hospitales, la Diputación mantuvo la asistencia benéfica y social a una población residual o marginal, cambiante de acuerdo con la demanda social de la época.

Las competencias de las Diputaciones, reguladas por las sucesivas leyes de Administración Local, inciden en algunos puntos muy detalladamente, pero otros quedan en una amplia ambigüedad. Esto condujo a que, en realidad, la Diputación haya realizado actividades concretas, dentro de sus funciones generales, que han ido cambiando como consecuencia de la transformación social, antes de que la propia ley las regulase. Tanto en los sectores tradicionales de la beneficencia y sanidad, en las décadas de los treinta a los cincuenta, acogiendo a expósitos, huérfanos, indigentes, ancianos y enfermos, en sus viejos edificios, como en la de los sesenta, en la que se erigieron modernos hospitales y centros de acogida para una población todavía sin cobertura social generalizada, hasta las de los ochenta y noventa, en las que ya se habla de asistencia social - drogodependientes, mujeres maltratadas- la intervención de la administración provincial, se dirigió a atender necesidades que no podían ser cubiertas en el mercado libre, especialmente por ciertos sectores sociales en el límite de lo marginal



El desarrollo urbano había implicado la aparición de sectores marginales de la población cuya asistencia fue encomendada a la Beneficencia pública. De este modo, mediante la beneficencia, las diputaciones acogieron y educaron a sectores sociales marginales hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. En las décadas finales del Novecientos, lejos ya la vilipendiada beneficencia, en una sociedad en la que se supone que ya no hay ni expósitos, ni dementes, ni maternidad al margen de lo social, ni hambre, la Diputación siguió creando instituciones, con otros nombres que, de un modo u otro, están pendientes de sectores marginales, que no acaba de integrarse en los mecanismos controlados de la clase media. Los servicios sociales atienden las cuestiones relativas a la drogodependencia, a la mujer, juventud y deporte y sigue, además, toda una política de subvenciones, desde el paro a aquellas otras, que a través de asociaciones, permiten contentar a unos sectores sociales - jóvenes, mujeres, parados- que no han logrado insertarse en los mecanismos normales, sociales, laborales, culturales, etc.

c) Sustentamiento del mecenazgo educativo y cultural.

La Diputación desempeñó una importante labor de mecenazgo educativo y cultural en áreas de competencia, que habían sido asumidas por la administración estatal, como la educación, pero que seguían siendo inaccesibles para ciertos sectores sociales de clase media.

Mediante la concesión de becas para cursar estudios medios y superiores, la Diputación contribuyó a facilitar el acceso a la educación y la cultura a una clase media, en una provincia escasa de Institutos de Enseñanza Secundaria, carente de Universidad y de centros superiores de Bellas Artes. En la misma línea, se inscribe la creación de premios de pintura y escultura y la dotación de una sala de exposiciones. Cuando el desarrollo socioeconómico implicó la ausencia de demanda de ayudas para estudios secundarios, la Diputación puso su empeño en la creación de la Universidad en Córdoba. Con ello, la clase media cordobesa tuvo la posibilidad de acceder a los estudios superiores.

d) Cooperación a la dotación de agua a los municipios y de equipamiento municipal.

Las siempre imperiosas necesidades de los pueblos aparecen claramente manifiestas a lo largo de los discursos presidenciales. Hay algo que no se les puede negar a los presidentes de la Diputación del régimen de Franco, y es que nunca aparecieron



como triunfalistas, respecto a la actuación de la Corporación provincial en los pueblos. Su lenguaje nunca dejó de ofrecer una visión realista de la Córdoba no urbana, de la Córdoba que no es la capital. Ciertamente favorecieron la salida de la producción agraria, estableciendo vías de comunicación allí donde la tierra hacía intrasitables las fincas. Pero también es cierto que el problema del agua en los pueblos fue algo casi omnipresente, y se realizaron grandes inversiones para su solución, y el agua potable llegó a los municipios. Si grandes fueron las realizaciones en la capital, con hospitales y colegios que cambiaron la situación de los acogidos por la Beneficencia, también es cierto que se pensó y actuó en los pueblos, dotándolos de equipamiento y estableciendo vías de comunicación entre ellos.

A través de la cooperación se llevaría a remotos lugares de la provincia luz, teléfono, agua y alcantarillado, más la construcción de mercados, mataderos, y viviendas para funcionarios municipales. De 1961 a 1964 los servicios de cooperación a los municipios ejecutaron obras por importe de unos 93 millones de pesetas. Ya el presidente Antonio Cruz Conde que, aunque no está de acuerdo con la Cooperación, porque cree que los municipios deben de contar con recursos propios suficientes para atender sus necesidades, había dado preferencia a las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento, en estrecha relación con la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Y ante las dificultades que los ayuntamientos tenían para la redacción de los planes y proyectos en obras de su competencia, la Diputación, con Cruz Conde, creó un gabinete técnico al objeto de realizar esos proyectos, con planos que tuviesen todo lo necesario a fin de facilitar la labor de los ayuntamientos.

La comarcalización, a la que tan reiteradamente se va a apelar durante la transición y la democracia, fue aludida como necesaria ya con el presidente cordobés Rafael Cabello de Alba, y claramente planteada en 1967. El gobernador civil Prudencio Landín Carrasco, que traía la experiencia de la presidencia en la Diputación de Pontevedra, al exponer el objetivo del II Plan de Desarrollo, en 1967, tocó un punto importante en el que se sientan las bases de las comarcalizaciones. Indicó que los proyectos no pueden afectar a soluciones localistas, sino a zonas que comprendiesen varios pueblos. Cuestión que también expone el presidente Pascual Calderón. No hay, pues innovación en la comarcalización que plantean los discursos de los presidentes socialistas, y la puesta en práctica de la misma tampoco se había realizado mediados los noventa.



e) *Importancia de la gestión presidencial*

Las competencias asignadas a la figura del Presidente, desde el Estatuto Provincial de 1925, le confieren un protagonismo importante a la hora de dinamizar, ó no, la gestión provincial. La personalidad individual aflora en el conjunto de la actividad presidencial, imprimiendo un carácter peculiar a las legislaturas que presidieron. Ante la depauperada hacienda de los cincuenta, la capacidad negociadora del presidente pudo lograr la firma de convenios impositivos, y ante la escasez de recursos de los sesenta comprometer su firma en importantes empréstitos. El análisis de la situación provincial y la visión de futuro, pudo conducir al diseño de una política provincial válida para 20 años, o la consecución de Universidad en los setenta, mientras que, una visión más recortada de la función presidencial, y el desconocimiento de la realidad pudo conducir a la corporación a replegarse sobre sí misma y seguir estrictamente las directrices marcadas desde el gobierno o el partido.

Desde los años sesenta hasta el final del Régimen, la Diputación de Córdoba mantuvo una gestión dinámica superior al resto de las diputaciones andaluzas. Comparando su actuación, según el análisis de los presupuestos liquidados por habitante, con el total nacional aparece en desventaja, pero en el entorno regional, superó a la media de Andalucía. Acometió obras de infraestructura provincial en función de los medios de que dispuso, pero inició, sobre todo con el presidente Antonio Cruz Conde, unas actividades crediticias desconocidas hasta entonces, que reflejan el dinamismo de una corporación provincial cuyo resultado fue la realización de obras de carácter extraordinario que repercutieron en el equipamiento de la provincia.



NOTAS SOBRE EL ANTIGUO DERECHO AGRARIO: EL CONTRATO DE MENSEGUERÍA DE LA COMARCA DE PRIEGO EN EL SIGLO XVII

Dr. Manuel Peláez del Rosal
Cronista oficial de Priego de Córdoba

El derecho agrario tiene en la comarca de Priego de Córdoba una especial significación materializada en numerosos negocios jurídicos, hoy un tanto inusuales, pero muy frecuentes en épocas pasadas. Y ahora que tanto predicamento tiene lo propio o autóctono, habría que reclamar para este aspecto un espacio privativo, como variante de la idiosincrasia de nuestros antiguos hombres del campo, llamados, por cierto, en la documentación "señores de". Tal es el caso de dos contratos denominados de meseguería (aunque los textos originales tal vez por corrupción del lenguaje denominan "menseguería") que se otorgan ante sendos notarios (escribanos públicos) de la villa en los primeros años del siglo XVII, referidos al sitio de Zamoranos y de la Milana.

Sebastián de Covarrubias en su famoso libro "Tesoro de la lengua castellana o española", alude a la voz "meseguro" indicando que es "lo mesmo que segador, o el que guarda los panes", apareciendo en un documento de Cerdeña, antiguo territorio perteneciente a la Corona de Aragón, en el lejano año 972 el término segar con la equivalencia de cortar, como advierte Corominas en su "Diccionario crítico, etimológico castellano e hispánico". En la 22.ª edición del DRAE 2001 figura el término meseguro que cuenta con amplia documentación lexicográfica. En cambio parece más estricto el uso de la voz "menseguero". En 1617 se documenta ésta en el diccionario de John Minsheu (Vocabularium Hispanicum Latinum et Anglicum). Debió ser frecuente en ciertos lugares de Andalucía, pues la recoge Alcalá Venceslada, en 1951, en su Vocabulario andaluz, aunque la remite a meseguro. Según el Instituto de Lexicografía de la Real Academia Española la documentación textual más antigua data del siglo XVI.

Por meseguería se entendía, de acuerdo con las fuentes, no sólo la guarda de las mieses, sino también el repartimiento que se efectuaba en algunos pueblos entre los labradores para pagar la guarda, así como el tanto que correspondía a cada uno de ellos por el desempeño de ese oficio por un tercero.